

## *Beleidsvervreemding onder gezinshuisouders in Regio Haaglanden*

*Een kwalitatief onderzoek naar hoe beleidsvervreemding zich manifesteert onder gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden en welke mechanismen en factoren deze beleidsvervreemding veroorzaken.*

# Jeugdformaat



Naam: Vincent van den Houte

Studentnummer: 617224

Opleiding: Master Bestuurskunde: Beleid en Politiek

Universiteit: Erasmus Universiteit

Eerste lezer: dr. V.M.F. Homburg

Tweede lezer: dr. P.M. Karre

Begeleiders Jeugdformaat: R. Toussaint & A. Hollestelle

Aantal woorden: 19.845

Datum: 25 juli 2022

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie over beleidsvervreemding onder gezinshuisouders. Sinds eind januari 2022 heb ik hard gewerkt aan dit product. Het was – zoals ik van tevoren al had gehoord – echt een proces van vallen en opstaan. Met dit onderzoek sluit ik mijn master Beleid en Politiek aan de Erasmus Universiteit af. Ik had van tevoren niet verwacht dat ik zo trots zou zijn op dit eindresultaat. Ik schreef mijn masterscriptie bij Jeugdformaat. Zij bieden specialistische jeugd- en opvoedhulp in de regio Haaglanden. Naast mijn scriptie heb ik ook nog een aantal opdrachten gedaan om het werkveld beter te leren kennen en begrijpen. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider dr. Vincent Homburg bedanken voor zijn constructieve feedback. Vooral in het begin van de scriptieperiode waarin ik nog erg zoekende was naar wat voor een onderwerp ik zou moeten gaan kiezen. Tevens wil ik Richard Toussaint bedanken voor de stageplek en de tijd die hij vrijmaakte om feedback op mijn scriptie en opdrachten te geven. Ook Annemieke Hollestelle wil ik bedanken voor haar hulp bij het verzamelen van de beleidsstukken en haar inbreng vanuit het perspectief van een gezinshuisouder. De gezinshuisouders die ik heb mogen interviewen, wil ik hartelijk bedanken voor de openhartige gesprekken en het vertrouwen om mij mee te nemen in hun leefwereld. Ik heb een enorm respect gekregen voor hun werk. Tenslotte wil ik graag de zes deelnemers van de focusgroep bedanken voor het ‘controleren’ van mijn data en het bespreken van mijn resultaten. Door hen werd mijn scriptie weer net wat sterker.

Veel leesplezier!

Vincent van den Houte

Den Haag, 25 juli 2022

## Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de ervaren beleidsvervreemding onder gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen. Uit twee onderzoeken komt naar voren dat jeugdzorgwerkers niet of nauwelijks meer 'ruimte' ervaren sinds de invoering van de Jeugdwet 2015. Ook in de bestuurskundige literatuur is er een discussie gaande over of de problemen die *street-level bureaucrats* ervaren met het uitvoeren van het beleid. De hoofdvraag luidt als volgt: ***Hoe manifesteert beleidsvervreemding zich onder gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden en via welke mechanismen en beïnvloed door welke factoren komt deze beleidsvervreemding tot stand?*** Het pakket aan beleid veroorzaakt met name een hoge directe strategische en tactische machteloosheid onder gezinshuisouders. De ervaren indirecte strategische en tactische machteloosheid komt minder naar voren. Er is geen sprake van een hoge mate van operationele machteloosheid. Ook is er een lage mate van maatschappelijke- en cliënt zinloosheid. Tijdens het coderen zijn er vijf verschijningsvormen van beleidsvervreemding gevonden: 1) niet betrokken worden, 2) wel betrokken, maar invloed via werkgroep, bijeenkomst of ondernemingsraad beperkt, 3) Ervaren directe invloed op het beleid lager bij gezinshuisouders die 5 +/- jaar in het vak zitten, 4) Ervaren autonomie en discretionaire ruimte met het beleid hoger bij gezinshuisouders in loondienst dan zelfstandige en 5) Ervaren zinloosheid gelijk bij gezinshuisouders. De mechanismen en factoren die verklarende zijn voor beleidsvervreemding zijn (i) de top van de organisatie beslist, (ii) onaangename ervaring(en), (iii) de bureaucratie, (iv) reorganisaties, (v) personeelwijzigingen, (vi) financiën en de financiële stromen, (vii) invloed actoren, (viii) vormgeving beleid, en (ix) het niet betrekken van het (biologisch) netwerk. Tijdens dit onderzoek zijn er ook twee nieuwe dimensies van beleidsvervreemding ontdekt. Tijdens het coderen van de transcripten kwam duidelijk de professionele zinloosheid naar voren. Dit professionele zinloosheid uit zich als het beleid er niet voor zorgt dat de welzijn van de professional wordt gewaarborgd of dat de professional door het beleid niet professionaliseert. Ook kwam agenda machteloosheid naar voren. Gezinshuisouders gaven aan dat zij het moeilijk vonden om een probleem met het beleid op de agenda van een manager of organisatie konden zetten. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van het beleidsvervreemdingskader van Tummers, Bekkers & Steijn (2009). Het beleidsvervreemding bestaat uit de dimensies: strategische, tactische en operationele machteloosheid en maatschappelijke- en cliënt zinloosheid. Beleidsvervreemding zorgt voor meer weerstand tegen nieuw beleid. Dit onderzoek is een enkelvoudige casestudy. Er zijn semigestructureerde interviews gehouden met 11 gezinshuisouders. Er werd hiernaast een focusgroep gehouden met specialisten. De eerste stap in de data-analysmethoden is het (half)open coderen. Na het halfopen coderen werd er ten tweede axiaal gecodeerd.

Op basis van die onderzoek zijn er drie praktijkaanbevelingen geformuleerd:

- 1) Gezinshuisouders meer 'direct' betrekken bij het beleid tijdens een halfjaarlijkse bijeenkomst.
- 2) Zorg voor een standaard set vragen die de medewerkers van bemiddeling en matching kunnen stellen aan de gezinshuisouders bij de plaatsing van een gezinshuiskind en zorg dat er een systeem komt waarbij de dagen dat er een bed in een gezinshuis leegstaat wordt bijgehouden.
- 3) Geef de gezinshuisouders een terugkoppeling over waarom een probleem met het beleid niet gelijk kan worden opgepakt. Dit kan de ervaren agenda machteloosheid doen verminderen.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Probleemanalyse.....	10
1.3 Probleemstelling .....	11
1.4 Relevantie .....	12
1.5 Theoretische oriëntatie.....	12
1.6 Onderzoeksstrategie op hoofdlijnen .....	13
1.7 Leeswijzer.....	13
2. Theoretisch vertrekpunt .....	14
2.1 Beleid .....	14
2.2 Beleidsvervreemding .....	14
2.2.1 Machteloosheid .....	14
2.2.2 Zinloosheid.....	16
2.3 Verandermanagementliteratuur .....	17
2.4 Beleidsimplementatieliteratuur.....	17
2.5 Street-level bureaucrats .....	18
2.6 Theoretische perspectieven.....	19
3. Methodologie.....	21
3.1 Onderzoeksstrategie .....	21
3.1.1 Kwalitatief onderzoek .....	21
3.1.2 Dataverzamelmethode .....	22
3.1.3 Steekproef.....	23
3.2 Topiclijst .....	23
3.3 Data-analysemethode.....	24
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit .....	24
4. Resultaten en analyse .....	26
4.1 Beleidsvervreemding: De verschijningsvormen.....	26
4.1.1 Niet betrokken (directe invloed).....	26
4.1.2 Wel betrokken, maar invloed via werkgroep, bijeenkomst of de ondernemingsraad beperkt (directe invloed).....	27
4.1.3 Ervaren directe invloed op het beleid lager bij gezinshuisouders die langer dan 5 jaar in het vak zitten.....	28

4.1.4	Ervaren autonomie en discretionaire ruimte met het beleid lager bij gezinshuisouders in loondienst .....	29
4.1.5	Ervaren zinloosheid gelijk bij gezinshuisouders.....	30
4.2	Beleidsvervreemding: Patronen in beleidsstukken .....	31
4.2.1	Bemiddeling en matchingbeleid Jeugdformaat .....	31
4.2.2	AKJ-beleid (vertrouwenspersonenbeleid) .....	31
4.2.3	ITASK (incidentenmeldingssysteembeleid).....	31
4.3	Afwezigheid van beleidsvervreemding: De verschijningsvormen .....	32
4.3.1	Invloed via werkgroepen of bijeenkomsten (directe invloed).....	32
4.3.2	Invloed via betrokken actoren (indirecte invloed).....	33
4.3.3	Ervaren autonomie en discretionaire ruimte met het beleid.....	34
4.3.4	Ervaren afwezigheid van zinloosheid van het beleid.....	35
4.5	Beleidsvervreemding: Manifestatie.....	36
4.6	Beleidsvervreemding: Nieuwe classificatie.....	37
4.6.1	Agenda machteloosheid .....	37
4.6.2	Professionele zinloosheid .....	38
4.7	Verklaringen van beleidsvervreemding .....	39
4.7.1	Top van de organisatie beslist.....	39
4.7.2	Onaangename ervaringen .....	40
4.7.3	Bureaucratie.....	41
4.7.4	Reorganisaties.....	42
4.7.5	Personeelswijzigingen.....	43
4.7.6	Financiën en financiële stromen.....	44
4.7.7	Invloed actoren .....	45
4.7.8	Vormgeving beleid .....	46
4.7.9	Het niet betrekken van het (biologisch) netwerk .....	47
4.8	Deelconclusie .....	48
5.	Conclusie en discussie.....	49
5.1	Conclusie .....	49
5.2	Discussie.....	50
5.2.1	Theoretische verrijking .....	50
5.2.2	Theoretische tekortkomingen.....	52
5.2.3	Theoretische aanbevelingen.....	53

5.2.4 Methodologische tekortkomingen .....	53
5.2.5 Methodologische aanbevelingen.....	54
5.2.6 Praktijkgerichte aanbevelingen .....	54
Bronnenlijst.....	56
Bijlage 1: Interviewhandleiding .....	61
Bijlage 2: Topiclijst .....	65
Bijlage 3: Nieuwe ordening van het beleidsvervreemdingskader .....	67

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg. Voor 2015 kende Nederland de Wet op de Jeugdzorg. Hierin werd uiteengezet hoe de toeleiding tot de jeugdhulp moest worden geregeld. In de Jeugdwet is dit niet meer het geval en hebben gemeenten beleidsvrijheid bij het uitoefenen van hun taken. Hierin staat het bieden van maatwerk centraal. Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet komt naar voren dat gemeenten enerzijds proberen om ruimte te geven aan professionals (lees: *street-level bureaucrats*) in het veld om te bepalen welke hulp nodig is, in plaats van dat beleidsmedewerkers dat doen, maar dat dit anderzijds botst met de noodzaak om binnen de jeugdhulp protocollen, processen en indicatoren vast te stellen. Opvallend is dat meer dan een kwart van de *street-level bureaucrats* (hierna SLB's) in de jeugdzorg juist minder ruimte ervaren in het afstemmen van de hulp op de hulpvraag dan voor de invoering van de Jeugdwet. De helft van de SLB'ers in de jeugdzorg geeft aan dat deze ruimte onveranderd is sinds de invoering van de Jeugdwet. SLB'ers in de jeugdzorg zijn hier veel kritischer over en geven vaker aan dat zij minder ruimte ervaren sinds de Jeugdwet 2015, terwijl bestuurders en leidinggevenden gemiddeld genomen geen verandering zien ten opzichte van voor de Jeugdwet 2015 (Friele et al., 2018). Ook in 2019 en 2020 benoemen specialistische aanbieders dat er in praktijk een spanning is tussen de procedures die zij moeten volgen en de verwachting dat zij meer maatwerk moeten leveren (Kromhout, Van Echtelt & Feijten, 2020).

Van Hassel, Tonkens & Hoijtink (2012) vallen op dat in Nederland vooral wetenschappers, publicisten, beleidsmakers, bestuurders en politici veelvuldig aan het woord komen over de toenemende verantwoordingsdruk. Ervaringen van degenen over wie het debat gaat, de SLB's, komen in de discussies rondom de gevolgen van bijvoorbeeld protocollen, rapportages en productieafspraken nauwelijks aan bod. Dat geldt in het bijzonder voor SLB's in de sociale sector, waar jeugdhulpverleners onderdeel van zijn. Een groot deel van de jeugdhulpverleners binnen de jeugdzorgsector zijn professionals in een sociaal-agogisch beroep. Zij houden zich beroepsmatig bezig met het opvoeden van kinderen en jongvolwassenen in de verschillende ontwikkelingsfasen in relatie met hun omgeving (Vlaar et al., 2006). Deze SLB's werken vaak autonoom en er is vaak veel discretionaire ruimte in hun handelen. Wel werken zij in een spanningsveld van enerzijds cliënten met een hulpvraag en anderzijds in een context van beleid en wet- en regelgeving. Dit kan soms problemen veroorzaken voor de jeugdhulpverleners in de uitvoering (Stals et al., 2008). Volgens Lipsky (1980) moeten de oorzaken voor goede implementatie vooral gezocht worden in het werk van SLB's. De beslissingen die zij maken, de routines die zij volgen en hoe zij omgaan met onzekerheden en werkdruk tijdens de uitvoering zijn van grote invloed op een geslaagde implementatie.

De SLB's geven in de evaluaties (Van Friele et al., 2018 & Kromhout et al., 2020) aan dat zij niet tot nauwelijks meer 'ruimte' hebben in het afstemmen van de hulp op de hulpvraag. Zij geven aan dat zij minder bureaucratie, regeldruk en verantwoordingsdruk nodig hebben om de goede hulp te kunnen bieden. Het lijkt het erop dat er in de afgelopen jaren weinig is veranderd na het invoeren van de Jeugdwet. Gebrek aan beleidsvrijheid - die 'ruimte' - is een van de factoren die leidt tot beleidsvervreemding (Tummers, 2012c). In de bestuurskundige literatuur is er een debat gaande over de problemen die SLB's tijdens het uitvoeren van het beleid ervaren (Duyvendak, Knijn & Kremer, 2006; Freidson, 2001; Noordegraaf & Steijn, 2012; Tummers, 2012c; Van den Brink, Jansen & Pessers, 2006).

Beleidsvervreemding onder jeugdhulpverleners lijkt dan ook een belangrijke factor te kunnen zijn die kan helpen verklaren waarom de jeugdhulpverleners weinig ruimte ervaren. SLB's hebben steeds vaker te maken met beleidsvervreemding (Van Engen, Tummers, Bekkers & Steijn, 2016). Wanneer professionals zich niet kunnen herkennen in, of identificeren met de doelen van het beleid, ontstaat beleidsvervreemding. Dit kan ontstaan omdat professionals het gevoel ervaren dat zij geen invloed hebben op het beleid of dat zij de toegevoegde waarde van het beleid voor de cliënt of samenleving niet zien (Tummers, 2012a). Wanneer professionals problemen hebben met het beleid dat zij moeten uitvoeren, kan dit ernstige gevolgen hebben. De beleidsuitvoering kan minder effectief zijn (May & Winter, 2009). Professionals kunnen minder inspanning vertonen in hun werk, of er kan zelfs sprake zijn van dat zij het beleid saboteren (Brehm & Gates, 1999). Hiernaast kunnen de SLB's minder plezier in hun werk beleven (Tummers, 2012a).

Dit onderzoek zoomt ten eerste in op SLB's binnen gezinshuizen. De definitie van een gezinshuis luidt als volgt: *'Een gezinshuis is een kleinschalige vorm van jeugdhulp - georganiseerd vanuit een natuurlijk gezinssysteem - waar gezinshuisouders volgens het 24x7-principe opvoeding, ondersteuning en zorg bieden aan bij hen in huis geplaatste kinderen en jongeren die tijdelijk of langdurig zijn aangewezen op intensieve en professionele hulpverlening als gevolg van beschadigende ervaringen en/of complexe problematiek'* (De Munck et al., 2019: 10). Tevens focust het zich op het beleid dat van toepassing is op SLB's binnen gezinshuizen. De belangrijkste SLB's zijn de gezinshuisouders, want zij zijn de actoren die 24 uur per dag verantwoordelijk zijn voor het geplaatste kinderen. Dit onderzoek focust zich daarom ook op deze doelgroep. Zij hebben nog een team van een ambulante begeleider, een gedragswetenschapper en eventueel pedagogisch medewerkers. Tenslotte focust dit onderzoek zich op de ervaren beleidsvervreemding van de gezinshuisouders binnen gezinshuizen.

Voor dit onderzoek is het belangrijk om een overzicht te hebben van het beleid waar de gezinshuisouders binnen gezinshuizen mee te maken hebben. In tabel 1 is een overzicht te zien van welk beleid van invloed is op gezinshuisouders. Al dit beleid is tot stand gekomen of geactualiseerd na de Jeugdwet 2015. Dit overzicht is tot stand gekomen door in de beginfase in gesprek te gaan met de manager gezinshuizen, een beleidsmedewerker en een gezinshuisouder. Dit overzicht is naar aanleiding van de interviews nog aangevuld.



**Tabel 1***Beleid waar gezinshuisouders binnen gezinshuizen mee te maken (kunnen) hebben*

<b>Beleid (richtlijnen, indicatoren, processen en procedures)</b>	<b>Vanuit Rijksoverheid (R), gemeente (G) of Jeugdformaat (J)</b>	<b>Gezinshuisouder in loondienst en/of zelfstandige</b>
1. Keurmerk Gezinshuizen	R	Geldt voor zelfstandige gezinshuizen
2. Kwaliteitscriteria Gezinshuizen	R	Beide
3. Beroepscode Sociaal werk	R	Beide
4. Meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld	R	Beide
5. SKJ-registratie of Registerplein	R	Geldt voor zelfstandige gezinshuizen
6. AKJ: vertrouwenspersonenbeleid	R	Beide
7. Woonplaatsbeginsel	R	Beide
8. Inspectiebeleid	R	Beide
9. Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp 10. Richtlijn Ernstige gedragsproblemen 11. Richtlijn Problematische gehechtheid	R	Beide
12. Plaatsingsbeleid	R	Beide
13. Richtinggevend Kader H10	G	Beide
14. WMO-beleid	G	Beide

15. Bestuurlijke afspraak gezinshuizen: Verruiming leeftijdsgrens in gezinshuizen	G	Beide
16. Veiligheidskeurmerken	G	Beide
17. Schoolbeleid	G	Beide
18. Nazorgbeleid	J/G	Beide
19. Protocol Pers & Crisis	J	Beide
20. Interne richtlijn Middelengebruik en verslaving		
21. Protocol (vermoeden van) geweld, mishandeling, seksueel misbruik, SGG		
22. Protocol omgang met cliëntgegevens & privacy		
23. Protocol melden en afhandelen van incidenten en calamiteiten		
24. Interne richtlijn omgaan met agressie en geweld		
25. Protocol strafbare feiten en omgang met politie en justitie		
26. Protocol time-out en eenzijdige beëindiging van de hulp		
27. Protocol weglopen, vermissing en ontvoering		
28. Protocol geheimhouding verblijfplaats		
29. Protocol infectieziekten		
30. Protocol bijt- en prikincidenten		

31. Protocol (vermoedens van) eer gerelateerd geweld		
32. Protocol Medicatieveiligheid		
33. Protocol (vermoedens van) huidbeschadiging, suïcidaliteit, sterfgeval		
34. Klachtbeleid cliënten Stichting Jeugdformaat	J	Beide
35. ITASK (incidentenmeldingssysteembeleid)	J	Beide
36. BHV-beleid	J	Beide
37. Bemiddeling en matchingbeleid	J	Beide

## 1.2 Probleemanalyse

Verschillende ontwikkelingen – zoals prestatie-eisen voor professionals, verantwoordingsdruk en nieuw overheidsbeleid - lijken ervoor te zorgen dat de werkbaarheid binnen de publieke sector onder druk staat (Tummers, 2012a). Tegenwoordig is veel overheidsbeleid gericht op economische waarden, zoals efficiëntie en klanttevredenheid. SLB's vertonen steeds vaker weerstand tegen de uitvoering van dergelijk beleid (Tummers, 2014). Om de ervaring van SLB's met het beleid te analyseren, hebben Tummers, Bekkers & Steijn (2009) het beleidsvervreemdingskader ontworpen. Het beleidsvervreemdingskader kan voor de analyse van de ervaringen van professionals met beleidsuitvoering een aantal voordelen bieden boven verwante concepten die hiervoor veel werden gebruikt. Ten eerste is het beleidsvervreemdingskader ontwikkeld voor de (semi-)publieke sector, terwijl dit niet het geval is voor bijvoorbeeld veranderingsbereidheid en werkvervreemding. Ervaringen van SLB's binnen de publieke sector worden zo expliciet meegenomen. Ten tweede biedt beleidsvervreemdingskader een breder beeld dan veel andere concepten. Zo kijkt het bijvoorbeeld niet alleen naar de discretie of de autonomie van de professional (zie Lipsky 1980), maar ook naar mate waarin de SLB'er het beleid als zinvol of zinloos ervaart.

