



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van beleid naar praktijk en weer terug

Schooltink, Wietse

Citation

Schooltink, W. (2024). *Van beleid naar praktijk en weer terug*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4170596>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Van beleid naar praktijk en weer terug

Een kwalitatief onderzoek naar de feedback op beleid van uitvoerend ambtenaren in de jeugdzorg

Naam: Wietse Schooltink (S1868926)

Vak: Afstudeerseminar Leiderschap en gedrag binnen en tussen organisaties

Afstudeerbegeleider: Lianne Visser

Studie: Management van de Publieke Sector

Cohort: 2023-2024

Aantal woorden: 9882



Universiteit Leiden

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie. Iets waar ik aanvankelijk tegenop zag maar wat ik echt een leuk proces bleek te vinden. Ik heb de kans aangepakt om te schrijven over een onderwerp dat dichtbij mij ligt: een veilig thuis voor ieder kind.

Ik wil Lianne nadrukkelijk bedanken voor haar prettige begeleiding de afgelopen maanden. Ze gaf scherpe, opbouwende kritiek en haar vertrouwen en onze sparsessies zorgden ervoor dat ik uitkeek naar de feedbackmomenten. Ook toen ik de eerste deadline miste door een gebrek aan data bleef Lianne positief en maakte ze tijd vrij om me te helpen.

Daarnaast wil ik ook graag mijn respondenten heel hartelijk bedanken voor hun tijd en oprechtheid. Het beeld van de jeugdzorg dat ik door eerdere ervaringen had, werd bevestigd door mijn gesprekken. Het zijn allemaal mensen die zich keihard inzetten om kinderen een zo prettig mogelijke jeugd te geven. Door hun verhalen ging de soms droge stof leven en hun enthousiasme en overtuiging maakten de interviews een erg leuke ervaring.

Tot slot wil ik mijn vriendin en familie bedanken die me hielpen bij het scriptieproces door het vinden van geschikte casussen en het nalezen van het onderzoek. In het bijzonder dank aan onze grootste supporter!

Ik hoop dat mijn onderwerp en bevindingen u net zo prikkelen als dat het mij de afgelopen maanden deed en ik wens u veel leesplezier toe.

Wietse Schooltink

Leiden, 1 juli 2024

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.3 Relevantie	5
1.3 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader.....	8
2.1 Maatwerk	8
2.2 Street-level policy entrepreneurs.....	9
2.3 Beleidsinvloed van street-level policy entrepreneurs.....	11
Hoofdstuk 3: Methode	13
3.1 Type onderzoek.....	13
3.2 Casusselectie	13
3.3 Dataverzamelmethode.....	15
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid.....	15
3.5 Operationalisatie & analysemethode.....	16
Hoofdstuk 4: Analyse	19
4.1 Ken de route	19
4.2 Spreek dezelfde taal.....	21
4.3 Documenteer	23
4.4 Theorieën uit theoretisch kader.....	25
Hoofdstuk 5: Conclusies	27
5.1 Beantwoording onderzoeksvraag.....	27
5.2 Discussie	29
5.3 Aanbevelingen	30
Literatuurlijst.....	32
Bijlage 1: Topicgide uitvoerend ambtenaren	36
Bijlage 2: Topicgide beleidsbeslissers/managers.....	38
Bijlage 3: Analyseschema's	Error! Bookmark not defined.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2015 ging de Jeugdwet van kracht, met als doel “*om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van zijn gezin en sociale omgeving*” (Memorie van toelichting, 2013). Uit de evaluatie door Friele et al. (2018), bleek dat dit doel verre van bereikt is. Er is volgens de evaluatie sprake geweest van een transitie, maar nog niet van een transformatie. Het verwezenlijken van de doelen van de wet moet grotendeels nog vorm krijgen. Daarnaast zijn er ontoereikende financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van de transformatie, terwijl het aantal zorgbehoevende jongeren wel toeneemt. Tot slot sluit het beleid volgens de evaluatie niet goed aan bij de realiteit van de jeugdzorg (Friele et al., 2018).

Maatwerk en responsiviteit kunnen een oplossing vormen voor deze problemen en bijdragen aan het behalen van deze doelen. Door toepassing van maatwerk hoeft de jeugdzorg minder afhankelijk te zijn van gebrekkige, onvoldoende aansluitende wetgeving en wordt de sector responsiever. Daarnaast stellen onderzoeken maatwerk centraal als een manier om te leren van de praktijk. Dit betekent een verhoogde efficiëntie en effectiviteit waardoor jeugdzorgprofessionals meer ruimte overhouden (Maynard-Moody et al., 1990).

Dit maatwerk ontstaat in de discretionaire ruimte van uitvoerend ambtenaren (Evans, 2020). Discretionaire ruimte in het leveren van publieke diensten is als concept veel onderzocht sinds de term gemunt werd door Lipsky. De implicaties, juridische overwegingen en de praktische uitvoering ervan zijn allemaal uitvoerig tegen het licht gehouden. Conclusies zijn dat discretionaire ruimte bestaat, gebruikt wordt en soms gewenst is. Dat het potentiële ruimte biedt voor rand- en uitzonderlijke gevallen. Het is een manier van de overheid om responsief te zijn. Daarbij heeft het de potentie om voor continue feedback te zorgen vanuit *street-level bureaucrats* (in dit onderzoek uitvoerend ambtenaren genoemd) naar hogerop in de beleidsketen (Lipsky, 2010). Brodtkin (2012) geeft aan dat wanneer uitvoerend ambtenaren hun discretionaire ruimte structureel gebruiken om maatwerk te leveren, dit aangeeft dat het beleid inherent niet klopt. Beleid zou dan aangepast moeten worden aan hun maatwerk (Brodtkin, 2012). Wanneer dit optimaal verloopt, kunnen beleidsvormers leren van fouten en successen van het maatwerk dat door uitvoerend ambtenaren geleverd werd. En kunnen beleidsbeslissers beleid aanpassen op basis van de opgedane kennis door uitvoerend ambtenaren.

Arnold (2013; 2020b) laat zien dat uitvoerend ambtenaren een centrale rol spelen in de besluitvorming op casusniveau en daarbij veelal het alleenrecht hebben om beslissingen te nemen. Hierdoor beschikken ze vaak over aanzienlijk meer praktische, casuïstieke kennis dan beleidsmakers. Deze informatieasymmetrie stelt hen in staat om invloed uit te oefenen op beleid dat direct van invloed is op burgers (Arnold, 2013; Arnold, 2020b). Bovendien hebben ze een sterke positie om succesvolle coalities te vormen en zo beleid te beïnvloeden. Door hun frequente interactie met zowel burgers als andere professionals kunnen ze een krachtig blok vormen dat beleidsveranderingen kan bewerkstelligen (Cohen, 2021).

Wat nog redelijk onderbelicht is in de literatuur is hoe uitvoerend ambtenaren dit geleverde maatwerk omzetten naar feedback en lessen voor de praktijk. Daarnaast is er nog niet onderzocht hoe uitvoerend ambtenaren deze feedback terugkoppelen naar beleidsvormers. In dit onderzoek wordt een verkenning gedaan van hoe dit feedbacksysteem eruitziet en hoe uitvoerend ambtenaren in de jeugdzorg dit gebruiken om beleid te beïnvloeden. Dit leidt tot de formulering van de volgende hoofdvraag:

‘Hoe beïnvloeden uitvoerend ambtenaren in de jeugdzorg beleidsvorming naar aanleiding van geleverd maatwerk?’

1.3 Relevantie

Er is de afgelopen jaren al veel onderzoek gedaan naar de invloed van *policy entrepreneurs* op beleidsvorming. Het fenomeen *policy entrepreneurs* komt uit het stromenmodel van Kingdon (1984) en richt zich op de invloed die topambtenaren hebben op beleidsvorming. Er zijn echter nog weinig onderzoeken gedaan die de impact van uitvoerend ambtenaren op het beleidsproces hebben onderzocht (Arnold, 2015). Bestaande literatuur heeft al gekeken naar hoe uitvoerend ambtenaren de uitkomsten van reeds bestaande beleidsmaatregelen kunnen veranderen of beïnvloeden. Visser & Kruyen (2021) onderzochten bijvoorbeeld hoe uitvoerend ambtenaren creatief kunnen zijn bij de uitvoering van beleid. Andere wetenschappers (Petchey et al., 2007) onderzochten acties van uitvoerend ambtenaren op gebieden zoals bijvoorbeeld milieubeleid. Ze concentreerden zich hiermee dus op de uitvoering van wetten en de invloed die uitvoerend ambtenaren hierop hebben.

Recente studies leveren empirisch bewijs dat suggereert dat uitvoerend ambtenaren ook invloed kunnen uitoefenen op beleidsvorming, dus niet alleen op de uitvoering ervan, door middel van *street-level policy entrepreneurship* (SLPE). Deze studies hebben aangetoond dat uitvoerend ambtenaren zich bezighouden met ondernemende praktijken zoals het opbouwen

van coalities met actoren op verschillende overheidsniveaus, strategische verspreiding van kennis en informatie, creatieve probleemformulering, en het bedenken van alternatieve beleidsoplossingen (Cohen, 2021; Lavee & Cohen, 2019). Veel van de huidige studies over SLPE hebben zich verdiept in de kenmerken van SLPE's en het verschil tussen deze groep en 'algemene' *policy entrepreneurs*. Een analyse van de literatuur laat echter zien dat de invloed van uitvoerend ambtenaren en hun maatwerk op beleidsvorming nog onderbelicht is. Dit onderzoek draagt bij aan dit wetenschappelijke debat door empirisch onderzoek te doen naar deze invloed. Op basis van bestaande theorie wordt gekeken welke strategieën SLPE's gebruiken om beleid te beïnvloeden. Daarnaast kijkt het onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de beleidsinvloed van professionals. Door te kijken of uitvoerend ambtenaren in de jeugdzorg deze invloed ervaren en welke strategieën zij toepassen, draagt het onderzoek bij aan het inkleuren van de kaart van *street-level bureaucracy*.

Daarnaast is onderzoek naar uitvoerend ambtenaren in de jeugdzorg maatschappelijk relevant. De bevindingen van Friele et al. (2018) benadrukken dat het doel van de Jeugdwet nog niet volledig is gerealiseerd. Dit roept vragen op over de effectiviteit van de wet en de implementatie ervan. Door te onderzoeken hoe uitvoerend ambtenaren in de jeugdzorg hun discretionaire ruimte gebruiken en welke feedbackmechanismen zij hanteren, wordt inzicht gegeven in de praktijk van beleidsuitvoering op casuïstiek niveau. Zoals eerder aangegeven, spelen uitvoerend ambtenaren een cruciale rol in de besluitvorming op individueel niveau, waarbij zij de beslissingen moeten nemen. Hierdoor beschikken ze over aanzienlijk meer praktische, casuïstieke kennis dan beleidsmakers, wat hen in staat stelt invloed uit te oefenen op beleid dat burgers raakt. Bovendien kunnen ze succesvolle coalities vormen om beleid te beïnvloeden, en dankzij hun frequente interactie met burgers en andere professionals kunnen ze een krachtig blok vormen dat beleidsveranderingen kan bewerkstelligen (Arnold, 2013; 2020b; Cohen, 2021). Het in kaart brengen van deze structuren geeft uitvoerend ambtenaren inzicht in hoe hun collega's de lessen die zij in de praktijk leren, gebruiken om beleid te beïnvloeden. Zo kunnen zij mogelijk tips en aanbevelingen krijgen over hoe zij beleid nog beter laten aansluiten op de praktijk. Hierdoor kost het uitvoerend ambtenaren minder moeite om deze beleidsverandering te bewerkstelligen. Zoals eerder beschreven wordt dit in verband gebracht met een verhoogde efficiëntie, betere diensten en lagere kosten. Daarnaast bieden de uitkomsten van dit onderzoek kansen voor beleidsmakers. Door de feedbackstructuren in kaart te brengen, kunnen beleidsmakers ook beter duiden waar de terugkoppeling vandaan komt. Zo kunnen ook beleidsmakers de waardevolle feedback en lessen van uitvoerend ambtenaren toepassen in de praktijk.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek bevat vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 staat het theoretisch kader uitgewerkt met een verkenning van relevante concepten en theoretische perspectieven. Er wordt ingegaan op theorie over maatwerk, SLPE's en de invloed die zij hebben op beleidsvorming. Deze uiteenzetting vormt de basis voor de rest van het onderzoek. Hoofdstuk 3 beschrijft de kwalitatieve methode van het onderzoek, inclusief de onderzoeksopzet, de casusselectie en de gegevensverzameling. In hoofdstuk 4 staat de analyse van de data. Hierin staan met behulp van analyseschema's de bevindingen uitgewerkt, ondersteund door het theoretisch kader. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van het onderzoek, de discussie, suggesties voor toekomstig onderzoek en enkele aanbevelingen voor de praktijk.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staat de belangrijkste literatuur over het onderwerp beschreven en staan de belangrijkste concepten gedefinieerd. Het hoofdstuk begint met het overzicht van de bestaande literatuur, waarin de actuele ontwikkelingen worden belicht. Vervolgens worden de begrippen maatwerk, *street-level policy entrepreneurs* en de invloed die zij hebben op beleid gekenschetst en gedefinieerd.

2.1 Maatwerk

Een gegeven dat al veel onderzoekers in de bestuurskunde voor hoofdbreken zorgde, is dat er veelal een discrepantie bestaat tussen de uitvoering van beleid en hoe het beleid ooit geformuleerd is. Lipsky (2010) was de eerste die dit fenomeen niet *top-down*, maar *bottom-up* probeerde te verklaren. Hij deed dit aan de hand van de discretionaire ruimte van uitvoerend ambtenaren. Lipsky beschreef dat ambtenaren die daadwerkelijk in contact staan met burgers en hun publieke diensten kunnen toekennen of afwijzen altijd een bepaalde mate van eigen invulling geven aan beleid. Dit doen ze omdat beleid ambigu verwoord is, tegenstrijdig is of om de uitvoering van beleid met geringe tijd en middelen behapbaar te maken. Lipsky zag de noodzaak hiervan in, maar onderschreef vooral dat dit probleem moeilijkheden kan opleveren. Deze mate van eigen invulling – discretionaire ruimte – pastte Lipsky als eerste toe op beleidsimplementatie. Voortbordurend op deze toepassing van discretionaire ruimte door Lipsky, vervolgde een aantal auteurs het onderzoek naar dit fenomeen. Discretionaire ruimte wordt in deze literatuur gezien als noodzakelijk kwaad, als een manier om als ambtenaar om te gaan met een te hoge werkdruk (Brodkin, 1997; Tummers et al., 2015). Het gevolg van deze discretionaire ruimte is dat beleid per casus verschillend wordt uitgevoerd. Hierdoor ontstaat er een ongelijke behandeling tussen burgers (Brodkin, 2012). Onderzoek over discretionaire ruimte was daarom gericht op het begrijpen en daarmee beperken van die ruimte (Brodkin, 2008).

Een modernere stroom van literatuur over discretionaire ruimte laat een ander beeld zien. Onderzoekers vonden dat behalve dat discretionaire ruimte een coping mechanisme is voor ambiguïteit en hoge werkdruk, het ook een manier is om expertise, ervaring en responsiviteit te gebruiken in het werk (Maynard-Moody & Musheno, 2012). Hierdoor rijkt de definitie van discretionaire ruimte verder dan louter juridisch ‘buiten de regels treden’ en is er ook ruimte voor creativiteit bij publieke diensten die per casus worden toegepast. Ruimte voor maatwerk.