Zo is er met het beleidsvervreemdingskader onderzoek gedaan naar verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009), professionals in de geestelijke gezondheidszorg (Tummers, 2011), verloskundigen en echoscopisten (Tummers, 2012a), psychiaters, psychologen en psychotherapeuten (Tummers, 2014) en leerkrachten in het voortgezet onderwijs (Van Engen et al., 2016). De onderzoeken hadden allen met name een kwantitatieve insteek. Er komt naar voren dat prestatie meetinstrumenten en continue reorganisatie bijdragen aan de ervaren beleidsvervreemding, maar ook veel beleidsveranderingen, strikte regels en de zwakke positie van de professional in het politieke debat (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). Uit het onderzoek van Tummers (2011) komt naar voren dat een hogere mate van strategische- of tactische machteloosheid de veranderingsbereidheid niet vermindert. Dit is in tegenstelling tot een hogere mate van operationele machteloosheid (of

mindere mate van autonomie). De belangrijkste factoren bij het verklaren van veranderingsbereidheid blijkt maatschappelijke zinloosheid te zijn: de perceptie van professionals over de toegevoegde waarde van beleid voor de maatschappelijke doelen van de samenleving. Wanneer professionals bovendien het gevoel hebben dat het beleid niet bijdraagt aan het welzijn van hun eigen cliënten, neemt hun bereidheid om dit beleid uit te voeren af. De resultaten van Tummers (2012a) laten zien dat wanneer verloskundigen en echoscopisten hun beleid als zinloos ervaren, zij veel minder steun vertonen. Strategische en tactische machteloosheid blijken in dit onderzoek juist niet significant van invloed te zijn. Volgens Tummers (2012a) helpen deze resultaten om te begrijpen waarom professionals weerstand tegen of juist steun voor nieuw overheidsbeleid vertonen. De resultaten van Tummers (2014) laten zien dat wanneer professionals het beleid als zinloos ervaren - zowel maatschappelijke- al cliënt zinloosheid - zij veel weerstand vertonen. Weinig ervaren invloed op het specifiek beleid is veel minder belangrijk, zoals in de conclusie van Tummers (2012a). Een belangrijke aanbeveling is dus om meer aandacht te geven aan de zinvolheid van beleid. Tot slot laten de resultaten zien dat de impact van beleidsvervreemding 'contingent' is: de effecten zijn deels afhankelijk van het 'vak' waartoe iemand behoort. In het onderzoek van Engen et al. (2016) is er relatief een hoge score op algemene beleidsvervreemding. Dit model is ontwikkeld op basis van het beleidsvervreemdingskader en gebruikt dezelfde concepten. Het laat zien dat leerkrachten in het voortgezet onderwijs zich in het algemeen niet identificeren met het overheidsbeleid. Zij hebben de indruk dat zij onvoldoende macht hebben om het overheidsbeleid te beïnvloeden en zij zien dit beleid niet altijd als zinvol, ofwel voor de doelstellingen van samenleving als geheel of voor hun eigen leerlingen. Het beleidsvervreemdingskader is nog niet toegepast op jeugdzorgwerkers, maar er lijken zich wel soortgelijke problemen voor te doen.

### 1.3 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage leveren aan de constructie van theorie over het optreden van beleidsvervreemding onder SLB's in de jeugdzorg in Nederland door mechanismen en bepalende factoren voor het optreden van beleidsvervreemding af te leiden uit interviews met gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden. Ten eerste gaat dit onderzoek in op de tekortkomingen van Tummers (2012a). Tummers (2012a:22) benoemt in zijn onderzoek dat kwalitatieve analyse, in tegenstelling tot kwantitatieve analyse, beter het begrip van de percepties en houdingen van professionals tegenover beleid doet vergroten. Dit kan gedaan worden door te contextualiseren en door te zoeken naar andere mogelijke oorzaken van beleidsvervreemding. Dit onderzoek probeert op een inductieve wijze de oorzaken te contextualiseren en probeert nieuwe oorzaken te vinden. Ten tweede is het belangrijk om te benoemen dat dit framework nog niet specifiek toegepast is op jeugdhulpverleners. Ten derde is beleidsvervreemdingskader voornamelijk gebruikt om de ervaringen van SLB's met enkelvoudig beleid te analyseren (Van Engen, 2019:41). Dit onderzoek neemt al het beleid dat van invloed is op de gezinshuisouders binnen gezinshuizen mee. Via semigestructureerde interviews en daaruit voortvloeiende interviewdata werd er getracht patronen af te leiden die zorgen voor nieuwe inzichten in de wereld van het beleidsvervreemdingskader.

De hoofdvraag luidt als volgt: ***Hoe manifesteert beleidsvervreemding zich onder gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden en via welke mechanismen en beïnvloed door welke factoren komt deze beleidsvervreemding tot stand?***

De volgende deelvragen worden in dit onderzoek beantwoord:

1. Wat is er in de literatuur bekend over beleid, beleidsvervreemding, beleidsimplementatie, verandermanagement en street-level bureaucrats?
2. Hoe manifesteert beleidsvervreemding zich onder de gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden?
3. Welke factoren en mechanismen van beleidsvervreemding kunnen worden afgeleid uit de interviews met de gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden?

#### 1.4 Relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat het ingaat op een beperking van het onderzoek van Tummers (2012a:22). Tummers stelt dat kwalitatieve analyse beter het begrip van de percepties en houdingen van professionals tegenover beleid doet vergroten. Dit kan gedaan worden door te contextualiseren en door te zoeken naar andere mogelijke oorzaken van beleidsvervreemding. Daar werd in dit onderzoek aandacht aan besteed. Daarnaast wordt het beleidsvervreemdingskader voornamelijk gebruikt bij enkelvoudig beleid (Van Engen, 2019:41). Dit onderzoek neemt al het beleid dat van invloed is op de gezinshuisouders binnen gezinshuizen mee. Tenslotte is het beleidsvervreemdingskader nog niet eerder toegepast op de jeugdzorgsector. Hierdoor kan de bruikbaarheid van het beleidsvervreemdingskader verder worden versterkt en helpt het zo bij de constructie van de theorie over het optreden van beleidsvervreemding in de publieke sector.

Het aantal kinderen dat opgroeit in een gezinshuis stijgt gestaag en ook het aantal gezinshuizen in Nederland stijgt de afgelopen jaren. Dit is ook in lijn met de doelen van de Rijksoverheid. In de Jeugdwet is vastgelegd dat jeugdigen die (tijdelijk) niet thuis kunnen wonen bij voorkeur bij een pleegouder of in een gezinshuis terecht kunnen komen (Ditters, Kraaijeveld & Bergenhenegouwen, 2021). Uit de evaluaties van Friele et al. (2018) en Kromhout et al. (2020) blijkt dat er zich nog steeds problemen voordoen en dat er zelfs problemen bij komen omtrent de Jeugdwet. SLB's binnen de jeugdhulp gaven aan dat zij nauwelijks meer vrijheid hebben sinds de invoering van de Jeugdwet. Tegelijkertijd zijn hun bevindingen waargenomen op basis van kwantitatief onderzoek en biedt het weinig inzichten waar precies die oorzaken van de problemen liggen. Er werd in dit onderzoek gefocust op de diepere ervaringen van de *street-level bureaucrats* met het beleid en dit zorgt tegelijkertijd voor de maatschappelijke relevantie. Hierdoor kan er voor een groep professionals, de gezinshuisouders, duidelijke aanbevelingen komen over waar die oorzaken van de problemen zich voordoen en hoe beleidsvervreemding kan worden tegengegaan. Dit onderzoek kan als leidraad worden gebruikt om soortgelijke onderzoeken onder andere groepen SLB's uit te voeren.

#### 1.5 Theoretische oriëntatie

De wortels van het concept 'beleidsvervreemding' kunnen worden gevonden in het werk van Karl Marx. In de 19<sup>e</sup> eeuw introduceerde hij het concept 'vervreemding'. Marx beschrijft in zijn werk hoe werknemers in een kapitalistische samenleving vervreemd raken van het werk dat zij uitvoeren. Vanuit de beleidsimplementatieliteratuur en verandermanagementliteratuur kreeg 'beleidsvervreemding' in de publieke sector voor het eerst handen en voeten (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). De aanleiding voor het ontwerpen van een model van beleidsvervreemding was om de ervaringen van *street-level bureaucrats* met specifiek overheidsbeleid te kunnen analyseren. *Street-level bureaucrats* lijken vaak moeite te hebben om zich te identificeren met het beleid dat zij moeten implementeren. Het beleid lijkt

steeds vaker gericht te zijn op efficiëntie en financiële transparantie (Bottery, 1998; Duyvendak, Knijn, & Kremer, 2006; Freidson, 2001; White, 1996). Dit zou kunnen worden gezien als een resultaat van de invloed van *New Public Management* (Hood, 1991). Tummers, Bekkers & Steijn (2009) definiëren beleidsvervreemding als volgt (p. 6): *‘Een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid, in dit geval van de publieke professional die het beleid uitvoert’*. Beleidsvervreemding zorgt voor meer weerstand tegen nieuw beleid. Tummers, Bekkers & Steijn (2009) hebben het concept in dimensies en subdimensies gegoten. Beleidsvervreemding is dus een multidimensionaal concept. Binnen de literatuur over vervreemding worden de dimensies machteloosheid en zinloosheid als zeer belangrijk gezien (Kanungo, 1982). Tummers, Bekkers & Steijn (2009) hebben deze concepten gebruikt om het beleidsvervreemdingskader te ontwerpen.

## 1.6 Onderzoeksstrategie op hoofdlijnen

Het onderzoek betreft een enkelvoudige casestudy. De ‘case’ zijn de gezinshuizen in Regio Haaglanden en de thematiek is de ervaren beleidsvervreemding door gezinshuisouders binnen gezinshuizen. Er wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Via semigestructureerde interviews werden er patronen afgeleid die zorgden dat de hoofdvraag kon worden beantwoord. Hiernaast vond er een focusgroep plaats met zes experts. Met deze experts is er gekeken naar de data en de verkregen resultaten. Deze resultaten werden ook meegenomen in de analyse. Dit onderzoek hield vooral een inductieve wijze aan, maar gebruikt ook het beleidsvervreemdingskader als startpunt voor het formuleren van een topiclijst en het coderen van de verkregen data. Het beleidsvervreemdingskader werd als theoretisch vertrekpunt gebruikt, omdat dit onderzoek openstond voor nieuwe oorzaken van beleidsvervreemding en op een inductieve wijze de mechanismen en factoren die aan beleidsvervreemding ten grondslag lagen werden verzameld. Er werd via een iteratie tussen theorie en data verklarende uitspraken gedaan. De data werd eerst geanalyseerd via halfopen codering en vervolgens werd er axiaal gecodeerd. In hoofdstuk 3 wordt de methode verder beschreven en verantwoord.

## 1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt het theoretisch vertrekpunt van dit onderzoek. Hierin worden een aantal concepten uiteengezet. Het hoofdstuk sluit af met een aantal theoretische perspectieven, die de basis vormen voor de topiclijst en de codeersystematiek. In hoofdstuk 3 volgt de beschrijving en verantwoording van de gekozen methodologie. In hoofdstuk 4 worden de resultaten en analyse beschreven en in hoofdstuk 5 volgt de conclusie, de discussie en volgen de aanbevelingen.

## 2. Theoretisch vertrekpunt

In dit hoofdstuk worden de volgende concepten gedefinieerd en uiteengezet. Hiermee wordt deelvraag één beantwoord: *‘Wat is er in de literatuur bekend over beleid, beleidsvervreemding, beleidsimplementatie, verandermanagement en street-level bureaucrats?’* In dit onderzoek is er geen gebruik gemaakt van een theoretisch kader, omdat dit onderzoek op een inductieve wijze naar nieuwe oorzaken van beleidsvervreemding heeft gezocht en een inductieve wijze heeft aangehouden om de mechanismen en factoren die ten grondslag liggen aan beleidsvervreemding onder gezinshuisouders te verzamelen. Het beleidsvervreemdingskader fungeert als vertrekpunt en werd gebruikt voor het opstellen van de topiclijst en het is richtinggevend voor de codeersystematiek.

### 2.1 Beleid

In dit onderzoek staat de ervaren beleidsvervreemding centraal. Om het concept van beleid en het gebruik ervan te analyseren, is het noodzakelijk om eerst de betekenis van beleid te verduidelijken (Wies, 1996:1). Beleid kunnen we ten eerste zien als de stolling van de afweging van waarden die we als samenleving belangrijk vinden. Ten tweede geeft het aan welke keuzes waarom zijn gemaakt. Ten derde geeft het aan welke waardenafwegingen gerealiseerd worden en voor welke doelgroep in de samenleving de waardenafwegingen gelden. Ten vierde geeft het beleid aan welke soort maatregelen er moeten worden genomen op de waardentoebedeling, vaak verbonden met doelstellingen, te realiseren en welke instrumenten er gebruikt moeten worden (Bekkers, 2017). Volgens Torjman (2005) zijn er verschillende manieren om te kijken naar beleid. Er is sprake van *Substantive* en *administrative* beleid, verticaal en horizontaal beleid, reactief en proactief beleid en huidig en toekomstig beleid. Torjman (2005:4) stelt dat het beleid streeft naar het bereiken van een gewenst doel dat wordt beschouwd als in het belang van alle leden van de samenleving.

### 2.2 Beleidsvervreemding

De wortels van het concept ‘beleidsvervreemding’ kunnen gevonden worden in de werk van Marx. In de 19<sup>e</sup> eeuw introduceerde hij het concept ‘vervreemding’. Marx beschrijft in zijn werk hoe werknemers in een kapitalistische samenleving vervreemd raken van het werk dat zij uitvoeren. Hij kijkt dus vooral vanuit economisch perspectief. Marx’s concept ‘vervreemding’ veranderde naar het concept ‘werkvervreemding’. Marx concentreerde zich in zijn literatuur op ‘objectieve werkvervreemding’. Objectieve werkvervreemding werd omschreven als de vervreemding die werknemers ervaren als gevolg van het niet beschikken van productiemiddelen of het niet beschikken over het eindproduct (Marx 1844/1996; Tummers, 2012a). Vanuit de beleidsimplementatieliteratuur en de verandermanagementliteratuur kreeg ‘beleidsvervreemding’ in de publieke sector voor het eerst handen en voeten (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). De aanleiding voor het ontwerpen van een model van beleidsvervreemding was om de ervaringen van *street-level bureaucrats* met specifiek overheidsbeleid te kunnen analyseren. Tummers, Bekkers & Steijn (2009:6) definiëren beleidsvervreemding als volgt: *‘Een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid, in dit geval van de publieke professional die het beleid uitvoert’*. Beleidsvervreemding zorgt voor meer weerstand tegen nieuw beleid. Tummers, Bekkers & Steijn (2009) hebben het concept in dimensies en subdimensies gegoten. Beleidsvervreemding is een multidimensionaal concept.

#### 2.2.1 Machteloosheid

Machteloosheid verwijst naar de mate van afwezigheid van invloed die de publieke professionals op het beleidsprogramma dat zij moeten uitvoeren. Machteloosheid is als het ware iemands gebrek aan

controle over gebeurtenissen in zijn leven (Tummers, 2011). Om een duidelijker beeld te krijgen van wat de subdimensies van machteloosheid inhouden, worden de bevindingen van Tummers, Bekkers & Steijn (2009), Tummers (2011), (2012a), (2012b) en (2014) meegenomen.

#### *2.2.1.1 Strategische machteloosheid*

Bij strategische machteloosheid wordt er gekeken naar de mate van gepercipieerde invloed van professionals op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving (Tummers, 2014: 5). Een professioneel kan het gevoel hebben dat het beleid tot stand is gekomen zonder de hulp van de uitvoerende professionals of beroepsvereniging. Hierdoor kan een hoge mate van strategische machteloosheid ervaren worden (Tummers, 2012a). Tummers (2014) benoemt dat de verwachting is dat, hoe minder professionals invloed ervaren op de beleidsinhoud, hoe meer weerstand zij bieden tegenover het beleid. Hier gaat het ook over de indirecte invloed. Als professionals het gevoel hebben dat hun professionele verenigingen niet genoeg invloed hebben op de totstandkoming van het beleid, dan kan dit zorgen voor een kleinere steun voor het beleid (Greenwood, Suddaby, & Hinings, 2002; Wagner III, 1994). Wanneer de professionele verenigingen niet als cruciaal worden beschouwd voor het implementatieproces, kunnen ze worden overgeslagen door de beleidsontwikkelaars. Hierdoor kunnen professionals zich op strategisch niveau machteloos voelen en daardoor vervreemden van het beleid (Tummers, 2014).

#### *2.2.2.2 Tactische machteloosheid*

Bij tactische machteloosheid wordt er gekeken naar de mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert' (Tummers, 2014: 5). Het tactische niveau is het sterkst gerelateerd aan de verandermanagementliteratuur (Tummers, 2012a). Volgens Tummers (2014) kan dit tot uitdrukking komen in de manier waarop beleidsdoelen omgezet worden in specifieke prestatiedoelen die de organisatie moet bereiken. In veel gevallen zijn prestatie-meetsystemen geïntroduceerd om de uitvoering van beleidsprogramma's te begeleiden. Onderzoek (Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002) wijst dat deze systemen slechtere effecten kunnen hebben, omdat de output belangrijker kan worden dan de resultaten (de *outcome*) in de samenleving. Hoe minder professionals invloed kunnen hebben op de uitwerking van het beleidsprogramma of de manier waarop het beleid wordt ingevoerd in de organisatie, hoe meer zij tactische machteloosheid zullen ervaren. Deze invloed kan zowel direct als indirect zijn. Er is bijvoorbeeld sprake van directe invloed wanneer een professional behoort tot een werkgroep die het beleid vormgeeft of de professional beïnvloedt de beleidsbepalers die verantwoordelijk zijn voor de implementatie. Professionals kunnen ook indirecte invloed ervaren, bijvoorbeeld als zij het gevoel hebben dat de ondernemingsraad hen goed vertegenwoordigt bij het bespreken van de vormgeving van het beleid in de organisatie of zij kunnen zich machtig voelen als collega's hen vertegenwoordigen en invloed uitoefenen op de manier waarop het beleid in hun organisatie wordt uitgevoerd (Tummers, 2011). In de literatuur worden de relaties die zich ontwikkelen tussen beroepsverenigingen en de overheid als cruciaal beschouwd voor het beleidsvormingsproces, aangezien deze beroepsverenigingen verandering kunnen veroorzaken op een ander niveau (Greenwood, Suddaby, & Hinings, 2002).

#### *2.2.2.3 Operationele machteloosheid*

In het vorige hoofdstuk is al kort stilgestaan bij de discretionaire ruimte van *street-level bureaucrats*. Lipsky (1980) benadrukt de 'discretie' van *street-level bureaucrats*. Discretie refereert naar de mate van vrijheid die een SLB'er heeft bij het uitvoeren van zijn of haar taken. In de literatuur wordt er veelal een vergelijking gemaakt tussen beleidsvervreemding en discretie. Beleidsvervreemding onderscheidt zich



echter van discretie, omdat discretie één van de sub-dimensies van beleidsvervreemding is als de tegenhanger van operationele machteloosheid. Indien er sprake is van volledige discretie, is er geen sprake van operationele machteloosheid en andersom (Tummers, 2012a). Bij operationele machteloosheid wordt er gekeken naar de mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop zij zelf het beleid uitvoeren (Tummers, 2014:5). Het derde niveau van machteloosheid richt zich op de mate van invloed op het directe werkproces. De bestuurskunde beschrijft dit dus vooral in termen van de discretie die een werknemer heeft om beleid te implementeren (zie dus Lipsky, 1980). Om deze reden zien Tummers (2009) operationele machteloosheid in termen van ervaren discretie van de professional. De verwachting is ook dat meer operationele machteloosheid – of mindere mate van discretie - negatief van invloed is op steun voor het beleid (Hill & Hupe, 2009). Autonomie is van belang bij professionals, aangezien zij ervan uitgaan dat zij een bepaalde mate van vrijheid hebben bij het uitvoeren van hun werk (Freidson, 2001). Een vraag die hierbij komt kijken: Moeten de professionals zich aan de procedures houden bij de beleidsimplementatie? Hoe minder waargenomen beleidsvrijheid professionals ervaren gedurende de beleidsimplementatie, hoe hoger de operationele machteloosheid (Tummers, 2012a).

### 2.2.2 Zinloosheid

Zinloosheid verwijst naar de perceptie van professionals over de toegevoegde waarde van het beleid voor i) de samenleving of ii) hun eigen cliënten. Als we deze dimensie toepassen op beleidsvervreemding, verwijst zinloosheid naar de perceptie van de professional over de afwezigheid van de waarde toevoeging van het beleid aan een hoger en maatschappelijk doel (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). Om een duidelijker beeld te krijgen wat de subdimensies bij zinloosheid inhouden, worden de bevindingen van Tummers, Bekkers & Steijn (2009), Tummers (2011), (2012a), (2012b) en (2014) meegenomen.

#### 2.2.3.1 Maatschappelijke zinloosheid

Bij maatschappelijke zinloosheid wordt er gekeken naar de perceptie van de professionals over de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving (Tummers, 2014:5). Dit kan het geval zijn als de professional vindt dat een beleidsprogramma doelen heeft die niet bijdragen aan de oplossing van bepaalde maatschappelijke problemen. In deze situaties zal de professional het beleidsprogramma als minder zinvol ervaren. Zo kan een publieke professional vinden dat een beleidsprogramma niet bijdraagt aan het leveren van publieke diensten en waarden. Indien dit wordt ervaren kan er sprake zijn van een hoge mate van maatschappelijke zinloosheid (Tummers, 2012a). Dat wil zeggen, het geval voor verandering op maatschappelijk niveau is voor hen onduidelijk. Dit zou ertoe leiden dat zij zich tegen het nieuwe beleid verzetten en een lagere veranderingsbereidheid vertonen (Armenakis & Bedeïaan, 1999).

#### 2.2.3.2 Cliënt zinloosheid

Bij cliënt zinloosheid wordt er gekeken naar de perceptie van de professionals over de toegevoegde waarde van het beleid voor hun eigen cliënten (Tummers, 2014:5). May en Winter (2009) ontdekten dat de instrumenten die SLB's tot hun beschikking krijgen om een beleid te implementeren als ineffectief beschouwen, in termen van de toegevoegde waarde aan hun cliënt, dit hun frustratie waarschijnlijk zal vergroten. De professionals kunnen bijvoorbeeld het gevoel hebben dat zij de cliënten/burgers niet echt kunnen helpen met dit beleid. Als dit het geval is, zullen zij waarschijnlijk meer zinloosheid ervaren. Op het moment dat de professional van mening is dat de implementatie van het beleid niks toevoegt aan het welzijn van de cliënt is er sprake van cliëntzinloosheid. Wanneer publieke professionals vinden dat

zij met het beleid bijdragen aan het welzijn van de cliënt, ervaren zij waarschijnlijk een lage mate van cliëntzinloosheid. Publieke professionals willen het verschil kunnen maken voor cliënten bij het implementeren van beleid (Tummers, 2012a).