Evans (2020) betoogt dat er binnen discretionaire ruimte een bepaalde mate van creativiteit bestaat. Dat uitvoerend ambtenaren begrip moeten hebben van en betrokken moeten zijn bij de situatie en verbeelding moeten gebruiken om per geval de juiste oplossing te vinden. Ook geeft hij in zijn artikel aan dat via deze verbeelding en discretie, uitvoerend ambtenaren invloed (zouden moeten) uitoefenen op het beleidsproces en *bottom-up beleid* vorm (zouden moeten) geven.

Er bestaat consensus binnen de wetenschappelijke literatuur over dat discretie een bepaalde vrijheid is voor uitvoerend ambtenaren om – binnen bepaalde kaders – beslissingen te nemen naar eigen inzicht (Lipsky, 2010; Evans, 2020; Hupe & Hill, 2007). Een belangrijk onderscheid dat onderzoekers maken in de literatuur is dat tussen discretionaire ruimte en discretionaire besluiten. Discretionaire ruimte is de bedoelde en onbedoelde ruimte die besluitmakers geven aan anderen. Zowel uitvoerend ambtenaren als bureaucraten hoger in de organisatie. Discretionaire besluiten is hetgeen wat bureaucraten met deze gegeven vrijheid doen (Hupe, 2013). Thomann et al. (2018) voegen hier nog het concept gepercipieerde discretie aan toe, wat ze definiëren als de mate waarin ambtenaren ervaren dat ze discretionaire ruimte hebben. In dit artikel staan deze gepercipieerde discretie en discretionaire besluiten als concepten centraal. Dit onderzoek ontleent zijn definitie van maatwerk door de metafoor van Dworkin (1978) te combineren met de definitie van Fuertes en Lindsay (2015). Dworkin geeft aan dat discretie het gat is in de donut: alles vanaf het punt waar de toepassing van regels ophoudt. In het artikel van Fuertes en Lindsay (2015, p.526) is maatwerk gedefinieerd als: “*the tailoring of services to account for individual clients’ needs, allowing for some degree of user participation and co-production*” (Fuertes & Lindsay, 2015, p.526). Door de twee samen te voegen is maatwerk in dit onderzoek gedefinieerd als “alle ruimte en keuzes buiten de toepassing van de regels die uitvoerend ambtenaren ervaren en krijgen om diensten af te stemmen op de behoeftes van de client.”

2.2 Street-level policy entrepreneurs

Theorie van Lipsky (2010) alsook die van Hupe en Hill (2007), beschrijft dat uitvoerend ambtenaren relatief machteloos staan tegenover vele concurrerende opdrachten van leidinggevendenden, eisen van burgers en beperkte tijd en middelen. De discretionaire ruimte die uitvoerend ambtenaren in deze theorieën ervaren, gebruiken zij om met deze concurrerende eisen en beperkte middelen om te gaan. Deze definitie valt moeilijk te rijmen met het beeld van *policy entrepreneurs*. *Policy entrepreneurs* zijn deelnemers aan het beleidsproces die tijd, energie en middelen investeren om een beleidsdoel te bereiken en beleid te veranderen. Een

belangrijk onderdeel van deze definitie is dat ze meer investeren dan anderen, om invloed uit te oefenen op beleid (Arnold, 2020a). Uitvoerend ambtenaren die beperkte tijd en middelen hebben om überhaupt hun normale werk te doen, zullen geen energie steken in het veranderen van beleid. Daarnaast hebben uitvoerend ambtenaren vaak weinig formele kanalen en hebben ze te weinig politieke kennis om beleid te beïnvloeden (Cohen, 2021).

Andere literatuur suggereert dat het wel wenselijk is dat beleid beïnvloed wordt door uitvoerend ambtenaren. Zo betoogt Borins (2002) dat beleid op deze manier praktisch, uitvoerbaar en actueel blijft. Ook Brodtkin (2012) geeft aan dat vooral wanneer uitvoerend ambtenaren hun discretionaire ruimte niet willekeurig maar structureel gebruiken, dit aangeeft dat het beleid inherent niet klopt. Beleid zou dan aangepast moeten worden aan hun maatwerk (Brodtkin, 2012). Arnold (2013; 2020b) laat zien dat het klassieke SLB-beeld wel ruimte laat voor initiatief en ondernemingszin. Uitvoerend ambtenaren staan middenin de besluitvorming op casusniveau en zijn daarin de enige beslissers. Hiermee hebben ze vaak veel meer bruikbare praktische kennis dan bijvoorbeeld hun leidinggevenden en andere beleidsbeslissers. Deze informatieassymetrie kunnen uitvoerend ambtenaren gebruiken om invloed te hebben op het beleid dat direct over burgers gaat (Arnold, 2013; Arnold, 2020b). Daarnaast hebben uitvoerend ambtenaren een sterke positie om succesvolle coalities te vormen om beleid te beïnvloeden. Doordat ze veel contact hebben met burgers, maar ook met andere professionals kunnen ze een sterk beleidsblok vormen (Cohen, 2021).

Onderzoek van Lavee en Cohen (2019), concludeert dat uitvoerend ambtenaren *policy entrepreneurs* worden als ze een plotselinge crisis waarnemen en begrijpen dat men geconfronteerd wordt met een nieuwe situatie die onmiddellijke reactie vereist; bespeuren dat er een gebrek aan effectieve politieke en/of professionele kennis is om deze uitdaging aan te gaan; en ze een roep om politieke actie bemerken. Arnold (2020b) geeft aan dat uitvoerend ambtenaren *policy entrepreneurs* worden als ze op basis van hun werk ervan overtuigd raken dat het niet ondernemen van actie/maatregelen nadelige consequenties heeft.

Arnold bespeurt in haar onderzoek twee inherente verschillen tussen *policy entrepreneurs* en SLPE's. Ten eerste verschilt het organisatieniveau waar de bureaucraat zich in bevindt en opereert van de *street-level* in verschillende fases van het beleidsvormingsproces. In dit onderzoek staat haar definitie van SLPE's centraal. Arnold beschrijft SLPE's als ambtenaren die: *'develop or adopt policy innovations intended to improve the implementation processes they prosecute and to entrench these innovations in the day-to-day activities of bureaucratic peers'* (Arnold, 2020b, p. 441).

2.3 Beleidsinvloed van street-level policy entrepreneurs

Nu SLPE's gedefinieerd zijn, staan hieronder enkele theorieën uitgewerkt over de manier waarop deze uitvoerend ambtenaren invloed uitoefenen op het beleid. Lavee en Cohen (2019) zien dat SLPE's hier drie strategieën voor gebruiken. Ten eerste proberen ze beleidscoalities te vormen door ambtenaren, politici en NGO's samen te brengen en achter een standpunt te scharen. Zij definiëren het vormen van coalities als: “*Het vormen van een coalitie van collega's om te navigeren door politieke en bureaucratische obstakels*” (Lavee & Cohen, 2019, p.481). Daarnaast proberen ze hun politieke kennis over het onderwerp op peil te brengen door het bezoeken van cursussen en conferenties en door contact met academici en andere professionals. In hun onderzoek noemen Lavee en Cohen dit het vullen van professionele en politieke kennishiaten om invloed uit te oefenen op beleidsvorming. De auteurs noemen kennis een cruciaal onderdeel van de invloed die uitvoerend ambtenaren hebben op beleid. Zij weten immers hoe het beleid uitpakt op de werkvloer en hierdoor ontstaat er een informatieasymetrie. Anderzijds hebben uitvoerend ambtenaren minder kennis van het politieke proces. Door dit verschil gelijk te trekken, hebben de uitvoerend ambtenaren invloed op het beleid. Een derde strategie die ze toepassen, is het verschaffen van kennis aan beleidsbeslissers. Lavee en Cohen halen het organiseren van workshops, conferenties en vergaderingen aan als voorbeelden van deze kennisverschaffing. Hierin proberen ze beleidsmakers te informeren en te overtuigen van de noodzaak en werking van nieuw beleid. In hun onderzoek definiëren Lavee en Cohen dit als het delen van professionele en politieke kennis met anderen om de capaciteit van potentiële bondgenoten te verbeteren bij beoogde beleidswijzigingen. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat deze strategieën in het openbaar door de SLPE's worden uitgevoerd (Lavee & Cohen, 2019).

Arnold (2015; 2020a) beschrijft ook twee factoren die *policy entrepreneurs* in staat stellen om beleid te beïnvloeden wanneer ze *street-level* zijn. Aansluitend bij de eerste strategie van Lavee en Cohen laat zij zien dat uitvoerend ambtenaren veel in contact staan met elkaar. Ook met uitvoerend ambtenaren van andere organisaties. Hierdoor kunnen ze van elkaar leren en zo coalities vormen om beleid te veranderen (Arnold, 2015). Daarnaast beschrijft Arnold dat uitvoerend ambtenaren vaak langer een functie vervullen dan hun politieke tegenhangers. Dit zorgt ervoor dat ze een bepaalde consistentie in het werk kunnen aanbrengen en daardoor waarschijnlijk ergens een beleidsraam als geformuleerd door Kingdon (1984) tegenkomen (Arnold, 2020a). Arnold (2020b) geeft echter ook aan dat het voor SLPE's vaak moeilijk is om politieke coalities te vormen omdat ze weinig politieke actoren in hun netwerk hebben.

Aviv et al. (2021) sluiten zich ook aan bij Lavee en Cohen (2019) en geven aan dat ze, omdat SLPE's vrij laag zitten in de organisatiestructuur van de overheid, veelal bezig zijn met het legitimeren van hun beleidsveranderingen. Ze zoeken steun bij hooggeplaatsten en proberen deze te betrekken bij hun inspanningen. De auteurs geven daarnaast aan dat uitvoerend ambtenaren bezig zijn met het documenteren van relevante kennis. Dit doen ze door kennis op te halen bij stakeholders en kennis van hun netwerk te verzamelen en systematisch te archiveren. Aviv et al. beschrijven ook dat de uitvoerend ambtenaren deelnemen aan de lokale beleidscyclus. Ze proberen, zoals Lavee en Cohen ook al beschreven, politieke actoren te betrekken bij hun beleidskwesties om zich zo te kunnen mengen in de beleidscyclus. Tot slot concluderen Aviv et al. dat uitvoerend ambtenaren weinig tot geen informele of ondermijnende gedragingen tonen wanneer ze beleid willen veranderen. Ze doen dit via de formele routes en gebruiken deze subversieve tactieken alleen wanneer dat echt nodig is.

Academici operationaliseren beleidsverandering en het succes van een *policy entrepreneurs* in het bereiken ervan op verschillende manieren. Voor sommigen vindt succes plaats wanneer ze de beleidsvoorkeuren van anderen veranderen (Schneider & Teske, 1994). Anderen definiëren succes in het agendasettingproces, wanneer *policy entrepreneurs* ervoor zorgen dat het onderwerp door beleidsmakers wordt overwogen (Mintrom & Vergari, 1998). Weer anderen geven aan dat beleid succesvol is beïnvloed wanneer beleidsmakers specifieke beleidsmaatregelen aannemen die de *policy entrepreneur* nastreeft (Arnold et al., 2016). In dit onderzoek staat de definitie van Arnold et al. centraal.

Hoofdstuk 3: Methode

In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke methodologische benadering is toegepast om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Eerst wordt het type onderzoek en de casusselectie beschreven. Daarna wordt de dataverzamelmethode uitgelegd, worden de variabelen geoperationaliseerd en worden enkele aspecten van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek uitgelicht.

3.1 Type onderzoek

Dit onderzoek maakt gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode vanwege verschillende inherente aspecten van het onderzoek en de doelstellingen. Allereerst is het belangrijk om de context waarin de casussen zich afspelen en de antwoorden van respondenten volledig te begrijpen. Door gebruik te maken van kwalitatieve methoden is het mogelijk om dieper in te gaan op de contextuele factoren die van invloed kunnen zijn op de fenomenen. Een ander belangrijk aspect van kwalitatief onderzoek is het vermogen om de interpretaties van respondenten te verkennen. In dit onderzoek is het van belang om de ervaringen en houdingen van individuen te begrijpen met betrekking tot hun invloed op het beleidsvormingsproces. Door middel van kwalitatief onderzoek is het mogelijk om inzichten verkrijgen in de diverse manieren waarop deelnemers de fenomenen ervaren en interpreteren. Een ander aspect dat de keuze voor kwalitatief onderzoek rechtvaardigt, is de openheid voor nieuwe theoretische perspectieven die nog niet zijn opgenomen in het bestaande theoretisch kader (Luton, 2015).

Uit het theoretisch kader blijkt dat er ondanks de relatieve jeugdigheid van dit onderzoeksgebied wel ideeën zijn over de beïnvloeding van beleid op basis van maatwerk. Deze bieden houvast voor specifiekere onderwerpen en vragen. Dat SLPE's beleid kunnen beïnvloeden is een relatief nieuw idee in de literatuur en zeker de literatuur over de manier waarop dit proces verloopt is in opkomst. Omdat het onderzoek openstaat voor eventuele onvoorziene factoren die de invloed van SLPE's op beleidsvorming kunnen beïnvloeden, is ervoor gekozen om geen hypothesen of verwachtingen te formuleren. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn flexibel en iteratief, waardoor er ruimte is om nieuwe ideeën, concepten en theorieën te verkennen die kunnen opkomen tijdens het onderzoeksproces (Luton, 2015).

3.2 Casusselectie

Binnen dit onderzoek is om verschillende redenen gekozen voor het beleidsdomein van sociale zorg, met een focus op de jeugdzorg. Allereerst is de jeugdzorg een belangrijk beleidsterrein

met directe impact op de levenskwaliteit en ontwikkeling van veel jongeren en ouders. Bovendien staat de jeugdzorg bloot aan veranderende wet- en regelgeving, waardoor de druk op de sector sterk is toegenomen. Door middel van onderzoek binnen dit domein kunnen inzichten worden verkregen die niet alleen relevant zijn voor beleidsmakers, maar ook voor professionals in de jeugdzorgsector en andere belanghebbenden. Daarnaast is de jeugdzorg interessant voor dit onderzoek omdat uitvoerend kind- en gezinsdeskundigen formeel en expliciet ruimte krijgen om naar nieuwe oplossingen te zoeken bij het leveren en organiseren van hun diensten (Visser & Kruijven, 2021). Dit suggereert dat er een hoge mate van maatwerk is in de sector, wat het interessant maakt als casus voor dit onderzoek.

Om ervoor te zorgen dat de interne validiteit zo hoog mogelijk is, gebruikt dit onderzoek respondenten uit meerdere lagen van de beleidsketen. Om te kijken welke strategieën SLPE's gebruiken, moeten allereerst deze uitvoerende ambtenaren bevestigd worden. De medewerkers van de jeugdteams zelf vormen dus het grootste deel van de respondenten. Vervolgens is het ook interessant om hun managers te ondervragen, om te kijken of en hoe zij feedback terugkrijgen van SLPE's. Tot slot is het relevant om de daadwerkelijke beleidsbeslissers te interviewen over de feedback die zij terugkrijgen en hoe zij deze terugkoppeling ervaren.

Om er zeker van te zijn dat het onderzoek resultaten oplevert, staan er verscheidene casussen centraal waarbij van tevoren vastgesteld is dat er sprake is geweest van beleidsbeïnvloeding op basis van maatwerk. Hier is voor gekozen omdat anders tijdens de interviews zou blijken dat er helemaal geen beleidsbeïnvloeding is geweest. Hierdoor ontstaat er echter wel een *selection bias*. Er is namelijk gekozen voor casussen op basis van de afhankelijke variabele (Geddes, 1990). Het is echter belangrijk om op te merken dat het niet het doel van het onderzoek is om de bevindingen van het onderzoek te generaliseren. Er is voor deze selectiemethode gekozen omdat de doelstelling van het onderzoek is om inzicht te geven in factoren die een rol spelen bij de invloed van maatwerk op beleidsvorming. In het onderzoek staan de oorzaken van deze effecten centraal en niet de effecten van de oorzaken.