### 2.3 Verandermanagementliteratuur

Beleidsvervreemding kent zijn wortels onder andere in de verandermanagementliteratuur, vandaar dat er wordt stilgestaan bij de definitie. Dit hoofdstuk wordt vooral gebruikt om het beleidsvervreemdingskader duidelijk te positioneren.

De verandermanagementliteratuur heeft een traditie in het onderzoeken van weerstand tegen veranderingen met bijvoorbeeld het beleid (Carnall, 2007). Het implementeren van beleid door een professional kan ook wel aangeduid worden als veranderbereidheid (Tummers, 2012a). Hierom heeft Tummers (2012c) ook zijn basis gezocht in de verandermanagementliteratuur. Vroege verandermanagementtheorieën waren gebaseerd op de veronderstelling dat organisatieverandering succesvol kan worden gepland door verandermanagers. Deze theorieën vallen onder groep *planned change theories* (Tummers, 2012a). Veel van dit soort theorieën zijn gebaseerd op het werk van Lewin (1951). Het model van Lewin geeft inzicht in hoe individuen de verschillende fasen doorlopen bij veranderingsprocessen, voordat de individuen hun gedrag daadwerkelijk veranderen. Het model heeft betrekking op individuele gedragsverandering. In zijn werk benoemt hij het doorlopen van drie fasen van *unfreeze*, *refreeze* en *freezing*. De veranderingsaanpak was tot de jaren tachtig de dominante vorm. Sindsdien is de *emergent change approach* meer naar de voorgrond gekomen (Kickert, 2010). Deze benadering beschouwt verandering niet als een lineair proces, maar ziet verandering als continu, herhalend en onvoorspelbaar. Verandering lijkt ongepland en onverwachts (Weick, 2000). Hoewel de benaderingen aanzienlijk verschillen, benadrukken zij allebei dat de bereidheid om een verandering door te voeren door werknemers cruciaal is (Tummers, 2012a).

### 2.4 Beleidsimplementatieliteratuur

Beleidsvervreemding kent ook zijn wortels in de beleidsimplementatieliteratuur, vandaar dat er wordt stilgestaan bij de definitie en twee benaderingen. Het hoofdstuk wordt gebruikt om 1) het beleidsvervreemdingskader duidelijk te positioneren en 2) om het hoofdstuk van *street-level bureaucrats* te introduceren.

Binnen de beleidswetenschappen en bestuurskunde heeft de implementatie van beleid tot de jaren zestig weinig aandacht gekregen van wetenschappers. Dit kwam omdat ervan uit werd gegaan dat implementatie van beleid gezien werd als een autonoom voortvloeisel van beleid. Implementatie had in deze aanname geen eigen dynamiek (Kreukels, 1980; Simonis, 1983). De eerste studies naar implementatie dateren uit de jaren zeventig. Hier kwamen de eerste conclusies dat de implementatie van beleid een eigen dynamiek heeft (McLaughlin, 1987:172). In de implementatieliteratuur zijn er verschillende omschrijvingen te onderscheiden. Volgens Barwick et al. (2005) wordt vaak met implementatie het invoeren van een vernieuwing of verandering bedoeld. Fixsen et al. (2005) zet een stapje verder en benoemt dat de betekenis van implementatie zit in een samengesteld pakket aan activiteiten dat gericht is op het in praktijk brengen van een nieuwe interventie in een bepaalde structuur. Nadat implementatie aandacht heeft gekregen in het onderzoeksveld, is er vervolgens onder wetenschappers een discussie ontstaan over de vraag hoe beleid wordt geïmplementeerd. Hierdoor zijn in de implementatiewetenschap twee belangrijke stromingen ontstaan: de top-down en de bottom-up benadering (Matland 1995: 145).

De eerste beleidsimplementatiestudies hadden de aanname dat de beleidsimplementatie automatisch zou gebeuren als het door de top was aangekondigd (Najam, 1995). Elke actor werd gezien als een efficiënt en handelend, volgens de voorgeschreven bevelen, en zonder enige vorm van discretionaire ruimte. Er was geen aandacht voor het implementatieproces zoals dat in de praktijk wordt uitgevoerd. Gezaghebbende beslissingen en centraal gelegen actoren worden als het meest relevant beschouwd om het gewenste beleidseffect te bewerkstelligen (Matland, 1995). Top-down theoretici zijn van mening dat beleidsontwerpers de centrale actoren zijn en richten hun aandacht op variabelen die door de top kunnen worden beïnvloed (Mugambwa et al., 2018). Andere beleidsimplementatiewetenschappers suggereerden dat het implementatieproces complexer is, omdat actoren in de uitvoering ook discretionaire ruimte hebben. Implementatie is dus niet zo vanzelfsprekend (Najam, 1995). Bottom-up theoretici benadrukken dat bij de uitvoering van het beleid, de dienstverleners die in direct contact staan met de burger, de belangrijkste actor zijn (Matland, 1995). Lipsky is één van de grondleggers van de bottom-up benadering en introduceerde de term *street-level bureaucrats*. Gezinshuisouders (*street-level bureaucrats*) binnen gezinshuizen staan in dit onderzoek centraal, vandaar dat de theorie in het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet.

## 2.5 Street-level bureaucrats

Michael Lipsky's beschreef zijn bevindingen op in het boek: *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980). Lipsky introduceert het concept: *street-level bureaucrats*. Lipsky (1980) heeft gemeenschappelijke kenmerken vastlegt in de praktijk van o.a. leraren, sociale werker en politieagenten. Volgens Lipsky oefenen zij een grote discretie uit bij beslissingen over de burgers met wie zij omgaan. De beleidsvormende rol van *street-level bureaucrats* is gebaseerd op twee onderling samenhangende facetten van hun posities: relatief hoge mate van discretie en relatieve autonomie ten opzichte van organisatorische autoriteit (Lipsky, 1980:13). De invloed van de SLB's die het dichtst bij de doelgroep van het beleid staan hebben volgens zijn onderzoek grote invloed op de implementatie.

*Street-level bureaucrats* (SLB's) zijn volgens Lipsky (1980) essentieel voor een goede implementatie en hebben een grote invloed op de implementatie. Dit is volgens Lipsky (1980) te zien in vijf kenmerken van het werkveld van de SLB's. Ten eerste zijn de middelen die de SLB's krijgen onvoldoende om het beleid uit te voeren. Ten tweede is de vraag naar de publieke dienst vaak groter dan het gehele aanbod. Ten derde komen SLB's in aanraking met conflicterende doelstellingen. Ten vierde is het nauwelijks meetbaar in hoeverre de doelen van het beleid zijn bereikt. Ten vijfde zijn de cliënten vaak onvrijwillig terecht gekomen bij de SLB's. De cliënten zijn geen klanten en de SLB's zijn ook niet afhankelijk van de cliënt, zoals in het bedrijfsleven. De SLB's zijn dus relatief gezien niet te sturen, omdat de cliënt niet goed is staat is om de bepalen welke dienst het beste bij hem of haar past. De handelingen die SLB'ers uitvoeren zijn de bepalende factor in het beleid van een organisatie. Het beleid dat top-down wordt ontwikkeld is niet sturend in het handelen van de SLB's. Wel kan dit de context voor de SLB'er veranderen. Dit kan een reden zijn waarom top-down beleid een belemmering kan vormen waarmee SLB'ers in hun werk rekening moeten houden (Weatherley en Lipsky, 1977). SLB's erkennen de rol van de beleidsmakers, maar zijn van mening dat de leefwereld waar zij in zitten, niet altijd aan de wereld van de beleidsmakers voldoet. In sommige situaties vinden zij hun werkpraktijk belangrijker dan het geformuleerde beleid (Lipsky, 1980).

## 2.6 Theoretische perspectieven

In dit onderzoek wordt er ingegaan op de tekortkomingen van Tummers (2012a:22). Tummers (2012a:22) benoemt in zijn onderzoek dat kwalitatieve analyse, in tegenstelling tot kwantitatieve analyse, beter het begrip van de percepties en houdingen van professionals tegenover beleid doet vergroten. Dit kan gedaan worden door te contextualiseren en door te zoeken naar andere mogelijke oorzaken van beleidsvervreemding. De theoretische perspectieven zijn het vertrekpunt voor i) het opstellen van de topiclijst en ii) richtinggevend voor de codeersystematiek. Dit houdt in dat tabel 2 de basis is voor het analyseren van de transcripten.

**Tabel 2**

*Theoretische perspectieven op basis van Tummers, Bekkers & Steijn (2009), Tummers (2011), (2012a), (2012b) & (2014)*

Oorzaken beleidsvervreemding	Dimensie beleidsvervreemding
Beleid tot stand gekomen zonder/ met weinig hulp professional (direct)  Beleid tot stand gekomen zonder/ met weinig hulp van bijvoorbeeld beroepsvereniging of ondernemingsraad (indirect)	Strategische machteloosheid
Professional kan niet deelnemen aan bijvoorbeeld een werkgroep bij de implementatie van beleid of kan de beleidsbepalers niet beïnvloeden (direct)  Collega's van professional kunnen bijvoorbeeld niet deelnemen aan een werkgroep bij de implementatie van beleid of de ondernemingsraad neemt niet goed de belangen mee (indirect)	Tactische machteloosheid
Weinig tot geen discretionaire ruimte bij uitvoeren van het beleid  Weinig tot geen autonomie bij het uitvoeren van het beleid	Operationele machteloosheid
De doelen van het beleid sluiten niet aan bij het oplossen van het maatschappelijk probleem	Maatschappelijke zinloosheid
Beleid sluit niet aan bij het welzijn van de cliënten	Cliënt zinloosheid

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk staat de methodologie centraal. Allereerst wordt er ingegaan op de onderzoeksstrategie, de samenhangende dataverzamelmethode en de steekproef. Vervolgens wordt er ingezoomd op de topiclijst en de data-analysemethode en er wordt aandacht besteedt aan de betrouwbaarheid en validiteit.

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie is een verzameling van beslissing die de richting van het onderzoek bepaalt. De essentie is dat er wordt laten zien hoe de empirisch data vergaard en verzameld wordt (Verschuren & Doorewaard, 2015:157). Dit onderzoek houdt een enkelvoudige casestudy aan. Een enkelvoudige casestudy heeft de ambitie om een diepgaand en integraal beeld te krijgen van begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2015:179; Gerring, 2004). De onderzoekseenheid valt zowel samen met de waarnemingseenheid en de analyse-eenheid. Dit houdt in dat alle activiteiten van de onderzoeker richten op het beschrijven van het reilen en zeilen van dit fenomeen (Yin, 1994:38). Een voordeel van een case study is dat er een brede probleemstelling kan worden geformuleerd. Die rekening kan houden met onverwachte gebeurtenissen in het onderzoeksproces (Babbie, 2016). Een nadeel van een case study is dat de resultaten moeilijk generaliseerbaar zijn. Dit komt omdat een case study gebaseerd is op het onderzoeken van één geval (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek is de 'case' de gezinshuizen in Regio Haaglanden en de thematiek is de ervaren beleidsvervreemding door de gezinshuisouders. Bij een casestudy is kwalitatief onderzoek het meest voorkomend (Verschuren & Doorewaard, 2015).

##### 3.1.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek houdt een kwalitatieve benadering aan, omdat kwalitatief onderzoek de percepties, houdingen en ervaringen van mensen met het fenomeen (het beleid voor gezinshuizen) het best kan bepalen (Verschuren en Doorewaard, 2016). Kwalitatief onderzoek is een vorm van empirisch onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van gegevens van kwalitatieve aard. Dit houdt in dat het als doel heeft het probleem te beschrijven en te interpreteren (Babbie, 2016). Het startpunt van een kwalitatief onderzoek is volgens Boeije (2009) de verwondering die een onderzoeker heeft voor het bestaan van een bepaalde sociale werkelijkheid. Veel methodologen veronderstellen dat kwalitatief onderzoek een inductieve wijze dient aan te houden, dit omdat men anders in het domein van het deductief toetsende onderzoek terechtkomt (Plochg & van Zwieten, 2007). Dit onderzoek maakt gebruik van kwalitatief onderzoek, omdat het probeert het beleidsvervreemdingkader te versterken en mogelijke gaten in het beleidsvervreemdingkader op te vullen. Dit wordt gedaan door andere oorzaken te vinden en te contextualiseren.

Hoewel Tummers (2012a) stelt dat het gebruik van kwalitatief onderzoek kan gebruikt worden om andere oorzaken te vinden en te contextualiseren, moet dit onderzoek ook rekening houden met de mogelijk nadelen van kwalitatief onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek zijn voor een groot deel interpretatief en subjectief, omdat er voornamelijk wordt gevraagd naar de beleving van de respondenten (Babbie, 2016). Ten tweede is moeilijker om de causaliteit te bewijzen. Kwantitatief onderzoek kent bijvoorbeeld een statische toets. De ontwikkelde theorie kan dus tekortkomingen hebben en hierdoor is de theorie vaak alleen toepasselijk bij de onderzochte case. De twee tekortkomingen wordt zoveel mogelijk beperkt door een tweede methode toe te passen. Er wordt

namelijk kritisch naar de verkregen data gekeken met een focusgroep. Dit wordt in de literatuur ook wel het toepassen van triangulatie genoemd (Van Thiel, 2015).

### 3.1.2 Dataverzamelmethode

In dit hoofdstuk worden de twee dataverzamelmethodeken verantwoord en uiteengezet.

#### 3.1.2.1 Interviews

In dit onderzoek is er gekozen voor semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview is een gesprek aan de hand van een *topic list* (Van Thiel, 2015). Bij semigestructureerde interviews is er een mogelijkheid om specifieke vragen te stellen en door te vragen wanneer de situatie hierom vraagt. De interviews worden afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. Waarbij de interviewvragen worden geformuleerd aan de hand van de concepten en indicatoren die binnen het theoretisch kader naar voren komen. Bij het opstellen van de interviewvragen is het noodzakelijk dat de onderzoeker de interviewvragen in begrijpelijke taal formuleert en dat vakjargon wordt vermeden. Het is belangrijk om als onderzoeker te onthouden dat je geen sturende of suggestieve vragen moet opstellen. Laat de vragen aansluiten bij de belevingswereld van de respondenten. Ook moet je de respondenten om concrete voorbeelden vragen. Dit helpt later bij de interpretatie van de antwoorden (Van Thiel, 2015).

In dit onderzoek werd het format van Van Thiel (2015:16) gebruikt om de topiclijst vorm te geven. Het format stelt dat je duidelijk moet beginnen met de introductie. De volgende vragen worden tijdens de introductie beantwoord voor de respondent: i) Wat is het doel van het onderzoek?, ii) Hoe is het gesprek gestructureerd? iii) Hoe wordt er omgegaan met de informatie? Hierna volgt het inhoudelijke deel en worden de vragen gesteld. Als laatste volgt de afsluiting en het dankwoord. De respondenten werden gevraagd om op het (verloop van het) interview te reageren.

Er moet ook rekening worden gehouden met de mogelijke nadelen van interviews als methode. Er bestaat een risico dat de interviewer met zijn verbale en non-verbale communicatie de geïnterviewde beïnvloedt. De communicatie van een interviewer kan de geïnterviewde in bepaalde gevallen uitnodigen om antwoord te geven in een bepaalde richting, maar ook het tegenovergestelde kan het geval zijn wanneer een interviewer ongeïnteresseerd overkomt (Babbie, 2016; Boeije, 2009). Het is volgens Verschuren en Doordewaard (2015) belangrijk om deze risico's te minimaliseren. Dit kan door i) een actieve houding aan te nemen en ii) de geïnterviewde tussentijds vragen naar de manier waarop de vragen op hem of haar overkomen. Tijdens dit onderzoek werd er aan de respondenten gevraagd of zij na de definities van bepaalde begrippen, bijvoorbeeld autonomie of discretionaire ruimte, de vraag begrepen. Ook werd er aan het eind gevraagd of zij de vragen duidelijk vonden.

#### 3.1.2.2 Focusgroep met experts

Een van de nadelen van een conceptueel raamwerk, zoals het beleidsvervreemdingskader, is dat het de inductieve benadering bij het onderzoeken van een fenomeen kan beperken. Om te voorkomen dat zij deductief worden, worden onderzoekers aangemoedigd om hun gedachten en beslissingen te noteren en deze met andere onderzoekers te bespreken om te bepalen of hun denken te sterk door het conceptueel raamwerk is bepaald (Baxter & Jack, 2008). Er wordt gebruik gemaakt van een focusgroep met experts ter verrijking, maar niet ter verificatie. Zo wordt er een ander perspectief geboden, omdat de onderzoeker zich kan laten meeslepen in de wereld van de professionals. Het is belangrijk om daar met een groep experts vanaf een afstandje naar de verkregen data uit de interviews te kijken. Zij kunnen

mogelijke verklaringen geven over waarom de professionals op een bepaalde manier kijken naar het beleid. Een focusgroep is een kwalitatieve onderzoeksmethoden waarbij een kleine groep respondenten een open discussie aangaat over een bepaald thema. Dit gebeurt onder leiding van een discussieleider, in dit geval is dat de onderzoeker zelf (Van Thiel, 2015). Respondenten ontwikkelen over het algemeen hun mening niet in een vacuüm, maar in gesprekken met andere respondenten. Een focusgroep is als het ware een sociale setting, waardoor de data die eruit komt dicht bij de werkelijkheid ligt. Dit is ook van belang bij kwalitatief onderzoek (Carey & Smith, 1994). Belangrijk hierbij is dat er een gemeenschappelijk perspectief kan worden ontwikkeld en dit creëert tegelijkertijd draagvlak en herkenning. Dit is belangrijk in het onderzoek, omdat er advies wordt gegeven aan de Manager Zorg Gezinshuizen en de betrokken beleidsmedewerkers. Als zij actief over de data in gesprek gaan, kan dit draagvlak creëren om mogelijke veranderingen te implementeren. Waar de onderzoeker rekening mee moeten houden, is dat de groepsdynamica de resultaten kunnen verstoren. De onderzoeker moet dit zo nodig ook in zijn resultaten registreren (Van Thiel, 2015).

### 3.1.3 Steekproef

Er is gebruikt gemaakt van een selecte steekproef om respondenten te betrekken in dit onderzoek. Bij een selecte steekproef wordt doelbewust een selectie gemaakt van personen die relevant zijn om uit te nodigen voor een interview (Van Thiel, 2015). Dit wordt meestal gedaan als er maar uit een aantal eenheden te kiezen valt (Miles & Huberman, 1994). Tijdens twee bijeenkomsten in april 2022 zijn de gezinshuisouders op de hoogte gesteld van het onderzoek en konden zij zich aanmelden. Vervolgens is er in mei nog een e-mail gestuurd naar alle gezinshuisouders. Er zijn semigestructureerde interviews gehouden met 11 gezinshuisouders die verbonden zijn aan Jeugdformaat. Vijf gezinshuisouders zijn in loondienst bij Jeugdformaat en zes zijn zelfstandig en verbonden aan Jeugdformaat. In 2020 waren er 33 gezinshuizen verbonden aan Jeugdformaat. Dit betekent dat er met ongeveer één derde van de gezinshuisouders in deze groep is gesproken (zie Jeugdformaat, 2021). De interviews werden in de professionele natuurlijke omgeving van de gezinshuisouder afgenomen, namelijk bij de gezinshuisouder thuis. Dit heeft als voordeel dat de gezinshuisouder meer tijd over heeft en de professionele natuurlijke setting kan zorgen voor een hogere validiteit van de resultaten. Bij de focusgroep heeft de manager Zorg Gezinshuizen de selectie gemaakt. Hierbij heeft de manager zijn netwerk gebruikt en dit heeft gezorgd voor zes specialisten. Die specialisten zijn afkomstig vanuit Jeugdformaat, de beroepsvereniging, Hogeschool Leiden en het Nederlandse Jeugdinstuut.

### 3.2 Topiclijst

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van het concept 'beleidsvervreemding'. Bij dit concept zijn er dimensies en subdimensies geformuleerd door Tummers (zie Tummers, Bekkers & Steijn, 2009; Tummers, 2011, 2012a, 2012b en 2014). Dit lijkt enigszins op een deductieve wijze, maar een van de doelstelling van dit onderzoek is om nieuwe oorzaken van beleidsvervreemding te vinden en de oude en nieuwe oorzaken te contextualiseren. Zo kan beter het begrip van de percepties en houdingen van SLB's tegenover het beleid doen vergroten (Tummers, 2012a). De theorieën in het theoretisch kader zullen als leidraad worden gebruikt voor dit onderzoek, maar er wordt op inductieve wijze naar nieuwe antwoorden gezocht die het beleidsvervreemdingskader versterken. Voor dit onderzoek is er op basis van de theorie over beleidsvervreemding een topiclijst en een interviewhandleiding met semigestructureerd interviewvragen opgesteld. Deze zijn in bijlage 1 en 2 opgenomen.



### 3.3 Data-analysemethode

Na het interviewen worden de data-eenheden verder opgedeeld in kleinere eenheden. De tekst worden voorzien van codes en die codes worden met elkaar vergeleken (Saldana, 2009). De eerste stap in dit onderzoek is het (half)open coderen. Hierin worden de codes ontwikkeld en aangescherpt tijdens de analyse. De onderzoeker kijkt naar mogelijke verschillen en overeenkomsten tussen de fragmenten in de transcripten (Van Thiel, 2015). Dit onderzoek heeft gebruik gemaakt van halfopen codering, omdat het beleidsvervreemdingskader de basis vormt, maar dit onderzoek probeert wel nieuwe oorzaken van beleidsvervreemding te verzamelen. Na het halfopen coderen, wordt er ten tweede axiaal gecodeerd. In deze fase focust de onderzoeker zich om het vinden van patronen bij de codes. Hierbij worden de toegekende codes met elkaar vergeleken en worden de codes toegevoegd die bij elkaar horen (Van Thiel, 2015:171-172). Het coderen vereist logisch denkwerk en een zekere mate van theoretische sensitiviteit (Boeije, 2006). De onderzoeker moet zich steeds afvragen welke patronen en thema's er in de data zitten en deze met elkaar vergelijken. Dit ondersteunt het doel van kwalitatief onderzoek: het beschrijven, begrijpen en verklaren (Van Thiel, 2015). Belangrijk bij dit onderzoek is dat er al een basis is van een aantal theoretische perspectieven. Deze theoretische perspectieven werden tijdens het coderen meegenomen. De codes werden opgeslagen in een Excelbestand. Hier werd een onderscheid gemaakt tussen de codegroep, de codes en de subcodes. In dit onderzoek werd er bij het coderingsproces gebruik gemaakt van het computerprogramma Atlas.ti. In de laatste stap werd er getracht op basis van de herkende patronen om het beleidsvervreemdingsraamwerk van Tummers aan te scherpen. In hoofdstuk 4 is er per verschijningsvorm, per nieuw ontdekte dimensies en per verklaring van beleidsvervreemding een tabel toegevoegd waar het halfopen coderen en axiaal coderen worden verantwoord.

### 3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Er wordt meestal niet gesproken van validiteit en betrouwbaarheid in strikte zin, maar in termen van de navolgbaarheid van de analyse, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van de getrokken conclusies. Navolgbaarheid van de analyse heeft een relatie met betrouwbaarheid. Overdraagzaamheid van de conclusies heeft een relatie met de externe validiteit en aannemelijkheid heeft een relatie met de interne validiteit (Van Tiel, 2015: 175).

De navolgbaarheid van de analyse (betrouwbaarheid) wordt gewaarborgd doordat ten eerste de informatie die respondenten krijgen over waarom dit onderzoek tot stand is gekomen consistent is. Ten tweede is de startvraag bij de setting – bij de SLB'er thuis - van elk interview consistent. Ten derde zijn de resultaten van de geanalyseerde data van de afgenomen interviews als de gehouden focusgroep bijgehouden in een Excelbestand (zie advies Miles & Hubermans, 1994). De overdraagzaamheid van de conclusies (externe validiteit) en de aannemelijkheid van de conclusies (interne validiteit) worden door om de volgende redenen beter gewaarborgd: Ten eerste doordat er een topiclijst en een codeerbestand is vormgegeven waardoor elke beslissing in het in onderzoeksproces kan worden gecontroleerd. Door het gebruik van een topiclijst tijdens de interviews wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd. In dit onderzoek wordt er niet afgeweken van de topiclijst, waardoor de onderwerpen bij alle interviewers zijn behandeld (Babbie, 2016). Ten tweede wordt er ter verduidelijking van sommige begrippen, een definitie voorgelegd, zodat de respondenten de definitie goed in hun achterhoofd hebben. Ten derde is er triangulatie toegepast. In dit onderzoek worden er interviews afgenomen met SLB's binnen gezinshuizen en wordt er met een groep van specialisten gekeken naar de geanalyseerde data. Tummers (2012c:28) gebruikt het bespreken van de data en de voorlopige resultaten met een

groep als 'validiteitscheck'. Zij kunnen ervoor zorgen dat de geanalyseerde data door de onderzoeker wordt bekeken vanuit een ander perspectief (Van Thiel, 2015:113).

Zo wordt er ook ingegaan op de tekortkomingen van de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief onderzoek: tegenstanders van kwalitatief onderzoek zeggen dat de bevindingen van kwalitatief onderzoek als snel een subjectief karakter hebben (Van Thiel, 2015), hierom wordt er ook wel een focusgroep gehouden. Een tweede kritisch noot is dat bij kwalitatief onderzoek – door de kleine *n* – er niet genoeg *power* is om daadwerkelijk uitspraken te doen. Ook kan er kritische gekeken worden naar de generaliseerbaarheid (overdraagbaarheid van de conclusie). In dit onderzoek zijn 11 gezinshuisouders geïnterviewd en komt de vraag op of dit kan worden gegeneraliseerd naar de gehele populatie van gezinshuisouders. Bij het toepassen van een case study is het generaliseren minder tot niet belangrijk. Vaak heeft dergelijk onderzoek een met name exploratief karakter of is het onderzoek alleen bedoeld om de het verschijnsel in een bepaalde context te beschrijven; zeker als het een unieke situaties betreft (Zijlstra & Boumeester, 2020). Dit onderzoek kijkt naar zo'n unieke situatie. Het focust zich op gezinshuisouders die gevestigd zijn Regio Haaglanden. Vandaar dat de ontwikkelde theorie in dit onderzoek beperkt blijft tot het onderzochte geval (Van Thiel, 2015).

## 4. Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de deelvragen twee en drie beantwoord: *‘Hoe manifesteert beleidsvervreemding zich onder de gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden?’* en *‘Welke factoren en mechanismen van beleidsvervreemding kunnen worden afgeleid uit de interviews met de gezinshuisouders die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden?’*

In de eerste vijf hoofdstukken wordt deelvraag twee beantwoord. In het zesde hoofdstuk wordt er ingegaan op een nieuwe ordening van het beleidsvervreemdingskader en in hoofdstuk zeven wordt deelvraag drie beantwoord. In het achtste hoofdstuk wordt er een deelconclusie weergegeven.

### 4.1 Beleidsvervreemding: De verschijningsvormen

In dit hoofdstuk worden de verschijningsvormen van beleidsvervreemding besproken.

#### 4.1.1 Niet betrokken (directe invloed)

**Tabel 3**

Axiale code	Initiële codes
<b>Niet betrokken</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Niet betrokken bij vormgeven beleid</li><li>• Niks gevraagd tijdens vormgeven beleid</li><li>• Niet gehoord tijdens vormgeven beleid</li></ul>

gezinshuisouders geven aan dat zij niet altijd betrokken worden bij zowel de totstandkoming van beleid als de implementatie van beleid. Dat zij niet betrokken worden, is vooral in situaties waarbij zij veel te maken hebben met het beleid. Zo wordt het incidentmeldingssysteem, de weekendopvang of de invoering van de coaches benoemt, waarbij zij geen invloed hadden op de totstandkoming en implementatie van het beleid. Dit terwijl zij er wel veel mee geconfronteerd worden. Hierdoor is er sprake van enige mate van strategische- en tactische machteloosheid. Als er wordt gekeken naar de dimensie strategische machteloosheid geven gezinshuisouders aan dat zij niet vaak betrokken worden bij de totstandkoming van beleid. Respondent 9 zei hierover het volgende: *‘Niet wij. Zo anders had ik het geweten. Ja, het level zo op de werkvloer met de kinderen in een gezinshuis runnen, is dat wel handig om ons te vragen.’* Een kritische noot is dat de gezinshuisouders vaak niet weten of andere gezinshuisouders wel betrokken zijn bij nieuw of geactualiseerd beleid. Ook bij de dimensie tactische machteloosheid komt er naar voren dat de gezinshuisouders niet altijd betrokken worden. Zo zei respondent 7 het volgende: *‘Of als je dus merkt dat er dus eigenlijk dat dat het eigenlijk helemaal niet wordt gebruikt. Dat komt misschien ook wel, omdat de gezinshuizen er niet in mee zijn genomen. Want want dan dan kan je het ook meer aan. Je noemt dat laten aansluiten op de gezinshuisouders, hè?’* Duidelijk komt er naar voren dat het beleid in sommige situaties minder goed wordt ontvangen, als de gezinshuisouders niet direct erbij betrokken zijn. Opvallend is dat een groep respondenten aangeeft dat zij direct niet veel invloed willen uitoefenen op de totstandkoming en implementatie van het beleid, omdat zij daar niet de tijd voor hebben. Wel zou het in hun ogen goed zijn als de gezinshuisouders het

beleid kunnen ‘checken in de praktijk’ en hier hun mening over kunnen geven. Zo zouden zij zich meer betrokken voelen. Ook specialist 1 vroeg zich af hoe vaak er aan de gezinshuisouder gevraagd wordt wat hij of zij van het beleid vindt. Specialist 1 denkt dat dit te weinig gevraagd wordt.

#### 4.1.2 Wel betrokken, maar invloed via werkgroep, bijeenkomst of de ondernemingsraad beperkt (directe invloed)

Tabel 4

Axiale code	Initiële codes
<b>Wel betrokken, maar invloed via werkgroep, bijeenkomst of de ondernemingsraad beperkt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet echt gehoord tijdens werkgroep</li> <li>• Niet echt gehoord tijdens vergadering OR</li> <li>• Niet echt gehoord tijdens bijeenkomst</li> <li>• Top-down benadering</li> <li>• Invloed beperkt               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Afspraken niet nakomen</li> <li>○ Kan niet veel veranderen</li> <li>○ Kennis/input professional niet gebruikt</li> <li>○ Geen terugkoppeling ontvangen</li> </ul> </li> </ul>

Gezinshuisouders ervaren een zekere mate van schijninvloed. Zij worden wel betrokken bij de totstandkoming van de inhoud of de implementatie in de organisatie van beleid, maar de ervaren invloed is laag. Die lage invloed is met name bij Jeugdformaat te zien. Die strategische- en tactische machteloosheid kwam vooral naar voren doordat: 1) gemaakte afspraken niet werden nagekomen, 2) zij het idee hadden dat zij tijdens een vergadering niet veel konden veranderen, 3) kennis/input van de professional niet werd gebruikt of 4) zij geen terugkoppeling kregen. De strategische machteloosheid uit zich in dat de input van de gezinshuisouders bij de totstandkoming van het beleid niet wordt meegenomen en er een andere koers wordt gevaren. Zo zei respondent 10 het volgende: *‘Ja, de eerste jaren, de eerste 5 of 6 jaar, heel veel bij heel veel werkgroepen betrokken bij het maken van beleid. Maar wat ik merkte eigenlijk dat het altijd verzandde, dat er vaak niks mee werd gedaan. Ze willen gewoon niet.’* De tactische machteloosheid uit zich in dat het beleid tot stand komt, maar dat volgens de gezinshuisouders niet hun input wordt meegenomen tijdens het implementatietraject in de organisatie. Er kwam ook naar voren dat de directe invloed van gezinshuisouders via de ondernemingsraad beperkt is.

#### 4.1.3 Ervaren directe invloed op het beleid lager bij gezinshuisouders die langer dan 5 jaar in het vak zitten

Tabel 5

Axiale codes	Initiële codes
<p><b>Wel betrokken, maar invloed via werkgroep, bijeenkomst of de ondernemingsraad beperkt</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet echt gehoord tijdens werkgroep</li> <li>• Niet echt gehoord tijdens vergadering OR</li> <li>• Niet echt gehoord tijdens bijeenkomst</li> <li>• Invloed beperkt               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Afspraken niet nakomen</li> <li>○ Kan niet veel veranderen</li> <li>○ Kennis/input professional niet gebruikt</li> <li>○ Geen terugkoppeling ontvangen</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Korter dan 5 jaar gezinshuisouder</b></li> <li>• <b>Langer dan 5 jaar gezinshuisouder</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .. jaar gezinshuisouder</li> </ul>
<p><b>Onaangename ervaringen (zie hoofdstuk 4.7 voor initiële codes)</b></p>	
<p><b>Reorganisaties (zie hoofdstuk 4.7 voor initiële codes)</b></p>	

Wat opvalt is dat de gezinshuisouders die reeds voor een langere periode de functie bekleden (5 +/- jaar) vooral die lagere mate van directe invloed via bijvoorbeeld een werkgroep ervaren. Deze groep gezinshuisouders haalden meerdere praktijkvoorbeelden aan waarbij zij geen directe invloed ervaren. Dit patroon is een verlengde van: 'Wel betrokken, maar invloed via werkgroep, bijeenkomst of de ondernemingsraad beperkt'. Dit patroon werd vooral ontdekt doordat gezinshuisouders aangeven dat ze geen vertrouwen meer hebben in het direct invloed uitoefenen door eerdere onaangename ervaringen. Ook kwamen de reorganisaties binnen Jeugdformaat naar voren (zie de subhoofdstukken

onaangename ervaringen en reorganisaties in hoofdstuk 4.7). Er is onder deze groep een hogere mate van strategische- en tactische machteloosheid. Zo sei respondent 1 het volgende: *‘Dit zijn mondigere mensen die werken voor zichzelf. Ze zijn gedekt. Die klagen veel over het beleid, omdat ze daar veel voor betalen. Dat is het probleem. Je verwacht wat en anders ga je klagen. Dit is een beetje het mechanisme. Vervolgens wordt er een werkgroepje opgericht en wordt er niks mee gedaan. Dit gebeurt vaker.’* Deze groep gezinshuisouders gaven aan dat zij vaker zijn afgewezen en dat dit, naast hun werk, te veel energie en/of tijd kost en dat zij dus niet meer betrokken willen zijn bij de totstandkoming en de implementatie van beleid of hier geen vertrouwen in hebben.

#### 4.1.4 Ervaren autonomie en discretionaire ruimte met het beleid lager bij gezinshuisouders in loondienst

**Tabel 6**

Axiale codes	Initiële codes
N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loondienstige</li> <li>• Zelfstandige</li> </ul>
<b>Bureaucratie (zie hoofdstuk 4.7 voor initiële codes)</b>	

De ervaren operationele machteloosheid met het beleid is over het algemeen laag onder de gezinshuisouders, maar er is wel een verschil te zien tussen zelfstandigen en gezinshuisouders in loondienst. Veel gezinshuisouders in loondienst geven aan moeite te hebben met bepaalde regels waar zij aan moeten voldoen (zie subhoofdstuk bureaucratie in hoofdstuk 4.7). In vergelijking met de zelfstandige gezinshuisouders is dit hoger. Respondent 4 gaf aan dat zij moeite had met een renovatiebeleid van panden. Bij elke stap moest zij maanden wachten of er moest weer een handtekening komen van de manager. Ook als zij initiatief nam, duurde het erg lang tot zij groen licht kreeg: *‘Toen kwam er een offerte van het bedrijf, wat hier eigenlijk binnen jeugdformaat van alle panden, geloof ik, opknapt en dat was wel echt heel veel geld, dus ik zei, joh tegen R., ik heb een aannemer die mijn hele huis heeft verbouwd. Die vraagt echt niet zoveel geld. Nou, toen mocht het bij godsgratie mocht mijn aannemer dan die doen. En, dat zijn wel dingen dat ik denk, jongens, jullie, er gaat zoveel geld naar het hele pand verven’.* Ook respondent 11 gaf aan dat zij moeite had met regels waar zij zich aan moest houden: *‘Want dat is ook het probleem waar ik vorig jaar tegenaan liep, dus omdat ik het zeker niet dat gevoel, toen voelde ik me heel erg in hokjes in hoekjes geplaatst van: je moet het zo doen en je moet het zo doen.’* Veel zelfstandige gezinshuisouders gaven aan toen zij nog in loondienst waren, behoefte hadden aan meer autonomie, vandaar dat zij zelfstandig zijn geworden.

#### 4.1.5 Ervaren zinloosheid gelijk bij gezinshuisouders

**Tabel 7**

Axiale codes	Initiële codes
N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aanwezigheid maatschappelijke zinloosheid</b></li> </ul>
N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aanwezigheid cliënt zinloosheid</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Korter dan 5 jaar gezinshuisouder</b></li> <li>• <b>Langer dan 5 jaar gezinshuisouder</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• .. jaar gezinshuisouder</li> </ul>
N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Loondienstige</b></li> <li>• <b>Zelfstandige</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bureaucratie</b></li> <li>• <b>Personeelswijzigingen</b></li> <li>• <b>Financiën en financiële stromen</b></li> <li>• <b>Vormgeving van beleid</b></li> <li>• <b>Invloed actoren</b></li> </ul> <p>(zie hoofdstuk 4.7 voor initiële codes)</p>	

Over het algemeen is de ervaren maatschappelijke- en cliënt zinloosheid te zien onder gezinshuisouders niet hoog onder gezinshuisouders. De respondenten hebben wel het idee dat het beleid voor gezinshuizen bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de samenleving. Het beleid draagt ook over het algemeen bij aan het welzijn van de gezinshuiskinderen. Er zijn geen verschillen geconstateerd tussen gezinshuisouders in loondienst en zelfstandigen of tussen gezinshuisouders die ongeveer 5 jaar in het vak zitten en gezinshuisouders die minder dan 5 jaar in het vak zitten. Enerzijds is er een lage maatschappelijke- en cliënt zinloosheid als er met een helicopterview naar de beleidsstukken wordt gekeken, maar zodra er werd ingezoomd op een aantal beleidsstukken, kwam die zinloosheid erg naar voren. In het volgende hoofdstuk wordt er stilgestaan bij deze beleidsstukken.

## 4.2 Beleidsvervreemding: Patronen in beleidsstukken

In dit hoofdstuk worden vier beleidsstukken aangeraakt, waarbij een patroon was te ontdekken in de ervaren beleidsvervreemding. Dit hoofdstuk is van belang om in te zien, waar de mate van de ervaren beleidsvervreemding het hoogst is. Zo kunnen de vorige verschijningsvormen en de verklaringen voor beleidsvervreemding (hoofdstuk 4.7) beter begrepen worden.

### 4.2.1 Bemiddeling en matchingbeleid Jeugdformaat

Door het bemiddeling en matchingbeleid wordt de ervaren operationele machteloosheid vergroot. Veel gezinshuisouders gaven aan dat zij in de afgelopen jaren onder druk werden gezet door de medewerkers van bemiddeling en matching. Opvallend is dat veel gezinshuisouders dat vooral hadden in hun eerste jaren als gezinshuisouders. Respondent 10 gaf bijvoorbeeld het volgende aan: *‘En die ook kan zeggen, ja, het is jouw huis, moeten we bij jou wonen? Natuurlijk willen we kijken wat bij de andere kinderen matcht, maar vaak heb ik toch, ik zit er dagelijks tussen, toch wel de beste ideeën over en sommige problemen kan ik gewoon niet aan en ik heb echt een hekel aan dat bemiddeling en matching dus echt door pushte.’* Zij vonden het bemiddeling en matchingbeleid teveel gefocust was op het ‘wegwerken van kinderen’. De gezinshuisouders ervaren maatschappelijke zinloosheid. Met name op de langere termijn lijkt het niet bij te dragen, omdat als de gezinshuisouder het gevoel heeft dat het kind niet past in de huidige setting in het gezinshuis, dan kan dit de ontwikkeling van de andere kinderen verstoren. Dit draagt niet bij de doelstelling van de gezinshuizen. Ook wekt dit cliënt zinloosheid op, omdat de gezinshuisouder niet het idee heeft dat het kind in haar of zijn gezinshuis de juiste zorg kan krijgen.

### 4.2.2 AKJ-beleid (vertrouwenspersonenbeleid)

Het vertrouwenspersonenbeleid zorgt voor een hoge mate van maatschappelijke- en cliënt zinloosheid. Het heeft een hoge mate van maatschappelijke zinloosheid, omdat onder de personeelsleden zoveel wijzigingen zijn, dat het uiteindelijk meer geld kost, dan het oplevert. Het heeft een hoge mate van cliënt zinloosheid, omdat gezinshuiskinderen volgens de gezinshuisouders met genoeg actoren in gesprek kunnen, en door de vele personeelswijzigingen heeft de gezinshuisouder niet het idee dat er vertrouwen te winnen valt. Zo gaf respondent 9 aan: *‘Nou bij het AKJ heb ik altijd vraagtekens, ze komen twee keer per jaar. Het zijn leuke vrouwen, maar ik geloof niet dat een kind in vertrouwen vertellen als ze hier zitten. Hè, ik laat ze altijd binnen. Ze zijn altijd welkom al die jaren, maar het werkt niet.’*

### 4.2.3 ITASK (incidentenmeldingssysteembeleid)

Het incidentenmeldingssysteem kent een hoge mate van strategische- en tactische machteloosheid. De gezinshuisouders gaven aan dat zij enige mate van strategische- en tactische machteloosheid ervaren, omdat zij geen invloed hadden op hoe dit systeem zou gaan werken. Als er tijdens een bijeenkomst aan hen gevraagd zou worden hoe zij het systeem het beste vinden werken, dan zouden de gezinshuisouders zich veel meer verbonden voelen met het systeem. Zo zei respondent 4 het volgende: *‘Dat houdt mij scherp en het zorgt ook dat je dat weer met de andere kan bespreken, waardoor het zeg maar veel meer gaat leven. Want ook mijn pm'ers heb ik ook met ze over gehad. Van ja, we moeten wel een melding maken, want laats ... maar toch is het wel een incident wat je eigenlijk moet melden. Maar goed, toen dachten we ook wel van jeetje: Dan kunnen we misschien wel dagelijks 5 keer melden op drukke dagen. Dus meer betrokken worden van hoe zou, hoe zouden dingen nou praktischer of handiger kunnen dat zou wel, ja, dat zou fijn zijn.’* Gezinshuisouders zijn diegenen die met het systeem werken. Doordat zij geen invloed konden uitoefenen op hoe het systeem moest worden vormgegeven, vinden zij dat het systeem minder goed werkt. Dit is ook in lijn met Tummers (2012a). Hij stelt dat hoe meer



professionals invloed hebben op de beleidsinhoud, hoe meer steun zij zullen hebben voor het beleid. Die steun lijkt bij deze casus te zijn weggefallen. Ook is er sprake van een mate van cliënt zinloosheid, dit komt door het ‘melden om het melden’. De gezinshuisouders geven aan dat zij zo’n systeem belangrijk vinden, maar krijgen geen terugkoppeling over wat er gedaan wordt met hun meldingen. Zo heeft dit beleid, hoe het er nu staat, geen nut voor de gezinshuiskinderen. Ook is er sprake van een mate van maatschappelijke zinloosheid, omdat volgens de gezinshuisouders de problemen op grote schaal niet verminderen.