Tabel 3.1 Rol van respondenten in de beleidscyclus

Respondent	Rol in de beleidscyclus
1	Jeugdzorgmedewerker
2	Manager in organisatie
3	Manager in gemeente
4	Jeugdzorgmedewerker

5	Jeugdzorgmedewerker
6	Manager in regio
7	Jeugdzorgmedewerker
8	Manager in organisatie
9	Wethouder gemeente

3.3 Dataverzamelmethode

Om data te verzamelen, worden er semigestructureerde interviews gehouden, waarbij een deel van de vragen van tevoren wordt vastgelegd in een *topic guide*. Interviews bieden de mogelijkheid om de achterliggende denkwijze en motivaties met betrekking tot het beïnvloeden van beleidvorming te kunnen identificeren. Het is dan ook een geschikte methode om antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Na het verzamelen van de data worden de interviews gecodeerd in tabellen en geanalyseerd aan de hand van de *method of agreement* van Mill. Deze analysemethode ligt vaak aan de basis van vergelijkende case-study's en zoekt naar de overeenkomsten tussen de verschillende casussen (Ghalehdar, 2022).

De volgorde van de vragen is flexibel en er is ruimte voor diepgaande vervolgvragen. Respondenten hebben de vrijheid om vrijelijk te antwoorden. Deze vragen zijn geformuleerd op basis van de geoperationaliseerde variabelen zoals deze zijn uiteengezet in het theoretisch kader. Hierbij is rekening gehouden met het formuleren van open, waardenvrije vragen. Ook wordt er in het interview slechts één vraag tegelijk gesteld, om verwarring te voorkomen. De interviews vinden zoveel mogelijk in het echt plaats. Het voordeel hiervan is dat de gezichtsuitdrukking en reactie van de geïnterviewden dan beter zichtbaar zijn, wat leidt tot beter begrip van de antwoorden. Ook is het makkelijker om de respondent op zijn gemak te stellen, waardoor deze de onderzoeker sneller meeneemt in zijn gedachtegangen. Tot slot blijven de respondenten anoniem in het onderzoek. Alleen de onderzoeker weet welke respondent welk interview heeft gegeven om later nog toelichting te kunnen vragen. Zo blijft de kans op sociaal gewenste antwoorden geminimaliseerd (Baarda et. al., 2021).

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Door het hanteren van een kwalitatieve onderzoeksmethode, is het moeilijker om een hoge externe validiteit te behalen. Het onderzoek is daardoor minder representatief en moeilijker te generaliseren. Wel zorgt de onderzoeksmethode voor een hoge interne validiteit. Doordat het mogelijk is om naar context en motivatie te vragen, is het zekerder dat je meet wat je wil meten.

Daarbij is het met kwalitatief onderzoek beter mogelijk om mechanismen in kaart te brengen, in plaats van effecten te meten. Dit past goed bij de onderzoeksdoelstelling.

Daarbij zijn de conclusies wellicht niet te generaliseren, maar geeft het wel dieper inzicht in de strategieën en beweegredenen van uitvoerend ambtenaren om beleid aan te passen. Omdat de insteek van het onderzoek nog redelijk verkennend is, hoeft het ook niet generaliseerbaar te zijn. Het onderzoeken van een casus past daarom beter bij deze verkennende doelstelling (Baarda et al., 2021).

3.5 Operationalisatie & analysemethode

Om de verschillende concepten uit het theoretisch kader meetbaar te maken, staan deze in dit deelhoofdstuk geoperationaliseerd. De operationalisatie is gebaseerd op de theorie die besproken is in het theoretisch kader.

Tabel 3.2 Operationalisatie concepten

Concept	Definitie	Indicatoren
Beleidsinvloed	Beleidsmakers nemen specifieke maatregelen aan die de <i>policy entrepreneur</i> nastreeft.	<ul style="list-style-type: none"> - Een aanpassing van bestaand beleid, op organisatie-, gemeentelijk of landelijk niveau. - De intentie om beleid te veranderen (Arnold et al., 2016).
Vormen van beleidscoalities	Het vormen een coalitie van collega's door te navigeren door politieke en bureaucratische obstakels.	<ul style="list-style-type: none"> - Het activeren van bondgenoten in alle echelons van de overheid, organisatie en samenleving. Ook van andere organisaties. - Het activeren van politici die hun belangen delen (Lavee & Cohen, 2019). - Het toetreden tot een bestaande beleidscoalitie (Arnold, 2020a).
Vergaren van kennis	het vullen van politieke en professionele kennishiaten om invloed uit te oefenen op beleidsvorming.	<ul style="list-style-type: none"> - Het bijwonen van workshops en conferenties. - Het consulteren van academische professionals. - Het lezen van literatuur over het onderwerp. - Het engageren met cliënten om behoeften en meningen op te halen (Lavee & Cohen, 2019).
Verspreiden van kennis	Het delen van professionele en politieke kennis met anderen om de capaciteit van bondgenoten te verbeteren bij beoogde beleidswijzigingen.	<ul style="list-style-type: none"> - Het organiseren van workshops en conferenties. - Het betrekken van de academische wereld in het organiseren van deze cursussen. - Het opzetten van interdepartementale vergaderingen waarin externen deelnemen om hun kennis te delen. - Het opzetten van websites/nieuwsbrieven en andere communicatiemiddelen (Lavee & Cohen, 2019).

Om de data systematisch te analyseren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van labels en analyseschema's. Allereerst worden de interviews getranscribeerd en gelezen zonder enige vorm van verwachtingen. Vervolgens worden de interviews open geanalyseerd. De eerste open analyse van de data wijst een aantal thema's aan dat belangrijk is voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Deze thema's worden omgezet in analyseschema's, aan de hand waarvan de data verder wordt geanalyseerd. In het analyseschema is ruimte om per respondent door middel van quotes uit het verbatim kernachtig weer te geven wat de respondent over het thema zegt. Om de analyse inzichtelijker en overzichtelijker te maken zijn er labels toegekend aan de reactie van de respondent. Zo is in een oogopslag te zien wat de respondenten over een onderwerp zeggen. De analyseschema's zijn opgenomen in de bijlage van het onderzoek. Ter illustratie en onderbouwing is het vierde analyseschema in de tekst opgenomen.

Tabel 3.3 Analyseschema 4: succesfactoren bij beïnvloeding

Resp. nr.	Label	Quote uit verbatim
1	Documenteren en voorbeelden.	“heb ik ervoor gezorgd dat ik goed gedocumenteerde en concrete voorbeelden had van waar het beleid niet goed aansloot.”
3	Dezelfde taal spreken. Weten wat er nodig is, scherp hebben.	“Dat is wat we nu aan het uitdragen zijn en dat doen we om de reden dat iedereen dezelfde taal gaat spreken. Waar hebben we het nou over? En heb je je team rond de casus op orde?” “Je moet altijd weten wat er nodig is. Je moet altijd vasthouden aan het perspectief, dat moet je altijd scherp hebben.” “Diezelfde taal spreken is ook belangrijk om te weten waar het over gaat. Als je weet wat de ander bedoelt, kan je verder”
4	Ervaring.	“Ik heb meer ervaring, ik heb hiervoor als jeugdbeschermer gewerkt, dus ik ben gewend om zelf te analyseren. Voor anderen is dit moeilijker.”
5	Ervaring.	“En wat ik heel erg merk is dat naarmate ik ouder ben geworden en langer in het werk zit [...] dat je weet waar die route ligt van zo moeten we het doen.”
6	Ervaring → kennis route.	“We denken in mogelijkheden. Wat soms wel ingewikkeld is omdat Iedereen wel gewend is vanuit je functie te denken. En, je wilt dat mensen wat meer breder gaan denken en out of the box.” “En dan ga ik uiteindelijk ga je met elkaar kijken van maar wat is haalbaar? En als dat niet haalbaar is, wat heeft moeder gezegd? Die zegt ik zou mijn kind wel ergens willen plaatsen, maar ik wil niet verder dan een uur reizen. Dan kan je je netwerk inzetten en dan ga je ietsje gebied iets verbreden om te kijken. Van waar kunnen we dan wel realiseren?”
7	Korte lijnen → informele routes	“Binnen de gemeente hebben we zeer korte lijnen. Elke dinsdag hebben we een uur overleg met contractmanagement,