### 4.3 Afwezigheid van beleidsvervreemding: De verschijningsvormen

In deelvraag drie wordt ‘*Hoe manifesteert beleidsvervreemding zich*’ aangegeven, vandaar dat ook kort de verschijningsvormen van de afwezigheid van beleidsvervreemding in dit hoofdstuk worden behandeld. Hierdoor kan deelvraag drie beantwoord worden. Er worden enkele mechanismen en factoren aangeraakt die deze verschijningsvormen verklaren. Dit wordt in dit hoofdstuk verantwoord, omdat de onderzoeksvraag niet is gericht op het verklaren van de afwezigheid van beleidsvervreemding, maar de verklaringen wel de verschijningsvormen van de afwezigheid van beleidsvervreemding versterken.

#### 4.3.1 Invloed via werkgroepen of bijeenkomsten (directe invloed)

**Tabel 8**

Axiale code	Initiële codes
<b>Invloed via werkgroepen of bijeenkomsten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gehoord worden (direct)</li> <li>• Betrokken worden</li> <li>• Serieus genomen worden</li> <li>• Meedenken</li> <li>• Vertrouwen in uitkomst</li> <li>• Bottom-up benadering</li> <li>• Aanwezigheid werkgroep/bijeenkomst</li> </ul>

Een duidelijk patroon in dit onderzoek is dat gezinshuisouders aangeven gehoord te worden bij de totstandkoming en de implementatie van beleid. Dit is met name zo in situaties, waarbij het beleid niet dagelijks invloed op hen heeft. Dit is bijvoorbeeld zo met een procedure. Die procedures worden niet wekelijks ingezet. Een gedeelte van de gezinshuisouders gaven aan dat zij het idee hadden dat zij konden meedenken, dat zij serieus werden genomen en dat zij vertrouwen hadden of hebben in een zo goed mogelijke uitkomst.

### 4.3.2 Invloed via betrokken actoren (indirecte invloed)

Tabel 9

Axiale code	Initiële codes
<b>Invloed via betrokken actoren</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Invloed via collega's</li><li>• Invloed via managers</li><li>• Invloed via de beroepsvereniging</li><li>• Invloed via gezinshuis.com</li><li>• Invloed via de ondernemingsraad</li><li>• Gehoord worden (indirect)</li><li>• Vertegenwoordiging gezinshuisouders</li></ul>

Gezinshuisouders gaven aan dat zij via collega's, managers, gezinshuis.com, de beroepsvereniging, de ondernemingsraad invloed uitoefenen op het beleid. Er is in enige mate sprake van afwezigheid van indirecte strategische- en tactische machteloosheid. Respondent 5 gaf aan dat zij het idee heeft dat zij goed vertegenwoordigd wordt door haar manager. Dit betreft vooral in situaties waarbij gezinshuisouders niet de juiste kennis hebben of niet genoeg tijd hebben om er mee bezig te zijn. Respondent 5 gaf aan dat zij het idee had, dat de manager problemen met het beleid oppakt en goed afhandelt. Respondent 2 vindt dat zij indirect – via andere collega's of betrokken organisaties – invloed uitoefent bij de totstandkoming van beleid. Respondent 5 gaf ook aan dat gezinshuis.com de gezinshuisouders goed betreft en waar nodig werkgroepen opricht en dat hun kracht is dat zij vooral luisteren. Ook hebben meerdere respondenten het idee dat de beroepsvereniging en de ondernemingsraad hun goed vertegenwoordigd bij de totstandkoming en de implementatie van beleid. Met enkele uitzonderingen, zijn de gezinshuisouders positief over hun indirecte invloed via deze actoren.

### 4.3.3 Ervaren autonomie en discretionaire ruimte met het beleid

**Tabel 10**

Axiale code	Initiële codes
Hoge mate van autonomie en discretionaire ruimte	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regie groot<ul style="list-style-type: none"><li>○ Kernteam</li><li>○ Oplossen probleem</li></ul></li><li>• Vormgeving beleid<ul style="list-style-type: none"><li>○ Beleid als hulpmiddel</li><li>○ Eigen interpretatie beleid</li></ul></li><li>• Verantwoorden</li><li>• Veel vrijheid in handelen</li><li>• Veel vrijheid met het beleid</li><li>• Eigen normen en waarden</li><li>• Zeggenschap</li><li>• Veel vertrouwen</li><li>• Niet verplicht</li></ul>

Er is weinig sprake van operationele machteloosheid. De respondenten gaven aan dat zij de regie hebben als het gaat om het gezinshuiskind. In hun huis bepalen zij zelf de heersende normen en waarden. Als zij tijdens een crisissituatie een protocol inzetten, is er vaak ruimte voor eigen interpretatie, als zij het achteraf maar kunnen verantwoorden. Zij zien de protocollen meer als 'hulpmiddel', dan als verplichting. Dit gaat over de positieve aspecten van de vormgeving van het beleid en met name over het gebruiken van een protocol als een leidraad en het verantwoorden, als er een andere weg is genomen in bijvoorbeeld een crisissituatie. In hoofdstuk 4.7 wordt de vormgeving van het beleid ook gezien als verklaring voor beleidsvervreemding. Dit gaat met name in op dat sommige procedures erg vaag zijn of dat er in de stukken sprake is van ambiguïteit. Bij het beleid komen veel actoren kijken. Over het algemeen geven gezinshuisouders aan dat zij de regie nemen in i) overleggen met hun kernteam en ii) dat zij serieus worden genomen als zij een probleem met het gezinshuiskind aankaarten. Zij hebben dan vaak het laatste woord. Een hogere mate van operationele machteloosheid werd vooral ervaren in situaties waarbij het vertrouwen in en van het kernteam laag was (zie hoofdstuk 4.7).

#### 4.3.4 Ervaren afwezigheid van zinloosheid van het beleid

Tabel 11

Axiale code	Initiële codes
<b>Afwezigheid van maatschappelijke zinloosheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belang kaders</li> <li>• Naslagwerk</li> <li>• Praktisch</li> <li>• Stok achter de deur</li> <li>• Veiligheid samenleving</li> <li>• Doelen beleid werken</li> <li>• Aanwezigheid belangrijk</li> <li>• Vroeger en nu</li> </ul>
<b>Afwezigheid van cliënt zinloosheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleid recht van het kind</li> <li>• Professionalisering recht van het kind</li> <li>• Belang kaders</li> <li>• Kind via beleid niet verder getraumatiseerd</li> <li>• Veiligheid kind</li> <li>• Nut voor kind</li> <li>• Aanwezigheid belangrijk</li> <li>• Vroeger en nu</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Korter dan 5 jaar gezinshuisouder</b></li> <li>• <b>Langer dan 5 jaar gezinshuisouder</b></li> </ul>	.. jaar gezinshuisouder
N.v.t	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Loondienstige</b></li> <li>• <b>Zelfstandige</b></li> </ul>

Er is over het algemeen weinig sprake van maatschappelijke- en cliëntzinloosheid. De meeste protocollen en processen zien de gezinshuisouder als 'belangrijk' dat het er is, of het fungeert als 'stok achter de deur'. Ook geven zij aan dat veel beleid zorgt voor veiligheid voor de samenleving en het gezinshuiskind. Er is sprake van een lage mate van cliënt zinloosheid, omdat de gezinshuisouders over het algemeen het pakket aan beleid voor gezinshuis zien als het 'recht van het kind'. Interessant is dat gezinshuisouders die langer in dienst zijn een vergelijking maken met vijftien jaar +/- geleden. Veel beleid was er nog niet, dus moesten gezinshuisouders veel meer zelf bepalen wat zij in een crisissituaties deden of hoe zij zich professionaliseren. Er zijn geen verschillen geconstateerd in de ervaren afwezigheid van de zinloosheid tussen zelfstandigen en tussen gezinshuisouders in loondienst en tussen gezinshuisouders die langer of korter dan 5 jaar +/- in het vak zitten.

#### 4.5 Beleidsvervreemding: Manifestatie

Op basis van de twee vorige hoofdstukken, wordt in dit hoofdstuk deelvraag twee beantwoord: *'Hoe manifesteert beleidsvervreemding zich onder de street-level bureaucrats die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden?'*.

Met het pakket aan beleid is er met name een hoge directe strategische- en tactische machteloosheid geconstateerd. Gezinshuisouders kunnen weinig directe invloed uitoefenen op de totstandkoming en implementatie van het beleid. Dit wordt door veel gezinshuisouders wel als belangrijk gezien. Dit is met name het beleid waarmee zij dagelijks of wekelijks in aanraking komen (incidentenmeldingssysteembeleid, weekendopvangbeleid of de invoering van de coaches). Met name bij gezinshuisouders die al langer dan 5 jaar in het vak zitten, is de ervaren strategische - en tactische machteloosheid groter. In sommige gevallen worden de gezinshuisouders helemaal niet betrokken en in andere gevallen is het schijninvloed via bijvoorbeeld een werkgroep. Opvallend is dat veel gezinshuisouders aangeven dat zij geen behoefte hebben om in een werkgroep te zitten, maar zij zouden wel die invloed ervaren als er aan hen gevraagd wordt of het beleid in de praktijk haalbaar is. Tummers (2012a) en (2014) stelt dat de effecten van invloed op strategische- en op tactisch niveau veel minder belangrijk zijn voor bijvoorbeeld de steun van het beleid. Beleidsmedewerkers en managers moeten zich met name focussen op de operationele machteloosheid en op zinloosheid (Tummers, 2014). Uit de patronen van dit onderzoek komt naar voren dat als de gezinshuisouders niet betrokken worden en dat dit kan zorgen voor weinig kennis over het beleid of voor frustratie. Ook de specialisten in de focusgroep stonden lang stil bij het betrekken van de gezinshuisouders. Specialist 4 gaf aan dat het betrekken van de gezinshuisouder erg van belang is, omdat zij het beleid moeten uitvoeren. Die directe invloed lijkt dus van belang te zijn. Dit is in lijn met de bevindingen van Judson (1991) die stelt, vanuit de verandermanagementliteratuur, dat het belangrijk is om de werknemers te betrekken bij veranderingen. De ervaren indirecte strategische- en tactische machteloosheid komt minder naar voren. Zij zijn over het algemeen positief over bijvoorbeeld de manager van Jeugdformaat, de beroepsvereniging en gezinshuis.com. Bij deze actoren geven zij aan dat zij het idee hebben dat zij indirect invloed kunnen hebben op het beleid, op zowel organisatie-, regionaal- en nationaal niveau. De indirecte strategische- en tactische invloed ervaren zij positiever, maar die lijkt wel minder van belang te zijn, omdat wat op andere niveaus wordt besproken of wat een sterke financiële dimensie heeft, niet altijd relevant is. Er is geen sprake van een hoge mate van operationele machteloosheid. Wel wordt er aangegeven dat gezinshuisouders in de afgelopen jaren door de medewerkers van bemiddeling en matching onder druk werden gezet en last hadden als het vertrouwen van en in het kernteam onvoldoende was. Hierdoor voelden zij een hogere mate van operationele machteloosheid. Zij hebben in het dagelijkse veel autonomie en hebben bij de procedures van Jeugdformaat genoeg discretionaire ruimte. Er komt duidelijk naar voren dat gezinshuisouders in loondienst over het algemeen meer operationele machteloosheid ervaren. Ook is er enige mate van maatschappelijke- en cliënt zinloosheid te zijn. De gezinshuisouders geven over het algemeen aan dat die ervaren zinloosheid niet zo groot is, omdat zij het beleid meer als hulpmiddel zien of ter ondersteuning van hun professionaliteit. Wel zijn er patronen van de ervaren zinloosheid gevonden bij sommige beleidsstukken.

## 4.6 Beleidsvervreemding: Nieuwe classificatie

Uit de interviews met de gezinshuisouders komen er twee nieuwe dimensies, die zorgen voor een hogere mate van beleidsvervreemding, naar voren. Deze nieuwe dimensies worden ook in het volgende hoofdstuk 'verklaringen van beleidsvervreemding' meegenomen. Het beleidsvervreemdingskader is een goede analyse tool om de ervaren beleidsvervreemding kwalitatief te toetsen. In bijlage 3 is er een tabel toegevoegd die op basis van de nieuwe inzichten uit dit onderzoek het beleidsvervreemdingskader versterkt. In het hoofdstuk 'discussie' wordt er ingegaan op het onderscheid tussen de bestaande dimensies.

### 4.6.1 Agenda machteloosheid

**Tabel 12**

Axiale code	Initiële codes
<b>Agenda machteloosheid</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Probleem kan niet op de agenda</li><li>• Probleem wordt niet aangekaart</li><li>• Probleem krijgt geen aandacht</li></ul>

Een dimensie die lijkt te zorgen voor beleidsvervreemding is, het geen invloed hebben om het beleid (opnieuw) op de agenda te zetten via bijvoorbeeld managers, werkgroep of bijeenkomst. De gezinshuisouders wilden graag een verandering aanbrengen in het beleid, maar het probleem werd niet aangepakt of het duurde maanden voordat het probleem aandacht kreeg. Dit is een patroon dat terug lijkt te komen bij gezinshuisouders. Hierdoor ervaart de gezinshuisouder agenda machteloosheid. Respondent 7 legde uit dat zij een probleem aankaarte, maar dat er pas maanden later aandacht aan besteed werd: *'Ja, maar dat, maar dan merkt dat er zomaar zeggen, ja, leg dat uit dat er dan een beetje kortaf wordt gereageerd. Denk jij vraagt eigenlijk om mijn mening en of die niet van toegevoegde waarde is en pas later toen alle gezinshuizen gingen zeggen: van nou ja, ik loop er ook tegenaan. Ik wil dat ook bespreekbaar maken. Toen dacht ik: Ja, je neemt mijn naam niet serieus. Dus ik heb dat toen wel toegelicht'*. Ook respondent 3 gaf aan dat haar probleem met het beleid niet werd opgepakt: *'Wel op dat moment, maar uiteindelijk zeg ik, er is nog steeds niks gebeurd is. Er is nog eigenlijk nog steeds geen antwoord. Hoe het nu verder gaat. Dan vergeet ik dat alweer en dat komt dan eigenlijk niet meer echt ter sprake. Dit gebeurt vaker.'*

## 4.6.2 Professionele zinloosheid

Tabel 13

Axiale code	Initiële codes
<b>Professionele zinloosheid</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Professionalisering gezinshuisouders</li><li>• Belang professionalisering gezinshuisouder</li><li>• Belang veiligheid gezinshuisouder</li><li>• Onveiligheidsgevoel gezinshuisouder</li></ul>

Een dimensie die lijkt te zorgen voor beleidsvervreemding is de zinloosheid van het beleid voor de professionele ontwikkeling van de gezinshuisouders. Een opvallend patroon is dat gezinshuisouders aangeven dat het pakket aan beleid zorgt voor hun professionalisering en dat dit ook goed is voor het gezinshuiskind (afwezigheid van cliënt zinloosheid). Het beleid heeft dan toegevoegde waarde voor de welzijn van de gezinshuisouder zelf. Een aantal gezinshuisouders gaven ook aan dat is essentieel is. Als er specifiek wordt gekeken naar de data, dan lijkt het erop dat sommige beleidsstukken zorgen voor het omgekeerde. Als een gezinshuisouder het idee heeft dat het beleid geen toegevoegde waarde heeft voor de gezinshuisouder zelf, in zowel het welzijn als de professionalisering, dan ervaart de gezinshuisouder professionele zinloosheid. Bij respondent 10 kwam bij het bemiddeling en matchingbeleid, professionele zinloosheid naar voren: *‘Natuurlijk willen we kijken wat bij de andere kinderen matched, maar vaak heb ik toch, ik zit er dagelijks tussen, toch wel de beste ideeën over en sommige problemen kan ik gewoon niet aan en ik heb echt dat bemiddeling en matching dus echt door pushte, maar dat daar zo een veilige situatie naar huis ontstond. Dan denk ik van joh: Iedereen raakt erdoor beschadigd, kinderen die er wonen, maar ik zelf ook, want als er zo'n jongen die nog groter is dan jij en voor je staat en je bedreigd, nou dat dat doet gewoon iets met je en dat had voorkomen kunnen worden.’* Zij gaf aan dat het beleid de gezinshuisouder beschadigd. Het kwam dus niet ten goede van de welzijn van de gezinshuisouder. Ook de specialisten in de focusgroep stonden stil bij, of het pakket aan beleid wel zorgt voor de professionalisering van de gezinshuisouder. Specialist 5 zei dat het beleid in zijn algemeenheid niet altijd iets toevoegt voor de gezinshuisouder of er wordt niet beschreven wat een gezinshuisouder eraan zou moeten hebben op gebied van zijn of haar professionalisering.

## 4.7 Verklaringen van beleidsvervreemding

In dit hoofdstuk wordt deelvraag drie: *'Welke factoren en mechanismen van beleidsvervreemding kunnen worden afgeleid uit de interviews met de street-level bureaucrats die werkzaam zijn binnen gezinshuizen in Regio Haaglanden?'*, beantwoord.

### 4.7.1 Top van de organisatie beslist

**Tabel 14**

Axiale code	Initiële codes
<b>Top van de organisatie beslist</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Top beslist</li><li>• Top maakt beleid</li><li>• Top-down benadering</li><li>• Autocratie</li><li>• Duidelijke hiërarchie</li></ul>

Een verklaring voor een hogere mate van agenda, strategische- en tactische machteloosheid lijkt te zitten in dat de top van de organisatie beslist. Dit verklaart ook de ervaren lage invloed via bijvoorbeeld werkgroepen. De top, hierbij wordt er zowel op organisatie-, gemeentelijk- als nationaal niveau gewezen, hoort de gezinshuisouders, maar dat de beslissingen worden uiteindelijk genomen zonder de behoefte van de gezinshuisouder echt mee te nemen en/of geen terugkoppeling te geven over wat er met hun input is gedaan. Dit kan frustrerend zijn voor de gezinshuisouders en daarom werd er ook aangegeven dat zij geen energie meer willen stoppen in deelname aan een werkgroep omtrent de totstandkoming of de implementatie van beleid. Dat de top zoveel macht heeft en duidelijk de laatste beslissing neemt, zorgt voor een toename in de ervaren agenda-, strategische- en tactische machteloosheid van gezinshuisouders. Respondent 3 verwoordt dit als volgt: *'Nou ja, in het begin had ik vaak meegedaan in die groepjes voor de ontwikkeling van dingen, weet je wel dan de vraag van: denk eens mee en wat los op papier gezet en daar heb ik die tijd niet zo van teruggezien als je zegt van zonde van mijn energie die ik erin gezet heb. Ze doen niks met jouw input.'* Dit wordt ook als verklaring gegeven waarom gezinshuisouders helemaal niet betrokken worden, omdat in woorden van respondent 4 de top *'daarboven doet wat zij wil'*.



## 4.7.2 Onaangename ervaringen

Tabel 15

Axiale code	Initiële codes
Onaangename ervaringen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geen vertrouwen meer door verleden</li><li>• Niet meer mee bemoeien door ervaringen</li><li>• Slechte ervaring</li><li>• Tijd en energie<ul style="list-style-type: none"><li>○ Geen energie meer aan besteden</li><li>○ Geen tijd meer aan besteden</li></ul></li></ul>

Een verklaring voor een hogere mate van agenda, strategische- en tactische machteloosheid zit hem in dat gezinshuisouders onaangename ervaringen hebben gehad via een werkgroep, bijeenkomst of in gesprek met een manager. Dit lijkt een vorm van lage directe invloed te zijn en verklaart ook waarom gezinshuisouders die langer dan 5 jaar +/- in het vak zitten een hogere mate van directe strategische- en tactische machteloosheid ervaren. Zij geven aan dat zij vaker zijn teleurgesteld, dat hun vertrouwen door de jaren heen is beschadigd en dat zij niet meer het vertrouwen en de energie hebben om direct invloed uit te oefenen. Zo gaf respondent 3 aan dat zij meerdere onaangename ervaringen had via een werkgroep: *'maar dat hele traject is toen niet meer opgepakt. Ze hebben, daar is gewoon niks mee gedaan, dus een beetje stank voor dank ... Door de organisatie is dat toen eigenlijk weer ja, slecht afgerond, zeg maar, ja dus, en dat heeft mij dat weerhoudt mij ervan om weer in al die groepjes te gaan zitten. Ik doe dat niet meer.'* Ook gaf respondent 3 aan dat zij, bij eerdere ervaringen, moeilijk een probleem met het beleid (agenda machteloosheid) bespreekbaar kon maken en dat er geen oplossing voor werd gevonden. Deze resultaten hebben een relatie met de verandermanagementliteratuur. Zo stelt Judson (1991) dat onaangename ervaringen veel invloed hebben op de steun bij veranderingen.

### 4.7.3 Bureaucratie

Tabel 16

Axiale code	Initiële codes
Bureaucratie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bureaucratie<ul style="list-style-type: none"><li>○ Administratiedrang</li><li>○ Onnodig papierwerk</li><li>○ Vastgeroeste structuren</li></ul></li><li>• Aanbestedingen<ul style="list-style-type: none"><li>○ Contractafspraken</li></ul></li><li>• Vaste regels<ul style="list-style-type: none"><li>○ Vast systeem</li><li>○ Voldoen aan regels</li></ul></li><li>• Melden om het melden<ul style="list-style-type: none"><li>○ Indekken professional</li><li>○ Indekken collega's professional</li></ul></li><li>• Werkwijze bemiddeling en matching</li></ul>

Een belangrijke verklaring voor de ervaren machteloosheid en de ervaren zinloosheid is bureaucratie. Bureaucratie lijkt alle dimensies van beleidsvervreemding aan te raken. De respondenten geven aan dat zij het idee hebben dat de organisaties vast zitten aan bepaalde regels en afspraken. Ook de specialisten in de focusgroep noemt de toenemende bureaucratie in de jeugdzorg als groot probleem. Zo stellen DeHart-Davis & Pandey (2005) dat werkvervreemding een indicator kan zijn van de mate van bureaucratie die professionals in de publieke sector ervaren. Bureaucratie heeft sterk invloed op organisatiebetrokkenheid en werktevredenheid onder werknemers. Werkvervreemding sluit aan bij het concept van beleidsvervreemding (Tummers, Steijn & Bekkers, 2009).

Interessant is dat gezinshuisouders het beleid op nationaal niveau benoemen als iets dat zorgt voor minder invloed op het beleid. Zo noemen meerdere gezinshuizen de 'aanbestedingen' als doorn in het oog. Een verklaring voor het wel betrokken worden, maar een lage mate van invloed via bijvoorbeeld een werkgroep zijn de aanbestedingen. Respondent 4 heeft het idee dat zij weinig invloed kan uitoefenen op het beleid en geeft de aanbestedingen als voorbeeld: *'Dus weinig, denk ik, maar dat komt ook weer omdat zij ook weer te maken hebben met heel die gelden en al dat winnen van een product en het winnen van je, hoe werkt, hoe zit, hoe heet het ook alweer? Die aanbesteding is natuurlijk idioot, dat we met zijn allen in de jeugdzorg werken en dat we moeten vechten om een aanbesteding te winnen.'* Ook lijken de aanbestedingen te zorgen voor een hogere mate van maatschappelijke- en cliënt zinloosheid. De maatschappelijke zinloosheid uit zich in dat aanbestedingen ervoor zorgen dat op nationaal niveau niet gezorgd wordt voor de veranderingen op maatschappelijk niveau. Ook zorgen de

aanbestedingen voor een toename van de ervaren cliënt zinloosheid. De aandacht verschuift van de zorgvraag van de kinderen naar de procedure van aanbestedingen.

Opvallend is ook dat de ervaren zinloosheid met het beleid erg naar voren komt in het zorgen dat de gezinshuiskinderen de juiste zorg krijgen. Die juiste zorg wordt verstoord door ‘vaste regels’. Respondent 2 zei hier het volgende over: *‘Dat zit allemaal vast aan regeltjes en dingetjes en iedereen probeert het best doen, maar er zijn gewoon ten eerste te veel regeltjes en het is te veel versplinterd. Ik bedoel, nu moet ik therapie gaan regelen voor die van 6, nou die heeft therapie nodig. Maar de voogd zit in Rotterdam en ik moet via de gemeente in Den Haag zien te regelen dat ze therapie kan krijgen? Nou, ik ben nog niet veel verder.’* Een verklaring voor een hogere operationele machteloosheid van gezinshuisouders in loondienst lijkt te zitten in dat zij aan veel meer regels en kaders van Jeugdformaat moeten voldoen. En dit kan bij hen soms voor frustratie zorgen. De specialisten uit de focusgroep zien in hun omgeving dat de bureaucratie voor veel frustratie kan zorgen onder gezinshuisouders in loondienst.

Een verklaring voor een hogere mate van ervaren zinloosheid lijkt te zitten in dat gezinshuisouders bijvoorbeeld incidenten ‘melden om het melden’, maar dat het geen toegevoegde waarde heeft. Veel gezinshuisouders hebben geen idee wat er met de meldingen worden gedaan en geven aan dat het vooral om het ‘indekken’ gaat. Zo gaf respondent 9 het volgende aan: *‘Ja, voor het melden en om mezelf in te dekken. Formeel is het gemeld. Ik weet niet wat ze daar mee zouden willen doen, maar het zou fijn zijn dat ze dat de leidinggevende contact met je opneemt. Maar goed, die is er niet meer dat je je belt donderdag van goh ik heb dat gelezen jemig wat vertel, dat zou ik wel fijn vinden.’* Ook is dit volgens een aantal gezinshuisouders te zien bij directe collega’s.

De werkwijze bij bemiddeling en matching lijkt een verklaring te zijn voor een hogere mate van maatschappelijke- en cliënt zinloosheid. Er werd aangegeven dat gezinshuisouders in hun gezinshuis plekken over hebben of hadden, maar dat zij maar geen gezinshuiskinderen aangeboden kregen, terwijl er in de jeugdzorg wachtlijsten zijn. De medewerkers van bemiddeling en matching moeten via bepaalde procedures werken. Dat is volgens de gezinshuisouders niet bevorderlijk voor de kinderen en maakt het maatschappelijk probleem (de wachtlijsten) alleen maar groter.

#### 4.7.4 Reorganisaties

**Tabel 17**

Axiale code	Initiële codes
<b>Reorganisaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganisatie               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Minder managers</li> <li>○ Geen teamleiders meer</li> <li>○ Verandering op managementniveau</li> <li>○ Bezuinigen</li> </ul> </li> </ul>

De reorganisatie waarmee Jeugdformaat te maken heeft gehad, is een verklaring voor een hogere mate van strategische- en tactisch machteloosheid. Dit lijkt dan ook een verklaring te zijn voor waarom

gezinshuisouders die 5 jaar of langer in het vak zitten een hogere mate van strategische- en tactische machteloosheid ervaren dan gezinshuisouders die minder dan 5 jaar in het vak zitten. De gezinshuisouders die langer in het vak zitten, gaven vaker aan dat zij minder invloed kunnen uitoefenen, omdat er nu maar één manager is. Vroeger waren er 5 á 6 teamleiders onder de manager. Respondent 11 verwoordde dit als volgt: *‘Ja, kijk, toen ik begon was de structuur nog heel anders dan van Jeugdformaat. Toen had je teamleiders en had je leidinggevend. En nou ja, dat is dat hè? Nu hebben we een teamleider. Eerst hadden we er 5 ofzo of 6 en dan iedereen had een paar gezinshuizen onder zich. Dus ja, ik denk dat daar daarboven zit, dat dat het beleid maakt. Ik denk wel dat dat een teammanager wat invloed op heeft, want uiteindelijk denk ik dat je alleen het beleid kan maken als je ook weet hoe het in de praktijk is. Maar het is denk ik minder dan eerst.’* Ook de specialisten in de focusgroep benoemen dat ze deze verklaring begrijpen. Tummers, Steijn & Bekkers (2009) benoemen dat dit het resultaat is van *New Public Management*. Hier is de nadruk te komen liggen op kostenreductie en die gaat gepaard met reorganisaties bij overheidsinstellingen. Hun verwachting was dan ook dat professionals minder invloed konden uitoefenen over hoe beleid werd vormgegeven en geïmplementeerd in de organisatie. Dit ervaren de gezinshuisouders ook in hun context.

#### 4.7.5 Personeelwijzigingen

**Tabel 18**

Axiale code	Initiële codes
<b>Personeelwijzigingen</b>	Personeelwijziging Personeelwijzigingen Personeelwisseling

De personeelwijzigingen zijn een verklaring voor een hogere mate van maatschappelijke- en cliënt zinloosheid. Als er specifiek wordt gekeken naar het vertrouwenspersonenbeleid, dan geven gezinshuisouders aan dat beleid in zekere mate zinloos is, omdat de vertrouwenspersonen vaak wisselen. Respondent 4 geeft bijvoorbeeld aan dat zij zó snel weer weggingen, dat het geen toegevoegde waarde had. Zij zei dat de gezinshuiskinderen al met zoveel actoren te maken hebben en dat die wisselingen erg moeilijk zijn. Ook lijken de personeelwijzigingen een verklaring te bieden voor professionele zinloosheid met het beleid. Een aantal gezinshuisouders gaven aan dat zij door al die personeelwijzigingen bij hun huidige kernteam ondersteuning en kennis missen. Dit zorgt voor een hogere mate van professionele zinloosheid, omdat zij bij het beleid kennis nodig hebben van gelijkgestemden, want zo kunnen zij weer professionaliseren. Respondent 9 zei hier het volgende over: *‘Het kind werd toen weggehaald. We waren toen ook onervaren. We waren net 2 á 3 jaar in dienst. Ja, ik weet niet dat overkwam ons gewoon. Nou, ik denk als dat nu zou gebeuren, dat dat niet zou gebeuren. Nee, we hadden ook in deze situatie geen ondersteuning van die ambulante medewerkers, want die veranderen ook iedere maand zowat en gedragswetenschappers heb ik ook al 20 gehad.’* Ook de specialisten uit de focusgroep zien de personeelwijzigingen als één van de grootste problemen voor de jeugdzorgsector, want er gaat zo veel kennis (over het beleid) verloren.

#### 4.7.6 Financiën en financiële stromen

Tabel 19

Axiale code	Initiële codes
<b>Financiën en financiële stromen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geld</li><li>• Bezuiniging</li><li>• Financiële stromen</li><li>• Geld blijft steken</li><li>• Geld niet goed gebruikt</li></ul>

De financiën en de financiële stromen zijn een verklaring voor een hogere mate van strategische- en tactische machteloosheid. Zo geven gezinshuisouders die een lage mate van directe invloed ervaren aan dat zij begrijpen dat het om 'geld' of 'bezuinigingen' gaat. Ook zorgen de financiën of financiële stromen voor een hogere mate van agenda machteloosheid. Respondent 9 gaf aan dat zij al langere tijd worstelt met een probleem en weet dat het uiteindelijk om de financiering gaat: *'Het probleem is niet zozeer bij de gemeente, want die die willen die ja. Het probleem is dat wij dat wij oplossingen hebben die eigenlijk niet die die niet past binnen wat Jeugdformaat eenvoudig kan regelen. Ze willen buiten de box denken om de kinderen op te vangen en het succesvol te maken, maar het gaat natuurlijk om financiën.'* De financiële stromen zorgen voor een zekere mate van ervaren maatschappelijke- en cliënt zinloosheid. Respondent 9 gaf aan dat Jeugdformaat veel geld krijgt en zet vraagtekens bij het feit dat Jeugdformaat zo'n luxe pand heeft, maar dat het hen niet lukt om – wat in de CAO is bepaald – de gezinsouders het weekend vrij te geven. Respondent 4 gaf aan dat zij zich soms afvraagt waar al dat geld naar toe gaat. Zij heeft het idee dat het vaak blijft steken bij verschillende partijen en dat dit niet wordt besteed aan de gezinshuis kinderen en aan de gezinshuisouders.

#### 4.7.7 Invloed actoren

Tabel 20

Axiale code	Initiële codes
Invloed actoren	<ul style="list-style-type: none"><li>• Invloed actoren</li><li>• Invloed ouders<ul style="list-style-type: none"><li>○ Gezag te groot</li><li>○ Ondersteuning kind</li><li>○ Activiteiten</li></ul></li><li>• Invloed kernteam<ul style="list-style-type: none"><li>○ Vertrouwen kernteam</li></ul></li><li>• Invloed medewerkers bemiddeling en matching<ul style="list-style-type: none"><li>○ Doordrukken kind</li><li>○ Professional niet serieus nemen</li></ul></li></ul>

De invloed van de actoren lijkt een verklaring te zijn voor een hogere mate van professionele- en cliënt zinloosheid. Ook is er sprake van operationele machteloosheid. De gezinshuiskinderen hebben met veel actoren te maken en dit kan voor problemen zorgen in het doen en laten van de gezinshuisouder. Zo zei respondent 1 het volgende: *'De ouders erbij, vrienden en vriendinnen die ermee bemoeien, zussen en broers, opa's en oma's, nou ja dus de hele familie, de jeugdbeschermer, therapeut die ermee bemoeit, school die mee bemoeit. Nou als je hier een casus omheen uitvoert en laat zien wat er op je af komt en al die mensen en dan lopen ze nog stage en heb je een stagebegeleider. Weet je wat het is: al die mensen gaan met het kind praten en o, ja god levensverhaal en ze willen allemaal helpen en komen uiteindelijk allemaal hier. Er zit ook nog een weekendpleeggezin bij, waar je mee te maken hebt. En de druk hier is enorm.'*

Door de 'invloed van de ouders', die vaststaat in wet- en regelgeving, voelen gezinshuisouders vaker een hogere mate van operationele machteloosheid en cliënt zinloosheid. Hierbij is het belangrijk op te merken dat het belang van het biologisch netwerk erg vaak naar voren kwam. In bepaalde situaties ging het er vooral over dat het duidelijk was dat de ouders het kind benadeelden in de ondersteuning van de juiste zorg of in keuzes van activiteiten. Respondent 2 gaf hiervoor het volgende aan: *'Ja, als je zit met officiële toestemming. Gisteren was er een zitting van twee van de kinderen, waarbij het gezag van de ouders in beëindigd, dat gaat het een stukje makkelijker maken, denk ik. Dat hele traject hiervoor dus waarbij een therapie niet door kon gaan bij een jongen, omdat de moeder onbereikbaar is en de vader nog niet zo ver was dat hij een handtekening had gezet. Waardoor die jongen geen therapie krijgt, al sinds december niet, daar loop ik op leeg.'*

Invloed van het kernteam, dus de gedragswetenschapper, de ambulante begeleider en eventueel de pedagogisch medewerker zorgen voor een hogere mate van operationele machteloosheid. Veel gezinshuisouders gaven aan dat het belang van het vertrouwen in je kernteam essentieel is, ook als het gaat om het uitvoeren van beleid. Als dat vertrouwen er niet is, dan ervaren gezinsouders een hogere mate van operationele machteloosheid. Zo gaf respondent 11 hierover het volgende aan over de interpretatie over de bezoeksregeling, waar enige mate van autonomie bij komt kijken: *‘Dan hebben zij een idee. We willen het zo doen. Dan zeg ik nou, denk dat dat niet zo handig is, want een kind reageert er zo op en dan zeggen ze ja, maar we gaan het toch doen. En dan zit ik vervolgens met de puree zit, dat als een kind terugkomt van zijn bezoek, dat ik hier twee dagen lang bezig ben met herstel. Omdat zij zeggen, nee, we gaan het zo doen.’*

Een verklaring van een hogere mate van operationele machteloosheid zit hem ook in dat de startende gezinshuisouders overruled worden door de invloed van de medewerkers van bemiddeling en matching en het beleid. Veel gezinshuisouders gaven aan dat zij dit in de afgelopen jaren hadden meegemaakt en dat dit veel onbegrip heeft veroorzaakt. Ook lijkt de invloed van de medewerkers van bemiddeling en matching een verklaring te zijn voor een hogere mate van professionele- en cliëntzinloosheid. In het citaat hiervoor gaf de respondent aan dat de werkwijze van de medewerkers van bemiddeling en matching niet zorgen voor een veilige omgeving voor de gezinshuiskinderen, maar ook niet voor de gezinshuisouder zelf. Dit is een duidelijk patroon.

#### 4.7.8 Vormgeving beleid

**Tabel 21**

Axiale code	Initiële codes
Vormgeving beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambigüiteit beleid</li> <li>• Moeilijk interpreteerbaarheid beleid</li> <li>• Vaagheid beleid</li> <li>• Vage doelstellingen</li> <li>• Rode draad ontbreekt</li> <li>• Focus instellingen               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Normale gezinssetting</li> <li>○ Afvinklijsten</li> </ul> </li> </ul>

Een verklaring voor een hogere mate van professionele-, maatschappelijke- en cliëntzinloosheid lijkt de vormgeving van het beleid te zijn. Er wordt door de gezinshuisouders gesproken over de ‘ambigüiteit’, ‘moeilijk interpreteerbaarheid’ of ‘vaagheid’ van het beleid. Respondent 1 zei hier het volgende over: *‘Als je het kwaliteitscriteria leest, dan zitten er heel veel dingen in, hier kan ik me hierin vinden. Maar hoe verhoudt dat zich in de praktijk? Het is heel algemeen. Hoe moet ik dit interpreteren ... Het is mooi zo’n kwaliteitsboek, maar wie doet hier iets mee en wie heeft er wat aan?’* Hier komt duidelijk naar voren dat de gezinshuisouder enige mate van professionele zinloosheid ervaart. Ook respondent 2 benoemde de

vaagheid van bijvoorbeeld een procedure. Deze gezinshuisouder had het idee dat zij sommige stukken zelf moest interpreteren en was daar lang mee bezig geweest: *‘Dit geldt ook voor digitaal toezicht: heb ik zelfs zitten googelen, wat bedoelen ze daar nou mee. Dat vind ik eigenlijk al het Keurmerk niet duidelijk, want dat moet je eigenlijk zeggen als keurmerk; je moet een protocol schrijven over digitaal toezicht, dat houdt dit en dit in’*. Die vaagheid is duidelijk terug te zien bij het incidentenmeldingssysteem. Gezinshuisouders weten vaak niet wanneer zij moeten melden en vaak wordt er helemaal niet gemeld. Die vaagheid zorgt voor een hogere mate van maatschappelijke zinloosheid. Gezinshuisouders geven aan dat zij het idee hebben dat zij het melden voor dataverzameling, maar er wordt geen actie ondernomen op die meldingen. Dit is in lijn met de verwachtingen die Tummers, Steijn & Bekkers (2009) schetsen: publieke professionals zullen een grotere maatschappelijke zinloosheid ervaren wanneer prestatiebeheer en outputcontroles worden gebruikt bij de uitvoering van beleid. De specialisten in de focusgroep begrijpen dat de gezinshuisouders die ‘vaagheid’ soms zo ervaren. Specialist 1 benoemt dat de rode draad in het pakket aan beleid ontbreekt: *‘Dus het brengen van een rode draad in de informatievoorziening ook rond beleid dat dat is een belangrijke. Als dit duidelijk is dan kan dit beleidsvervreemding tegengaan. Wat is nou de kern van wat er van ons verwacht wordt?’*

Dat veel van het beleid zich focust op instellingen, lijkt een verklaring te zijn voor een hogere mate van maatschappelijk- en cliëntzinloosheid. Zo gaven de gezinshuisouders aan dat veel protocollen meer van toepassing zijn op instellingen, zoals logeerhuizen. Vaker werd het protocol medicatieveiligheid aangeraakt. Gezinshuisouders gaven aan dat er in een protocol staat dat zij alle medicatie achter slot en grendel moeten plaatsen, maar zij dit niet van toegevoegde waarde vinden voor het concept van het gezinshuis en de gezinshuis kinderen. Het concept zegt dat een kind in een normale gezinsetting moet opgroeien en dit soort regels spreekt dit tegen. Ook benoemen de gezinshuisouders dat meerdere afvinklijstjes in gezinshuizen niks toevoegen en dit alleen belangrijk is in logeerhuizen.

#### 4.7.9 Het niet betrekken van het (biologisch) netwerk

**Tabel 22**

Axiale code	Initiële codes
<b>Het niet betrekken van het (biologisch) netwerk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belang betrekken ouders</li> <li>• Netwerk gebruiken</li> <li>• Beleid en betrekken netwerk</li> </ul>

Er werd reeds gezegd dat de invloed van ouders een verklaring is voor een hogere mate van cliënt zinloosheid. Dit ging met name over het gezag. Aan de andere kant stellen gezinshuisouders dat het beleid meer gericht moet zijn op het (biologisch) netwerk van het gezinshuis kind. Omdat het beleid te weinig gefocust is op het eigen netwerk van het gezinshuis kind zorgt dit voor een hogere mate van cliënt zinloosheid. Dit komt omdat gezinshuis kinderen na het leven in het gezinshuis ook een leven moeten opbouwen en dat lukt minder als zij geen netwerk hebben om op terug te vallen. Zo onderbouwde respondent 7 dit als volgt: *‘Naar het toekomstbeeld vind ik, ik vind dat het met dit beleid*



*te veel bezig zijn met veiligheidskaders brengen en hoe het hoe het nu in het heden maar niet echt bezig met hoe de toekomst, dus hoe zorgen we er nou echt voor verandering. Ja, want er wordt overal gezegd, netwerk is heel belangrijk en dat is het ook, maar hoe doen we dat nou echt? Hoe betrekken wij die ouders? Dat zie ik te weinig terug.'*

#### 4.8 Deelconclusie

De directe strategische - en tactische machteloosheid lijkt in deze context het meeste naar voren te komen. De gezinshuisouders zijn tevredener over hun indirecte invloed, autonomie/discretionaire ruimte en ervaren een niet erg hoge mate van zinloosheid met het beleid. Er zijn wel patronen te herkennen waar de gezinshuisouders een hogere mate van beleidsvervreemding ervaren. Dit is het geval bij het bemiddeling en matchingbeleid, het vertrouwenspersonenbeleid en het incidentenmeldingssysteembeleid.

Uit dit onderzoek zijn er twee nieuwe vormen van beleidsvervreemding geconstateerd: *agenda machteloosheid* en *professionele zinloosheid*. Deze twee dimensies vullen het beleidsvervreemdingskader aan. De mechanismen en factoren die verklarende zijn voor - de verschillende dimensies van - beleidsvervreemding zijn: (i) de top van de organisatie beslist, (ii) onaangename ervaring(en), (iii) de bureaucratie, (iv) reorganisaties, (v) personeelwijzigingen, (vi) financiën en de financiële stromen, (vii) invloed actoren, (viii) vormgeving beleid, en (ix) het niet betrekken van het (biologisch) netwerk.

## 5. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt in de conclusie de hoofdvraag beantwoord en in de discussie wordt er ingegaan op de theoretische verrijking van dit onderzoek, Hierna volgen de tekortkomingen en aanbevelingen, vervolgens de methodologische tekortkomingen en aanbevelingen en als laatste de praktijkgerichte aanbevelingen.