		teamleiders en beleid- en kwaliteitsmedewerkers.” “Dit zorgt ervoor dat er altijd draagvlak is vanuit de uitvoering.” “Daarnaast draagt het spreken van dezelfde taal bij aan een efficiëntere implementatie van nieuw beleid. [...] Dit vermindert de kans op fouten en verhoogt de effectiviteit van onze diensten.”
8	Trainingen. Dezelfde taal.	“we investeren in trainingen en scholing voor onze medewerkers” “Het is daarbij wel van belang dat we dezelfde taal spreken. Dit begint bij onze wekelijkse overleggen [...] dezelfde taal spreekt en dezelfde doelen voor ogen heeft.”
9	Korte lijnen.	“Er is ook een heel kort lijntje met de wethouders. Het sociaal domein ligt voor 80% bij mij. En asiel en arbeidsparticipatie zit bij mijn collega. Maar we hebben daarin ook hele korte lijntjes. Ik werk samen met de burgemeester rondom casussen, veiligheid en zorg. Dus hij zit tot op bestuurlijk niveau in die korte lijnen. Zo kan je makkelijk schakelen tussen beleidsuitvoering en beleid maken.”

Hoofdstuk 4: Analyse

In dit hoofdstuk worden de data van het onderzoek uiteengezet. Deze zijn geanalyseerd aan de hand van drie thema's die inzicht geven in de manier waarop uitvoerend ambtenaren beleid beïnvloeden op basis van maatwerk. Daarbij worden de drie casussen kort beschreven om de verschillende factoren te illustreren. Tot slot staan de data omtrent enkele theorieën uit het theoretisch kader geanalyseerd.

4.1 Ken de route

Uit de gesprekken met de respondenten bleek dat het belangrijk is om als uitvoerend ambtenaar de verschillende routes naar de beleidstafel te kennen. Een van de belangrijkste factoren hierin is het hebben van ervaring met het vakgebied. Zo gaf een uitvoerend jeugdzorgprofessional aan: *“En wat ik heel erg merk is dat naarmate ik ouder ben geworden en langer in het werk zit [...] dat je weet waar die route ligt van zo moeten we het doen.”* Anderzijds geeft de respondent aan dat de collega's die er nog niet lang werken, deze wegen nog niet weten te bewandelen. Ook hebben professionals met meer ervaring meer kennis over het type analyse dat nodig is voor beleidsverandering. Ze weten beter welke type informatie nodig is om die ze moeten documenteren en hoe ze die kunnen achterhalen. Een van de uitvoerende respondenten zei hierover: *“Ik heb meer ervaring, ik heb hiervoor als jeugdbeschermer gewerkt, dus ik ben gewend om zelf te analyseren. Voor anderen is dit moeilijker.”*

De respondenten geven aan dat er zowel formele als informele routes naar de beleidstafel zijn. Deze kunnen op verschillende manieren vorm krijgen. Sommige respondenten staan dichtbij beleidsmakers of hebben formele structuren om deze te bereiken. Een van de uitvoerend professionals gaf bijvoorbeeld aan: *“Wij hebben twee keer per jaar een vergadering met twee beleidsmakers [...] wij kunnen vertellen over onze plannen.”* De organisatie van een van de respondenten probeert ook vaste structuren in te richten om het gat tussen beleidsmakers en professionals te dichten door de invoering *“van een helpknop, die op ons intranet staat.”*

Per gemeente of persoon kunnen deze routes en structuren ook weer sterk verschillen. Zo gaf een wethouder aan een voorkeur te hebben voor formele, periodieke overlegstructuren om te praten over knellend beleid: *“Dat wil ik alleen officieel ingediend hebben. Ik heb het zo druk [...] En dan een vraag op de gang. Ik wil niet het gevaar lopen dat ik een antwoord geef dat dan net niet goed genoeg is.”* Daarentegen gaf een uitvoerend ambtenaar juist aan vooral de informele paden te bewandelen en de beleidsbeslissers in het voorbijgaan op de gang te benaderen. Ook andere respondenten geven aan moeilijker via formele kanalen in contact komen met beleidsbeslissers. Hierdoor moeten zij uitwijken naar informelere routes via mensen in hun netwerk.

Omdat in elke regio, gemeente en per geval deze route weer anders is, kost het tijd voordat de professionals deze routes kennen. Niet iedereen heeft een periodiek overleg met beleidsmakers of heeft een wethouder in hun netwerk. Als resultaat hiervan moeten veel onervaren jeugdzorgprofessionals indirecte paden bewandelen en zijn ze overgeleverd aan de grillen van hun manager. Een manager van een gemeente gaf aan: *“en dan moeten ze erop vertrouwen dat hun manager dat bespreekt met de beleidsmedewerkers en die signalen [van de uitvoerend ambtenaren] doorgeeft. Nu wordt dat denk ik onvoldoende goed gedaan.”* Ook een uitvoerend professional gaf aan dat: *“onze leidinggevende niet wilde dat wij rechtstreeks contact met de beleidsmakers zochten. [...] Dat heeft alles te maken met grip willen houden. Mijn leidinggevende wil grip houden.”* De respondent werd hiermee dus tegengehouden in diens mogelijkheden om beleid te verbeteren. Deze respondent geeft aan via de achterkamer het beleid te beïnvloeden: *“Dat moet ik dan doen via de wandelgangen.”* Omdat deze de wethouder kent, lukt het om de politieke actoren in het gemeentehuis op de gang aan te spreken en zo om de manager heen te gaan. Maar voor andere respondenten is het lastig om zelf de wethouder te bereiken, geeft een collega aan: *“De wethouder staat voor mij nog best ver weg.”*

Uit de antwoorden van de respondenten blijken verschillende ideeën over de ideale inrichting van de route tussen beleidsmakers en uitvoerend ambtenaren. De antwoorden geven een beeld van een aantal randvoorwaarden waar deze feedbackstromen aan moeten voldoen. Zo geeft een uitvoerend jeugdzorgprofessional aan dat het belangrijk is om transparant te zijn in het beleidsvormingsproces. Hij zegt hierover: *“Ja, en ik zou dan willen dat het doorzichtig is wat ermee gedaan wordt.”* Zo weten de uitvoerend ambtenaren beter wat de resultaten zijn van hun feedback. Een rode draad in de antwoorden van de respondenten is een roep om samenwerking aan de beleidstafel. Meerdere respondenten geven aan dat ze het prettig zouden vinden als beleidsmakers ze structureel uitnodigen om feedback te geven op het beleid. Zo vertelt een uitvoerend respondent: *“Eigenlijk vind ik dat we veel meer uitgenodigd moeten worden om wat we zien te bespreken.”* Wat ook terugkomt in de antwoorden is het instellen van een centraal meldpunt zorgregio's. Professionals die merken dat beleid niet goed aansluit op de praktijk kunnen via dit meldpunt een dossier aanleggen. Zo gaat er geen waardevolle informatie verloren.

Casus 1

Een gezin loopt op de klippen. De moeder kan de zorg voor haar vijf kinderen niet alleen aan. De vader wordt gediagnostiseerd met een agressieve vorm van bloedkanker. Het gezin doet een aanvraag voor een gezinshuis op maat. De aanvraag roept de vraag op: is dit werkelijk een bijzondere behoefte of een capaciteitsprobleem?