### 5.1 Conclusie

Het pakket aan beleid veroorzaakt met name een hoge directe strategische - en tactische machteloosheid onder gezinshuisouders. Gezinshuisouders kunnen weinig directe invloed uitoefenen op de totstandkoming en implementatie van het beleid. Dit wordt door veel van hen wel als belangrijk gezien. Met name bij gezinshuisouders die al langer dan 5 jaar in het vak zitten, is de ervaren strategische- en tactische machteloosheid groter. In sommige gevallen worden de gezinshuisouders helemaal niet betrokken en in andere gevallen is het schijninvloed via bijvoorbeeld een werkgroep. Opvallend is dat veel gezinshuisouders aangeven dat zij geen behoefte hebben om in een werkgroep te zitten, maar zij zouden wel directe invloed ervaren als aan hen gevraagd zou worden of het beleid in de praktijk haalbaar is. Uit de patronen van dit onderzoek komt naar voren dat als de gezinshuisouders niet betrokken worden dat dit kan zorgen voor weinig kennis over het beleid of voor frustratie. De ervaren indirecte strategische- en tactische machteloosheid komt minder naar voren. Gezinshuisouders zijn over het algemeen positief over de manager van Jeugdformaat, de beroepsvereniging en gezinshuis.com. Bij deze actoren geven zij aan dat zij het idee hebben dat zij indirect invloed kunnen uitoefenen op het beleid op zowel organisatie-, regionaal- als op nationaal niveau. De indirecte strategische- en tactische invloed ervaren zij positiever, echter deze lijken wel minder van belang te zijn, omdat wat op andere niveaus besproken wordt of wat een sterke financiële dimensie heeft, voor de gezinshuisouders niet altijd relevant is. Er is geen sprake van een hoge mate van operationele machteloosheid. Wel geven de gezinshuisouders aan dat zij in de afgelopen jaren door de werkwijze van de medewerkers van bemiddeling en matching onder druk zijn gezet en/of dat het vertrouwen van of in het kernteam onvoldoende was. Hierdoor voelden zij een hogere mate van operationele machteloosheid. Zij hebben in het dagelijkse praktijk echter veel autonomie en hebben bij de procedures van Jeugdformaat genoeg discretionaire ruimte. Er komt duidelijk naar voren dat zelfstandige gezinshuisouders over het algemeen meer operationele machteloosheid ervaren. Ook lijkt er enige mate van maatschappelijke- en cliënt zinloosheid te zijn. De gezinshuisouders geven aan dat die ervaren zinloosheid niet zo groot is, omdat zij het beleid meer als hulpmiddel zien of ter ondersteuning van hun professionaliteit. Als er specifiek wordt gekeken, is er een patroon te zien in een hogere mate van zinloosheid met het vertrouwenspersonenbeleid en het bemiddeling en matchingbeleid. Het bemiddeling en matchingbeleid zorgt voor een hogere mate van operationele machteloosheid. Er is geen verschil te zien in de ervaren zinloosheid tussen gezinshuisouders in loondienst en zelfstandigen. Ook tussen startende en ervaren gezinshuisouders is er geen verschil in deze ervaren zinloosheid te zien. Het incidentenmeldingssysteem raakt alle dimensies van beleidsvervreemding aan.

Uit dit onderzoek lijkt het beleidsvervreemdingkader versterkt te worden met twee nieuwe dimensies: *agenda machteloosheid* en *professionele zinloosheid*. Deze twee dimensies vullen het beleidsvervreemdingkader in deze context aan. De mechanismen en factoren die verklarend zijn voor - de verschillende dimensies van - beleidsvervreemding zijn (i) de top van de organisatie beslist, (ii) onaangename ervaring(en), (iii) de bureaucratie, (iv) reorganisaties, (v) personeelwijzigingen, (vi) financiën en de financiële stromen, (vii) invloed actoren, (viii) vormgeving beleid, en (ix) het niet

betrekken van het (biologisch) netwerk. De dimensies van beleidsvervreemding en specifieke verschijningsvormen die zijn geconstateerd in dit onderzoek kunnen ook met deze factoren en mechanismen verklaart worden. Er zijn meerdere factoren en mechanismen, maar bij deze factoren en mechanismen was er een duidelijk patroon zichtbaar. Zo lijken de factoren en mechanismen: de top van de organisatie beslist, onaangename ervaring(en), bureaucratie, reorganisatie en de financiën en financiële stromen, een verklaring te zijn voor een hogere mate van strategische- en tactische machteloosheid. De top van organisatie beslist, onaangename ervaring(en) en de financiën en financiële stromen zorgen voor een hogere mate van agenda machteloosheid. Bureaucratie en de invloed van actoren zijn een verklaring voor een hogere mate van de ervaren operationele machteloosheid. Bureaucratie, personeelswijzigingen, vormgeving van beleid, invloed actoren en het niet gebruiken van het biologisch netwerk zijn een verklaring voor een hogere mate van de ervaren cliënt zinloosheid. Bureaucratie, personeelswijzigingen en de vormgeving van beleid zijn een verklaring voor een hogere mate van de ervaren maatschappelijke zinloosheid. Als laatste lijken de personeelswijzigingen, invloed actoren en de vormgeving van het beleid te zorgen voor een hogere mate van de ervaren professionele zinloosheid. Ook kan er specifiek gekeken worden naar de verschillende verschijningsvormen van beleidsvervreemding die in dit onderzoek geconstateerd zijn. Bij de verschijningsvorm 'niet betrokken' is de top van de organisatie beslist een verklaring. Bij 'wel betrokken, maar invloed via werkgroep, bijeenkomst of de ondernemingsraad beperkt' zijn de top van de organisatie beslist, onaangename ervaring(en), bureaucratie, financiën en de financiële stromen, verklaringen. Bij de 'ervaren directe invloed op het beleid lager bij gezinshuisouders die langer dan 5 jaar in het vak zitten dan die korter dan 5 jaar in het vak zitten' zijn onaangename ervaring(en) en de reorganisaties verklarend. Bij de verschijningsvorm 'ervaren autonomie en discretionaire ruimte met het beleid lager bij gezinshuisouders in loondienst dan zelfstandigen' is de bureaucratie verklarend.

## 5.2 Discussie

In de discussie worden zowel de theoretische verrijking als de theoretische- en methodologische beperkingen besproken. In het hoofdstuk theoretische verrijking worden de resultaten gespiegeld met de al bestaande theorie. Ook wordt er in dit hoofdstuk gekeken in hoeverre de bevindingen overeenkomen met de literatuur, alsmede in hoeverre de bevindingen de literatuur tegenspreken. Hierna worden de geconstateerde theoretische- en methodologische tekortkomingen en aanbevelingen uiteengezet. In het laatste hoofdstuk volgen de praktijkgerichte aanbevelingen.

### 5.2.1 Theoretische verrijking

Uit dit onderzoek komt naar voren dat gezinshuisouders weinig directe invloed hebben tijdens de totstandkoming en implementatie van het beleid. Veel gezinshuisouders geven aan dat zij dit wel belangrijk vinden. Dit uit zich in het feit dat zij bijvoorbeeld incidenten niet gaan melden, omdat zij niet weten hoe het systeem werkt of het er niet mee eens zijn over wanneer je een melding moet doen. Dit lijkt een vorm van weerstand te zijn, die Tummers (2014) als hypothese had opgenomen. Veel van het werk van Tummers (2011, 2012a, 2012b, 2014) stelt dat met name operationele machteloosheid en maatschappelijke- en cliënt zinloosheid zorgen voor beleidsvervreemding. De ervaren strategische- en tactische machteloosheid komt minder naar voren. Dit onderzoek onderschrijft dat operationele machteloosheid en zinloosheid van belang zijn, maar uit deze bevindingen komt ook naar voren dat de directe invloed op het beleid essentieel is. Gezinshuisouders hoeven niet altijd deel te nemen aan een werkgroep, maar willen wel graag input leveren over of het beleid is de praktijk ook werkt of gaat werken. Volgens Tummers (2014) moeten beleidsmedewerkers en managers zich met name focussen op

de operationele machteloosheid en zinloosheid. Maar uit de patronen van dit onderzoek komt naar voren, dat het niet betrekken van de gezinshuisouders, er voor zorgt dat zij het beleid niet (goed) uitvoeren of dat het voor frustratie kan zorgen. Opmerkelijk is dat dit situatieafhankelijk is. Het gaat met name over beleid waar zij veel mee in aanraking komen. Die directe invloed is dus erg van belang. Dit is in lijn met de bevindingen van Judson (1991) die stelt, vanuit de verandermanagementliteratuur, dat het belangrijk is om de werknemers te betrekken bij veranderingen. Als de professional minder invloed heeft, voelt de professional zich minder betrokken, waardoor er meer weerstand is tegen de verandering. Volgens Devos, Vanderheyden & Van Den Broeck (2002) en Wanberg & Banas (2002) is die invloed de basis voor het input leveren. Er moet worden geluisterd naar de ideeën, adviezen en meningen en deze moeten worden gehoord, gerespecteerd en in overweging genomen worden. Dit onderzoek onderschrijft dus dat alle dimensies van het ontworpen beleidsvervreemdingskader essentieel zijn en er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen hoe belangrijk een dimensie is. Het zou kunnen zijn dat het belang van de ervaren strategische- en tactische machteloosheid naar voren is gekomen, doordat dit een kwalitatief onderzoek is en er een poging is gedaan om de ervaren beleidsvervreemding te contextualiseren in tegenstelling tot veel werk van Tummers (2011, 2012a, 2012b, 2014).

Het beleidsvervreemdingskader maakt geen onderscheid in de dimensies directe en indirecte strategische- en tactische machteloosheid. In dit onderzoek blijkt er een hogere mate van directe strategische- en tactische machteloosheid te zijn. De gezinshuisouders geven aan dat die directe invloed ook erg van belang is bij het beleid dat hun dagelijks raakt. De indirecte strategische- en tactische invloed ervaren zij positiever, maar die lijkt wel minder van belang te zijn, omdat wat op andere niveaus wordt besproken of wat een sterke financiële dimensie heeft, voor hen niet altijd relevant is. In de literatuur (bijvoorbeeld Tummers, 2012b) worden deze twee sub dimensies samengenomen. Vaak zijn de strategische- en tactische machteloosheid minder belangrijk dan de andere dimensies (Tummers, 2014; Tummers, 2012a). Dit onderzoek heeft de aanbeveling van Tummers (2012a) opgevolgd, namelijk het contextualiseren, en dit kan een verklaring zijn waarom het belang van de directe invloed sterker naar voren komt dan de indirecte invloed.

Tijdens dit onderzoek zijn er ook twee nieuwe dimensies van beleidsvervreemding ontdekt. Dit is ook in lijn met één van doelstellingen van dit onderzoek en de aanbeveling van Tummers (2012a), te weten: het zoeken van nieuwe oorzaken van beleidsvervreemding. Tijdens het coderen van de transcripten kwam duidelijk de professionele zinloosheid naar voren. Deze professionele zinloosheid uit zich als het beleid er niet voor zorgt dat het welzijn van de professional wordt gewaarborgd of dat de professional door het beleid niet professionaliseert. Ook kwam agenda machteloosheid naar voren. Gezinshuisouders gaven aan dat zij het moeilijk vonden dat zij niet de macht hadden om een probleem met het beleid op de agenda te zetten. Het is van belang dat deze twee dimensies van beleidsvervreemding verder worden onderzocht, omdat dit het beleidsvervreemdingskader kan versterken en dat tevens onderzoekers zo beter kunnen begrijpen waarom SLB's een bepaalde mate van beleidsvervreemding ervaren.

In dit onderzoek zijn negen verklaringen geconstateerd betreffende waarom beleidsvervreemding tot stand kan komen. Dit is ook in lijn met de aanbevelingen van Tummers en de doelstelling van dit onderzoek, namelijk het contextualiseren van beleidsvervreemding. Twee verklaringen waren al geconstateerd in eerder onderzoek. De eerste verklaring is de bureaucratie (of *red tape*). DeHart-Davis & Pandey (2005) dat werkvervreemding een indicator kan zijn van de mate van bureaucratie die

professionals in de publieke sector ervaren. Bureaucratie heeft sterk invloed op organisatiebetrokkenheid en werktevredenheid onder werknemers. Werkvervreemding sluit aan bij het concept van beleidsvervreemding (Tummers, Steijn & Bekkers, 2009). De tweede verklaring zijn de reorganisaties. Tummers, Steijn & Bekkers (2009) benoemen dat dit het resultaat is van *New Public Management*, hier is de nadruk te komen liggen op kostenreductie welke gepaard gaat met reorganisaties bij overheidsinstellingen. Hun verwachting was dan ook dat professionals, door de reorganisaties, minder invloed kunnen uitoefenen over hoe beleid wordt vormgegeven en geïmplementeerd in de organisatie. Dit ervaren de gezinshuisouders ook in hun context. De andere acht verklaringen voor beleidsvervreemding zijn niet eerder expliciet geconstateerd en vullen de verklaringen voor beleidsvervreemding aan. Wel hebben veel factoren raakvlakken met bijvoorbeeld Judson's (1991) veranderbereidheid. Onaangename ervaringen kunnen bijvoorbeeld de veranderbereidheid verkleinen.

### 5.2.2 Theoretische tekortkomingen

In dit onderzoek zijn drie theoretische tekortkomingen met het beleidsvervreemdingskader geconstateerd die ervoor zorgen dat er kritisch naar de resultaten in de analyse gekeken moeten worden.

#### 5.2.2.1 Strategische- en tactische machteloosheid

Uit dit onderzoek komt naar voren dat strategische- en tactische machteloosheid in een aantal gevallen overlapt. Zo kwam naar voren dat gezinshuisouders via een werkgroep betrokken waren bij de totstandkoming of actualisering van beleid en dat het ook gelijk werd geïmplementeerd door Jeugdformaat of de gemeente. In tijd was er dan weinig verschil. Dit was met name op organisatie niveau. Tijdens de interviews was het moeilijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen deze twee dimensies, omdat veel gezinshuisouders met name praten over de invloed op organisatie en regionaal niveau en ook in de antwoorden deze twee dimensies door elkaar liepen. Toch was het onderscheid tussen de twee dimensies soms wel duidelijk te zien, vandaar dat strategische- en tactische machteloosheid niet gecombineerd kunnen worden.

#### 5.2.2.2 Maatschappelijke- en cliënt zinloosheid

Uit dit onderzoek komt naar voren dat maatschappelijke- en cliënt zinloosheid in een aantal gevallen overlapt. Maatschappelijke zinloosheid gaat over toegevoegde waarde van het beleid aan de belangrijke doelen voor de samenleving en cliënt zinloosheid over de toegevoegde waarde van het beleid aan het welzijn van de cliënt. Nu zijn in het pakket aan beleid veel doelen opgenomen die over het welzijn van de cliënt in het algemeen gaan. Zo wordt in elk beleidsstuk expliciet of impliciet gerefereerd naar het volgende overkoepelende doel: *Het doel is om de ontwikkeling van het kind te bevorderen, zijn veiligheid waar nodig te herstellen en problemen van het kind te verminderen. Hierdoor kunnen kinderen beter deelnemen aan de samenleving.* Veel gezinshuisouders stonden vooral stil bij de ervaringen met hun eigen gezinshuiskind en raakten niet gauw de verandering op maatschappelijk niveau aan of gaven daar geen antwoord op. Toch was het onderscheid tussen de twee dimensies soms wel duidelijk te zien, vandaar dat maatschappelijke- en cliënt zinloosheid niet gecombineerd kunnen worden.

#### 5.2.2.3 Operationele machteloosheid

Uit de literatuur over beleidsvervreemding worden de concepten discretionaire ruimte en autonomie gebruikt. Lipsky (1980) benoemt dat de discretionaire ruimte betekent dat professionals kunnen afwijken van de standaardregels. Het biedt ruimte bij het handelen binnen de beleidskaders en

organisatorische kaders van de organisatie. De ruimte om autonoom te handelen verwijst naar de ruimte om zelf invloed uit te oefenen op de doelen en de inrichting van het werk. Autonomie heeft een relatie met zelfregulatie of zelfbewustzijn (Olesen, 2000). De twee concepten zijn gerelateerd aan elkaar, maar zij lijken niet op alle vlakken te overlappen. In veel werk van o.a. Tummers, Bekkers & Steijn (2009), Tummers (2011), (2012a), (2012b) en (2014) wordt er in sommige situaties verwezen naar de discretionaire ruimte en in andere situaties naar de autonomie. In de literatuur worden de concepten ook door elkaar gebruikt, terwijl zij niet dezelfde betekenis hebben (Galligan, 1986; Wallander & Molander, 2014). Volgens Wallander & Molander (2014) wordt de autonomie in de eerste instantie sterker naarmate de discretionaire ruimte groter is, maar dit geldt ook andersom. In dit onderzoek was het onderscheid tussen de twee concepten ook niet altijd duidelijk voor de respondenten.

### 5.2.3 Theoretische aanbevelingen

De eerste aanbeveling voor toekomstig onderzoek naar het beleidsvervreemdingskader is, dat de dimensies agenda machteloosheid, professionele zinloosheid via zowel kwalitatief- als kwantitatief onderzoek verder onderzocht moeten worden. Het is belangrijk dat er in vervolgonderzoek gekeken wordt in hoeverre deze twee dimensies bij andere groepen *street-level-bureaucrats* naar voren komt.

De tweede aanbeveling voor toekomstig onderzoek is dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen directe en indirecte strategische- en tactische machteloosheid. In de literatuur wordt vaak gesteld dat de ervaren lage invloed op het beleid veel minder belangrijk is dan de ervaren operationele machteloosheid en zinloosheid (Tummers, 2014). In dit onderzoek lijkt het belang van directe strategische en tactische machteloosheid wel naar voren te komen. In vervolgonderzoek kunnen deze twee sub dimensies ook gesplitst worden, om te kijken of dit in een andere context ook naar voren komt.

De derde aanbeveling voor toekomstig onderzoek gaat in op de concepten autonomie en discretionaire ruimte. In vervolgonderzoek is het van belang dat deze concepten vooraf gedefinieerd en geoperationaliseerd worden. Nu worden de concepten in veel werk naar beleidsvervreemding van Tummers (2011, 2012a, 2012b, 2014) door elkaar gebruikt en dit kan zorgen dat een aantal onderdelen van operationele machteloosheid niet worden aangeraakt.

### 5.2.4 Methodologische tekortkomingen

In dit onderzoek zijn er twee methodologisch tekortkomingen geconstateerd die ervoor zorgen dat er kritisch naar de resultaten in de analyse gekeken moeten worden.

#### 5.2.4.1 Pakket aan beleid

Een methodologische tekortkoming is dat er onderzoek is gedaan naar het pakket aan beleid voor gezinshuisouders. Tijdens de interviews kon er niet stilgestaan worden bij al het beleid, omdat tijdgebrek meespeelde. Door de hoeveelheid van beleidsstukken en dimensies van beleidsvervreemding, lukte het niet om alles inhoudelijk te behandelen. Met de gezinshuisouders werd er soms stilgestaan bij specifiek beleid, maar in sommige interviews werd het pakket van beleid met een helicopterview bekeken. Het had dan raakvlakken met het algemene beleidsvervreemdingskader van Van Engen et al. (2016). Dit leverde een rijke variatie aan informatie, maar zorgde er ook voor dat sommige patronen erg algemeen zijn en andere juist weer erg specifiek. Dit geldt ook voor het ontdekken van de verschijningsvormen van beleidsvervreemding. De verschijningsvormen en de gevonden factoren en mechanismen kwamen duidelijk naar voren, maar ook hier werd door tijdgebrek en de hoeveelheid aan

onderwerpen niet altijd de diepte ingegaan om de betreffende verschijningsvormen en factoren en mechanismen sterker te positioneren.

#### 5.2.4.2 *Richting van de causaliteit*

Bovendien kan de richting van de causaliteit moeilijk worden vastgesteld, omdat dit onderzoek daar, in vergelijking met ander soort onderzoek, geen uitspraken over kan doen. Hiermee wordt niet bedoeld dat in het onderzoek gefocust moet worden op kwantitatief onderzoek, zoals veel van de onderzoeken van Tummers (2011, 2012a, 2012b, 2014), omdat daarmee niet de richting van de causaliteit kan worden aangetoond. Een andere onderzoeksmethode zou die problemen beter kunnen verantwoorden.

#### 5.2.5 Methodologische aanbevelingen

De eerste methodologische aanbeveling voor toekomstig onderzoek is op basis van een methodologisch probleem. In de huidige onderzoeken naar beleidsvervreemding wordt er met name gebruik gemaakt van kwantitatief onderzoek (Tummers, 2011, 2012a, 2012b en 2014) en in mindere mate van kwalitatief onderzoek (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). Dit onderzoek heeft hieraan bijgedragen door te contextualiseren en nieuwe oorzaken van beleidsvervreemding te onderzoeken. Maar dit vindt met name plaats in een organisatorische omgeving. Longitudinaal onderzoek en dan specifiek experimenteel onderzoek zou van toegevoegde waarde zijn. Experimenteel onderzoek zou kunnen bijdragen door op verschillende tijdstippen te kijken naar wat de ervaren beleidsvervreemding veroorzaakt. En dan vervolgens een interventie ontwikkelen om te kijken of de ervaren beleidsvervreemding is afgenomen. Dit zou ook de richting van de causaliteit kunnen versterken (Tummers, 2017). Wetenschappers kunnen de richtlijnen voor experimenteel onderzoek in de bestuurskunde volgen van Jilke, Van de Walle en Kim (2016).

De tweede methodologische aanbeveling voor toekomstig onderzoek is op basis van een methodologisch probleem. In vervolgonderzoek - dat sterk is gericht op kwalitatief onderzoek - kan de oorspronkelijke structuur het beste worden aangehouden. Het onderzoek naar beleidsvervreemding richt zich met name op enkelvoudig beleid (Van Engen, 2019). In dit onderzoek is het pakket aan beleid onderzocht, waardoor sommige dimensies door tijdgebrek in mindere mate zijn aangeraakt. Het is dan ook van belang om in vervolgonderzoek de focus te houden op enkelvoudig beleid of gebruik te maken van Van Engen's et al. (2016) algemene beleidsvervreemdingskader.