In het stelsel van regio X zijn tien kernpartners opgenomen om alle zorg te leveren. Er was een gezinshuis beschikbaar, maar kinderen uit huis plaatsen is een allerlaatste redmiddel. Bij nader onderzoek bleek dat een gezinshuis niet strikt noodzakelijk was, maar dat er wel dringende compenserende hulp nodig was. Dit was niet alleen een geschiktere oplossing, maar ook veel kostenefficiënter dan de kinderen naar een gezinshuis overbrengen. Geen van de kernpartners kon echter de benodigde hulp bieden. Het euvel: compenserende hulp wordt door bezuinigingen in de zorg niet meer geboden.

Ten gevolge van meerdere escalaties kwam de casus terecht bij het Regionaal Expert Team. Zij wisten de wethouder van de betreffende gemeente mee te nemen. Het dilemma was simpel: een schadelijke uithuisplaatsing naar een duur gezinshuis, of beperkt invasieve, goedkopere compenserende hulp. De eenvoudig ogende casus moest echter tot aan de wethouder komen om passend maatwerk te kunnen leveren. Deze greep de kans aan om de opties voor compenserende hulp weer op te schroeven maar bleek een cruciale schakel in het proces. De ervaren leden van het RET kenden de mogelijkheden en wisten de juiste route naar deze mogelijkheden. Het gezin werd beter geholpen, de gemeente was goedkoper uit.

4.2 Spreek dezelfde taal

Een ander belangrijk thema dat naar voren kwam uit de interviews, is dat het belangrijk is voor uitvoerend ambtenaren en beleidsambtenaren om dezelfde taal te spreken. Daarbij geven respondenten meteen aan dat dit op dit moment vaak nog niet zo is. Een van de medewerkers van een uitvoeringsorganisatie geeft aan te zien dat gemeenten vaak onervaren beleidsmakers aannemen, die nog niet goed de vertaalslag kunnen maken van de praktijk naar beleid en andersom. Hierdoor praten de verschillende actoren die beiden het beste voor hebben met de cliënten langs elkaar heen. Een manager geeft aan dat het randvoorwaardelijk is voor een goede feedbackstroom dat iedereen dezelfde taal spreekt. Hij geeft dan ook aan veel bezig te zijn met het verschil in taalgebruik tussen beleidsmakers en de professionals zoveel mogelijk op te heffen. Daarom is de gemeente van de respondent bezig om hier een brug tussen te slaan.

Respondenten merken dat er een wij tegen zij cultuur kan bestaan tussen beleids- en uitvoeringsambtenaren. Een manager van een gemeente zegt daarover: *“Er wordt niet altijd dezelfde taal gesproken en er is weinig contact.”* Ook een medewerker van een gemeente vertelt: *“binnen de gemeentelijke werkstructuur blijft het heel erg: schoenmaker, blijf bij je*

leest. Dat is niet je opdracht.” Een manager van een andere gemeente geeft aan dat ze door middel van “de maatwerkmethode” proberen “*dat iedereen dezelfde taal gaat spreken. Waar hebben we het nou over?*” Maar geeft ook aan dat maatwerk kan leiden tot botsende belangen tussen beleidsambtenaren en uitvoerend ambtenaren. Om elkaar te kunnen vinden in situaties waarin beleid knelt, is het volgens de respondenten zaak om in ieder geval dezelfde taal te spreken.

De respondenten merken daarbij op dat er sprake is van een grote verkokering binnen de jeugdzorg en al haar actoren. Een wethouder vertelt hierover: “*Dan spreek je nog niet dezelfde taal omdat je verschillende belangen hebt. [...] Dat vind ik ook heel vervelend.*” De gemeente, de jeugdwerker, de uitvoeringsorganisatie, het ouders en het kind praten allemaal vanuit hun eigen functie. Zo lijkt het alsof ze tegenstrijdige belangen hebben, terwijl ze eigenlijk allemaal het beste willen voor de jongere. Een manager geeft aan: “*iedereen praat vanuit zijn eigen functie en niet vanuit het kind.*” Hij vertelt dat de actoren het kind centraal moeten stellen en daarna moeten kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden.

De crux van deze verkokering en de wij-tegen-zij-cultuur ligt volgens de respondenten in het spreken van dezelfde taal: “*Diezelfde taal spreken is ook belangrijk om te weten waar het over gaat. Als je weet wat de ander bedoelt, kan je verder.*” Respondenten merken ook op dat er manieren zijn om deze vertaalslag te maken. Door samen aan tafel te zitten neem je volgens respondenten al veel barrières weg. Beide kanten moeten en willen hier stappen in zetten om elkaar weer te begrijpen. Zo vertelde een medewerker: “*Onze wethouder zorg doet dat ook goed. Die loopt eens in de zoveel tijd stage bij ons.*”

Casus 2

Een zestienjarige jongen met autisme en ernstige gedragsproblemen zit al langer in de jeugdzorg omdat zijn ouders het niet alleen aankunnen. Het gemeentelijke beleid rondom crisishulpverlening vereiste een uitgebreid intakeproces voordat jeugdwerkers intensievere, invasievere hulp kunnen inzetten. Deze bureaucratische stappen zorgen voor vertraging in een overduidelijk onhoudbare situatie. Het uitblijven van passende hulp zorgde voor toenemende agressie bij de jongen. Hij moest dringend uit huis worden geplaatst en worden opgenomen maar de traagheid van het proces zorgde voor een steeds sterkere escalatie. Op kosten van de gemeente werd de jongen in een vakantiehuisje geplaatst. Niet mals voor de gemeente, funest voor de jongen.

Er werd regionaal en uiteindelijk zelfs provinciaal opgeschaald, maar geen enkele zorgaanbieder durfde de verantwoordelijkheid aan op basis van de papieren, uit angst voor de risico's. Uiteindelijk gingen de eerste behandelaars terug naar de tekentafel om de verklarende analyse voor de jongen in te vullen. Wat in eerste instantie niet is gedaan. Met dit document werd uiteindelijk de oplossing gevonden bij een van de eerste zorgaanbieders. Welke, na het lezen van de verklarende analyse, geen contra-indicaties zag en de jongen zonder wachtlijst kon opnemen.

Op basis van onder andere deze casus is besloten om regio-breed trainingen op te zetten voor de verklarende analyse. Als deze analyse in eerste instantie goed was gegaan, werd de jongen waarschijnlijk meteen opgenomen. Want zo uitzonderlijk is deze casus niet. Door de paniek en de druk werd het probleem opgeblazen en schoten de zorgaanbieders in de weerstand. De casus stipte nogmaals de noodzaak aan van de verklarende analyse voordat een casus gepresenteerd wordt aan aanbieders. Dit voorkomt dat actoren die eigenlijk hetzelfde willen, volledig langs elkaar heen praten.

4.3 Het documenteren

Wanneer de respondenten merken dat beleid niet helemaal goed aansluit op de praktijk, gaan zij vrijwel meteen aan de slag het knellende beleid zo goed mogelijk te documenteren. Zo gaf een medewerker aan: *“in eerste instantie in teamvergaderingen aan te geven dat het [beleid] dus niet helemaal klopt.”* In deze documentatie nemen ze een zo uitgebreid mogelijke casusbeschrijving op. Daarbij proberen de respondenten ook andere voorbeelden te vinden waarbij hetzelfde beleid niet goed aansloot op de praktijk. Daarnaast nemen de respondenten in deze stap tijd om na te denken over mogelijke oplossingen voor het knellende beleid. Deze oplossingen nemen ze ook mee in hun documentatie.