#### 5.2.6 Praktijkgerichte aanbevelingen

De eerste aanbeveling op basis van dit onderzoek is, dat Jeugdformaat ervoor moet zorgen dat gezinshuisouders zich meer 'direct' betrokken voelen. Dit kan gedaan worden door eenmaal in de zes maanden een bijeenkomst te organiseren waar over het beleid wordt gepraat. Dit zou ook in de bestaande structuur, vier keer vergaderen per jaar, kunnen gebeuren. Zo kunnen gezinshuisouders hun mening geven over het beleid en kan er bepaald worden of het nieuwe- of geactualiseerde beleid ook in de praktijk gaat werken. Door hen op deze manier aandacht te schenken, zijn zij i) veel beter op de hoogte van het beleid, ii) gaat hun ervaren strategische- en tactische machteloosheid naar beneden en iii) kan dit ook helpen om de professionele-, maatschappelijke- en cliënt zinloosheid tegen te gaan. De professionele zinloosheid wordt tegengegaan, omdat via zo'n bijeenkomst de gezinshuisouder zich professionaliseert. Dit geldt met name voor beginnende gezinshuisouders. Die gezinshuisouders kunnen ook leren van de meer ervaren gezinshuisouders. Tevens kan zo'n bijeenkomst ervoor zorgen dat de toegevoegde waarde voor het gezinshuiskind en het maatschappelijk doel van bijvoorbeeld een

meldsysteem beter wordt begrepen, omdat zij input kunnen leveren aan de voorkant. Op die manier kunnen zij zich mogelijk beter identificeren met het beleid.

De tweede aanbeveling komt voort uit de problemen van de gezinshuisouders met het bemiddeling en matchingbeleid. Zij hebben het idee dat er kinderen worden 'doorgedrukt' en vinden tegelijkertijd dat een bed in hun huis té lang leeg staat. Het is belangrijk dat de medewerkers van bemiddeling en matching deze twee problemen te horen krijgen, omdat veel gezinshuisouders hier nu, of in de loop van hun carrière, veel problemen mee gehad hebben. Het is belangrijk dat de medewerkers van bemiddeling en matching zorgen dat zij altijd goed beoordelen of de gezinshuisouder een kind wel 'echt' kan opvangen. Hierbij zouden de medewerkers van bemiddeling en matching via een aantal standaard vragen kunnen kijken of de gezinshuisouder er wel achter staat en moeten kijken of het nieuwe gezinshuiskind past in de dynamiek van het gezinshuis. Hiernaast is het belangrijk dat de medewerkers van bemiddeling en matching ook met een systeem gaan werken waarbij er wordt aangegeven hoelang er een kamer leegstaat en na een bepaald termijn contact opnemen met de gezinshuisouder. Zo is de gezinshuisouder op de hoogte over waarom een bed zo lang leegstaat.

De derde aanbeveling komt voort uit de nieuw ontdekte dimensie agenda machteloosheid. Veel gezinshuisouders geven aan dat zij niet het idee hebben dat hun probleem met het beleid ook daadwerkelijk op de agenda van de manager of de organisatie wordt gezet. Belangrijk is dat de manager of organisatie deze problemen aanhoort, maar ook vooral een terugkoppeling geeft over de stand van zaken. Hier moet met name ingegaan worden op waarom een oplossing van het probleem niet gelijk tot stand kan komen. Dit kan voor rust zorgen bij de gezinshuisouders, omdat zij weten dat er aan het probleem gewerkt wordt.



## Bronnenlijst

- Armenakis, A. A., & Bedeian, A. G. (1999). Organizational change: A review of theory and research in the 1990s. *Journal of Management*, 25(3), 293.
- Babbie, E. (2016). *The practice of social research*. 14th edition. Boston: Cengage Learning
- Barwick, M.A., Boydell, K.M., Stasiulis, E., Ferguson, H.B., Blase, K. & Fixsen, D. (2005). Knowledge transfer and implementation of evidence-based practices in children's mental health. Toronto: ON: Children's Mental Health Ontario
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544-559.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Bestuurskunde
- Bottery, M. (1998). *Professionals and policy: Management strategy in a competitive world*. London: Routledge
- Brehm, J., & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. Michigan: University of Michigan Press.
- Carnall, C. A. (2007). *Managing change in organizations*. Essex: Pearson Education.
- Carey M. A. & Smith M. W. (1994). Capturing the Group Effect in Focus Groups: A Special Concern in Analysis. *Qualitative Health Research*. 4(1): 123-127. doi:10.1177/104973239400400108
- DeHart-Davis, L. en S. Pandey, 2005, 'Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers?'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148
- Devos, G., Vanderheyden, K., & van Den Broeck, H. (2002). A framework for assessing commitment to change. Process and context variables of organizational change. Gent: Vlerick Leuven Gent Management School.
- De Munck, R., Van Beusekom, Y., Besten, G., Dessing-Bredders M., Van de Vis, L., Bodenstaff, C., De Jong, E., Oldewarris, H., Van der Helm, P., Dekker, A., & De Baat, M. (2019). Kwaliteitscriteria Gezinshuizen. Kwaliteit van jeugdhulp in professionele gezinsvormen. Opgevraagd van <https://vng.nl/artikelen/gezinshuizen>
- Ditters Y., Kraaijeveld J., & Bergenhenegouwen H. (2021). Gezinshuizen. Cijfers in Context. Den Haag: Nji.
- Duyvendak, W. G. J., Knijn, T., & Kremer, M. (Eds.). (2006). Policy, people, and the new professional. de-professionalisation and re-professionalisation in care and welfare. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M. & Wallace, F. (2005). Implementation research: A synthesis of the literature. Tampa: University of South Florida, The National Implementation Research Network
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Friele, R., M. Bruning, I. Bastiaanssen, R. de Boer, A. Bucx, J. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.
- Galligan, D. J. (1986). *Discretionary powers: A legal study of official discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354. <http://www.jstor.org/stable/4145316>
- Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. R. (2002). Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *The Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80.
- Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy*. Second edition. London: Sage.
- Jeugdformaat. (2020). Feiten en cijfers. Opgevraagd van <https://www.jeugdformaat.nl/pagina/feiten-en-cijfers>
- Jilke, S., Van de Walle, S. & Kim, S. (2016). Generating Usable Knowledge through an Experimental Approach to Public Administration. *Public Administration Review*, 76(1): 69 – 72.
- Judson, A. 1991. *Changing behaviour in organizations: Minimizing resistance to change*. Cambridge: Blackwell Pub
- Kanungo, R.N., 1982, 'Work alienation: An integrative approach', New York: Praeger Publishers.
- Kickert, W. J. M. (2010). Managing emergent and complex change: The case of dutch agencification. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 489-515.
- Kreukels, A.M.J. (1980). *Planning en planningproces; een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*. Den Haag: VUGA.
- Kromhout, M., Van Echtelt, P., & Feijten P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Marx, K., 1961 [1844], 'Alienated labor'. In: Marx K. (red.), *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*, Moscow: Foreign Languages Publishing House, 67-83.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguityconflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453.
- McLaughlin, M.W. (1987), Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2): 171-178.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks, Sage Publishing Inc.

- Mugambwa J., Nabeta N., Ngoma M., Rudaheeranwa N., Kaberuka W. & Munene JC. (2018). Policy Implementation: Conceptual Foundations, Accumulated Wisdom and New Directions. *Journal of Public Administration and Governance*. 8(3): 211–32.
- Najam, A. (1995). Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective International Institute for Applied Systems Analysis. IIASA Working Paper. WP-95-061.
- Noordegraaf, M., & Steijn, A. J. (2012). *Professionals under pressure: Perspectives on professionals and professionalism*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Olesen, H. S. (2000). "Life Long Learning and Collective Experience," Adult Education Research Conference. <https://newprairiepress.org/aerc/2000/papers/80>
- Plochg, T., & van Zwieten, M. C. B. (2007). Kwalitatief onderzoek. In T. Plochg, R. E. Juttman, N. S. Klazinga, & J. P. Mackenbach (Eds.), *Handboek Gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77-93). Bohn Stafleu Van Loghem.
- Saldana, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Stals, K., Yperen, T. van, Reith, W. & Stams, G. (2008). Effectieve en duurzame implementatie in de jeugdzorg. Een literatuurrapportage over belemmerende en bevorderende factoren op implementatie van interventies in de jeugdzorg. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Simonis, J.B.D. (1983). *Uitvoering van beleid als probleem*. Amsterdam: Kobra.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, *International Journal of Public Administration*, 18:2-3, 277-310, DOI: 10.1080/01900699508525011
- Tummers, L. G. (2009). Policy alienation of public professionals: The development of a scale. Annual Work Conference Netherlands Institute of Government (NIG) (12-13 November). Leiden: Leiden University.
- Tummers, L.G., Bekkers, V.J.J.M., & Steijn, A.J. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals: Theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. *Beleid en Maatschappij*, 36(2), 104-116.
- Tummers, L.G. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.
- Tummers, L.G. (2012a). Beleidsvervreemding in de gezondheidszorg: De ervaringen van verloskundigen en echoscopisten met overheidsbeleid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(3), 332-352.
- Tummers, L.G. (2012b). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.
- Tummers, L.G. (2012c). Policy Alienation: Analyzing the Experiences of Public Professionals with New Policies (2012). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Tummers, L.G. (2014). Verandermanagement en beleid: Waarom vertonen professionals weerstand tegen nieuw beleid? *Bestuurskunde*, 23(2), 49-60.

- Tummers, L.G. (2017). Bureaucracy and Policy Alienation. In: A. Farazmand (red.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. (3rd edition), 1-8. New York: Springer Nature. doi:10.1007/978-3-319-31816-5\_2715-1
- Torjman S. (2005). *What is Policy?* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.
- Van den Brink, G., Jansen, T., & Pessers, D. (2006). *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Van Engen, N., Tummers, L.G., Bekkers, V.J.J.M., & Steijn, A.J. (2016). Bringing history in: Policy accumulation and general policy alienation. *Public Management Review*, 18(7), 1085-1106.
- Van Engen, N.A.M. (2019, January 10). How Previous Policy Experiences Affect the Frontline: Understanding implementation success and failure through a general policy alienation lens. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Thiel, van, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Derde druk. Bussum: Coutinho.
- Van Hassel, D., Tonkens, E., & Hoijtink, M. (2012). Vluchten in bureaucratie: bureaucratiegehechtheid onder professionals in de jeugdhulpverlening. B en M: *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 39(1), 5-24.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3), 267-281.
- Verschuren, P. & Doorenwaard. H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vijfde druk. Amsterdam: Boom
- Vlaar, P., Hattum, M. van, Dam, C. van, & Broeken, R. (2006) *Klaar voor de toekomst: een nieuwe beroepenstructuur voor de branches gehandicaptenzorg, jeugdzorg, kinderopvang en welzijn & maatschappelijke dienstverlening*. Utrecht: NIZW Beroepsontwikkeling.
- Wagner III, J. A. (1994). Participation's effects on performance and satisfaction: A reconsideration of research evidence. *Academy of Management Review*, 19(2), 312-330.
- Wallander, L., & Molander, A. (2014). Disentangling Professional Discretion: A Conceptual and Methodological Approach. *Professions and Professionalism*, 4(3). <https://doi.org/10.7577/pp.808>
- Wanberg, C., & Banas, J. (2000). Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85(1), 132-142.
- Weatherley, R. & Lipsky M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. In: *Harvard Educational Review* 47(2): 171-197.
- Weick, K. E. (2000). Emergent change as a universal in organizations. In M. Beer, & N. Nohria (Eds.), *Breaking the code of change* (pp. 223-241). Boston: Harvard Business School Press.
- White, D. (1996). A balancing act: Mental health policy-making in quebec. *International Journal of Law and Psychiatry*, 19(3-4), 289-307.

Wies, R. (1996). *Using a classification of management policies for policy specification and policy transformation*. Muchen: University of Munich. doi:10.1007/978-0-387-34890-2\_4

Yin R. K. (1994). Discovering the Future of the Case Study. Method in Evaluation Research. *Evaluation Practice*. 15(3):283-290. doi:10.1177/109821409401500309

Zijlstra, S., & Boumeester, H. J. F. M. (2020). Case studie onderzoek. In M. Hoekstra, L. Lousberg, R. Rooij, W. Wilms Floet, & S. Zijlstra (red.), *Inzicht: Academische vaardigheden voor bouwkundigen 2020-2021*. Delft: Delft University of Technology.

## Bijlage 1: Interviewhandleiding

Onderwerp	Inhoudelijke aspecten die worden aangeraakt	Indicatoren: Tummers (2012c) beleidsvervreemdingsschaal en interviewprotocol aangepast naar introductie en interviewvragen
<b>Introductie</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mag ik het gesprek opnemen? Het gesprek is volledig geanonimiseerd.</li> <li>2. De opnames worden opgeslagen in een map met een wachtwoord en wordt na het uitwerken verwijderd.</li> <li>3. Het doel van het onderzoek is om inzichten te krijgen in hoe professionals binnen gezinshuizen het pakket aan beleid ervaren.</li> <li>4. De opzet interview ziet er als volgt uit: Eerst komen er een aantal algemene vragen aanbod over u, de context, invloed op werk, mening over pakket aan beleid. Daarna gaan we dieper in op de mate van invloed op de inhoud, de implementatie, uitvoering van beleid en in hoeverre het pakket aan beleid bijdraagt aan de doelen van de samenleving en het welzijn van de cliënt. Hierna kunt u nog aanvullingen geven.</li> </ol>
<b>Algemene informatie respondent</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Kunt u iets over uzelf zeggen (opleiding, beroep, aantal jaren in beroep)?</li> </ol>
<b>Context (eventueel)</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Wat zijn volgens u de belangrijkste veranderingen in het werkveld die hebben plaatsgevonden als gevolg van de invoering of de actualisering van het pakket aan beleid in de afgelopen jaren (in het algemeen</li> </ol>

		en voor u als uitvoerende professionals in het bijzonder)?
<b>Invloed op werk</b>		<p>7. Wat merkt u van het beleid in uw dagelijkse werkpraktijk?</p> <p>8. Kunt u daar een voorbeeld van geven?</p> <p>9. Hoe waardeert u dat?</p> <p>10. Zijn er positieve en negatieve aspecten te onderscheiden?</p>
<b>Strategische machteloosheid =</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inhoud van beleid zoals vastgesteld in wet- en regelgeving</li> </ul>	<p>11. Hoe is dit pakket aan beleid volgens u tot stand gekomen?</p> <p>12. Wie waren daar volgens u bij betrokken?</p> <p>13. Wie hadden daar volgens u bij betrokken moeten of kunnen worden?</p> <p>14. Waarom? Waarom niet?</p> <p>15. Is dit ook in de praktijk gebeurd?</p> <p>16. Hoe bent u op de hoogte gebracht van ontwikkelingen?</p> <p>17. Heeft u het gevoel – achteraf – dat u wellicht hierbij een rol had kunnen spelen?</p> <p>18. Waardoor had u wel of geen rol kunnen spelen?</p> <p>19. Hoe had u hierbij een rol kunnen spelen?</p> <p>20. Hadden andere (collega's of andere organisaties) wellicht een rol kunnen spelen?</p> <p>21. Waarom denkt u dat?</p> <p>22. Hoe vertegenwoordigd de beroepsvereniging en/of de ondernemingsraad jou bij de totstandkoming van beleid?</p> <p>23. Hoe waardeert u dit?</p> <p>24. Kunt u voorbeelden geven?</p>
<b>Tactische machteloosheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementatie van het beleid door organisatie</li> </ul>	<p>25. Hoe is dit pakket aan beleid volgens u geïmplementeerd?</p>

		<p>26. Wie waren daar volgens u bij betrokken?</p> <p>27. Wie hadden daar volgens u bij betrokken moeten of kunnen worden?</p> <p>28. Waarom? Waarom niet?</p> <p>29. Is dit ook in de praktijk gebeurd?</p> <p>30. Hoe bent u op de hoogte gebracht van ontwikkelingen?</p> <p>31. Heeft u het gevoel – achteraf – dat u wellicht hierbij en rol had kunnen spelen?</p> <p>32. Waardoor had u wel of geen rol kunnen spelen?</p> <p>33. Hoe had u hierbij een rol kunnen spelen?</p> <p>34. Hadden andere (collega's of andere organisaties) wellicht een rol kunnen spelen?</p> <p>35. Waarom denkt u dat?</p> <p>36. Hoe vertegenwoordigd de beroepsvereniging en/of de ondernemingsraad jou bij de implementatie van beleid?</p> <p>37. Hoe waardeert u dit?</p> <p>38. Kunt u voorbeelden geven?</p>
<p><b>Operationele machteloosheid</b></p>	<p>- Uitvoering van het beleid door professionals</p>	<p>39. Hoe ervaart u uw autonomie in het werkveld?</p> <p>40. Waarom ervaart u dat zo?</p> <p>41. In welke situaties ervaart u dit het meest?</p> <p>42. Zou u een voorbeeld kunnen geven waar u voldoende autonomie heeft en een voorbeeld kunnen geven waar u onvoldoende autonomie heeft?</p> <p>43. Hoe ervaart u uw discretionaire ruimte in het werkveld?</p> <p>44. Waarom ervaart u dat zo?</p> <p>45. In welke situaties ervaart u dit het meest?</p>



		46. Zou u een voorbeeld kunnen geven waar u voldoende discretionaire ruimte heeft en een voorbeeld kunnen geven waar u onvoldoende discretionaire ruimte heeft?
<b>Maatschappelijke zinloosheid</b>	- Toegevoegde waarde beleid voor doelen samenleving	47. Hoe draagt het pakket van het beleid bij aan deze hoofddoelstelling? 48. Waarom is dat volgens u zo? 49. Kunt u dit toelichten met voorbeelden? 50. Waarom denkt u dat?
<b>Cliënt zinloosheid</b>	- Toegevoegde waarde beleid voor eigen cliënt	51. Hoe draagt het pakket van beleid bij aan het welzijn van de gezinshuiskinderen? 52. Waarom is dat volgens u zo? 53. Kunt u dit toelichten met voorbeelden? 54. Hoe efficiënt en effectief kunt u uw gezinshuiskinderen helpen met het pakket aan beleid? 55. Kunt u dit toelichten met voorbeelden?
<b>Afsluiting</b>		56. Heeft u nog aanvullingen en/of opmerkingen? 57. Wat vond u van het verloop van het interview?

## Bijlage 2: Topiclijst

Onderwerp	Sub onderwerpen
<b>Introductie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermelden doel interview en doel onderzoek</li> <li>- Controle audio-opname</li> <li>- Anonimiseren en methode van verwerking data benoemen</li> <li>- Opzet interview bespreken</li> </ul>
<b>Algemene informatie respondent</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenmerken professional</li> <li>- Ervaring professional met werk</li> </ul>
<b>Context (indien de respondent lang genoeg in het 'vak' zit)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waargenomen verandering in werkpraktijk op basis nieuw en/of geactualiseerd beleid</li> </ul>
<b>Invloed op werk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beleid en werkpraktijk</li> <li>- Voorbeelden</li> <li>- Waardering</li> <li>- Positieve en negatieve aspecten</li> <li>- Samenvatting geven</li> </ul>
<b>Invloed op de totstandkoming van de inhoud (direct/indirect)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorleggen definities</li> <li>- Totstandkoming beleid (hoe, wie betrokken, wie hadden betrokken moeten zijn, waarom, praktijk)</li> <li>- Totstandkoming beleid en rol professional</li> <li>- Totstandkoming beleid en rol andere collega's/organisaties</li> <li>- Vertegenwoordiging ondernemingsraad en beroepsvereniging</li> <li>- Samenvatting geven</li> </ul>
<b>Invloed op hoe het beleid is geïmplementeerd (direct/indirect)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementatie beleid (Hoe, wie betrokken, wie hadden betrokken moeten zijn, Waarom, praktijk)</li> <li>- Implementatie beleid en rol professional</li> <li>- Totstandkoming beleid en rol andere collega's/organisaties</li> <li>- Beleidsmedewerkers en professionals</li> <li>- Vertegenwoordiging ondernemingsraad en beroepsvereniging</li> <li>- Samenvatting geven</li> </ul>
<b>Invloed op het directe werkproces (relatie met autonomie en discretionaire ruimte)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definities autonomie en discretionaire ruimte voorleggen</li> <li>- Ervaring autonomie</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ervaring discretionaire ruimte</li> <li>- Samenvatting geven</li> </ul>
<b>Toegevoegde waarde doelstelling samenleving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorleggen doelstelling</li> <li>- Bijdrage beleid aan hoofddoelstelling</li> <li>- Voorbeelden bijdrage hoofddoelstelling</li> <li>- Samenvatting geven</li> </ul>
<b>Toegevoegde waarde voor welzijn cliënt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijdrage beleid aan welzijn gezinshuiskind</li> <li>- Voorbeelden welzijn gezinshuiskind</li> <li>- Efficiënter en effectiever hulp</li> <li>- Samenvatting geven</li> </ul>
<b>Afsluiting</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suggesties/opmerkingen</li> <li>- Dankwoord</li> <li>- Vagen naar verloop interview</li> </ul>

### Bijlage 3: Nieuwe ordening van het beleidsvervreemdingskader

Oorzaken beleidsvervreemding	Dimensie beleidsvervreemding
<b>Professional kan moeilijk een probleem met het beleid op de agenda zetten van bijvoorbeeld een manager of organisatie</b>	<b>Agenda machteloosheid</b>
Beleid tot stand gekomen zonder/ met weinig hulp professional (direct)	Strategische machteloosheid
Beleid tot stand gekomen zonder/ met weinig hulp van bijvoorbeeld beroepsvereniging of ondernemingsraad (indirect)	
Professional kan niet deelnemen aan bijvoorbeeld een werkgroep bij de implementatie van beleid of kan de beleidsbepalers niet beïnvloeden (direct)	Tactische machteloosheid
Collega's van professional kunnen bijvoorbeeld niet deelnemen aan een werkgroep bij de implementatie van beleid of de manager of ondernemingsraad neemt niet goed de belangen mee (indirect)	
Weinig tot geen discretionaire ruimte bij uitvoeren van het beleid	Operationele machteloosheid
Weinig tot geen autonomie bij het uitvoeren van het beleid	
Beleid sluit niet aan bij het welzijn van de cliënten	Cliënt zinloosheid
<b>Beleid sluit niet aan bij het welzijn van de professional</b>	<b>Professionele zinloosheid</b>
<b>Beleid sluit niet aan bij de professionalisering van de professional</b>	