De reden dat de respondenten een uitgebreide documentatie opstellen, is zodat ze zoveel mogelijk argumenten hebben die ze kunnen gebruiken in het beïnvloedingsproces. Een manager van een uitvoeringsorganisatie gaf aan dat dit ook erg belangrijk is: *“Ik vind het dan belangrijk dat er een goed gedocumenteerd dossier ligt: daar kan ik het meeste mee.”* Ook een manager van een gemeente vertelde dat een van de grootste problemen bij het veranderen van beleid een gebrek aan data en bewijs is: *“om beleid effectief te beïnvloeden, moeten we kunnen aantonen dat veranderingen noodzakelijk zijn.”* Respondenten zijn zich tijdens dit documentatieproces ervan bewust dat het op korte termijn niks zal veranderen, maar dat het nodig is om uiteindelijk effect te hebben: *“Signalen neerleggen in de hoop dat je misschien op de korte termijn niets verandert, maar op de lange termijn.”*

Wat in vrijwel elk interview terugkwam, is dat respondenten hun directe collega's bij betrekken bij casus waarop een mogelijke beleidsverandering nodig is. Daar proberen ze ervaringen te delen om te kijken of anderen ook voorbeelden hebben van het knellende beleid. Zo vertelde een uitvoerend jeugdwerker *“in eerste instantie in teamvergaderingen aan te geven dat het dus niet goed klopt.”* Ook proberen ze daar te bepalen of het beleid inderdaad niet klopt, of dat zij zelf het beleid niet goed hebben toegepast. Ook een andere uitvoerend jeugdwerker zei daarover: *“En ik kan daarna ook mijn handelingen even toetsen.”* Dit erbij betrekken van collega's doen de respondenten zowel spontaan als periodiek. Zo gaf een manager van een zorgaanbieder aan: *“Dit doen we tijdens overleggen, vergaderingen maar ook gewoon via de mail.”* Tijdens die vergaderingen presenteren de jeugdzorgprofessionals moeilijke casussen, schuiven andere zorgaanbieders of gemeenten aan en kunnen ervaringsdeskundigen hun mening delen. Daarna proberen de respondenten zo concreet mogelijke oplossingen voor het beleidsprobleem te ontwerpen. Zo proberen ze het zo makkelijk mogelijk te maken voor de beleidsbeslissers om iets aan het knellende beleid te doen. Daarover zei een uitvoerend jeugdwerker: *“Een belangrijke stap daarbij is het maken van concrete aanbevelingen voor beleidswijzigingen.”*

Casus 3

Een paard kopen van voor een meisje in de jeugdzorg. Op het eerste gezicht lijkt het een verkwisting van belastinggeld. Nader onderzoek wijst uit dat het in de lange termijn een enorme kostenbesparing oplevert. Op basis van een initiatief van het NJI werd voor een tiental cases alles uit de kast gehaald om een duurzame thuissituatie voor kinderen te krijgen. Voor een van de kinderen was een paard onderdeel van deze plek.

Wat blijkt? Het werkt. Het meisje kreeg een fijne woonplek waarin ze zich kon ontwikkelen. In plaats van elke keer een nieuw gezin te moeten zoeken voor het meisje en elke keer te moeten verhuizen bleek het paard onderdeel van haar oplossing. Ze is nog lang door de jeugdwerkers gevolgd en is onderhand zelfs bezig om het paard terug te betalen middels een leaseconstructie.

Het NJI gebruikt het onderzoek met de tien cases als voorbeeld van hoe het ook kan. Door ontwikkelingen in een casus goed bij te houden, wordt duidelijk wat er werkt en wat niet. Het duurt wellicht een tijdje voordat je de investering terug verdiend hebt maar door een uitgebreide casusdocumentatie aan te leggen, kan je kosten tegen de baten afzetten.

4.4 Theorieën uit theoretisch kader

In het theoretisch kader stonden enkele theorieën over de beleidsinvloed van SLPE's uiteengezet die in dit deelhoofdstuk staan geanalyseerd. De eerste theorie is dat jeugdzorgprofessionals beleidscoalities vormen wanneer ze merken dat beleid knelt. Respondenten geven overwegend aan dit inderdaad te doen. De professionals hebben periodieke overleggen met collega's in de zorgregio maar proberen bijvoorbeeld ook informatie op te halen bij leraren en huisartsen van de kinderen. Zo geeft een uitvoerend professional aan: *“Ik heb een aantal collega's waar ik die complexe casuïstiek mee doe en met hen escaleren we dit soort dingen hogerop.”* De beweegredenen om collega's op te zoeken zijn veelal het ophalen van ervaringen, het toetsen van hun eigen handelingen en het uitbreiden van hun beleidsnetwerk. Ook gebruiken de respondenten hun collega's om samen tot oplossingen voor de beleidsproblemen te komen. De respondenten geven aan dat ze ook buiten hun eigen organisatie op zoek gaan naar bondgenoten om deze beleidscoalities te vormen. Een manager van een uitvoeringsorganisatie zegt hierover bijvoorbeeld: *“Ik zie ze steeds vaker op zoek gaan naar externe collega's. Dus mensen op samen met scholen, huisartsen, jeugdzorgexperts en andere relevante instanties om een breed draagvlak te creëren.”* Ook de samenwerkingen in de regio komt veel terug in de gesprekken met de respondenten. De regio's zijn belangrijk, omdat daar een groot deel van de kennis en de besluitvorming ligt: *“Wij werken in regio's, zorgregio's, en daar worden besluiten genomen.”* Er vinden regionale overleggen plaats waarin vertegenwoordigers van zorgaanbieders en gemeenten aansluiten om te luisteren naar elkaars uitdagingen en samen tot oplossingen te komen.

De tweede theorie uit het kader is dat jeugdzorgprofessionals beleid beïnvloeden door zelf goed op de hoogte te blijven van informatie omtrent de jeugdzorg. De respondenten geven aan dat ze hierbij de meningen en kennis van hun cliënten meenemen. Ze organiseren focusgroepen, en zetten ervaringsdeskundigen in bij moeilijke casussen. Daarnaast geven respondenten aan vakliteratuur te lezen en hun netwerken in te zetten. Een manager zegt daarover: *“het lezen van vakliteratuur, deelname aan regionale bijeenkomsten. En netwerkbijeenkomsten.”* Daarentegen laten de antwoorden van de respondenten zien dat ze de academische wereld hier nog beperkt bij betrekken. Een jeugdzorgprofessional zegt hierover: *“Soms lezen we natuurlijk academisch onderzoek.”* en een collega vertelt: *“Nee dat hebben we niet. Ik weet wel dat de beleidsmakers in de organisatie daar wel mee bezig zijn.”*

Tot slot is de laatste theorie dat uitvoerend ambtenaren beleid beïnvloeden door beleidsmakers te informeren over ontwikkelingen in de jeugdzorg en hun werk. Respondenten geven aan dat dit nog lastig is. De afstand tussen beleidsmakers en professionals is groot en

respondenten merken op dat er een verschil in leefwereld is. Ook het betrekken van politieke actoren bij het beïnvloedingsproces blijkt nog lastig te zijn. Het directe contact richting beleidsambtenaren en wethouders gaat veelal via andere actoren als leidinggevendenden of regionale expertteams. Wel komt naar voren dat beleidsbeslissers zelf proberen informatie op te halen. Zo gaf een medewerker aan: *“Ik vind bijvoorbeeld echt goed dat onze wethouder, hij zet af en toe echte mensen van het veld aan tafel.”*

Hoofdstuk 5: Conclusies

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord aan de hand van de verzamelde data en de analyse. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een discussieonderdeel waarin wordt gereflecteerd op de bevindingen van het onderzoek, inclusief een kritische blik op de methode. Tot slot staan in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen voor de praktijk en voor het vervolgonderzoek.

5.1 Beantwoording onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van deze scriptie is *'Hoe beïnvloeden uitvoerend ambtenaren in de jeugdzorg beleidsvorming naar aanleiding van geleverd maatwerk?'* Uit de data komt naar voren dat de jeugdzorgmedewerkers veelal beginnen met het documenteren van de problemen waar ze tegenaanlopen en hoe ze deze problemen door middel van maatwerk kunnen omzeilen. Bij dit proces van probleemidentificatie betrekken ze hun teams waarin ze ervaringen delen en hun handelingen toetsen. De jeugdzorgprofessionals gebruiken vergaderingen om concrete casussen en argumenten te verzamelen die ze later in het beleidsbeïnvloedingsproces kunnen gebruiken. Het doel hiervan is om een goed gedocumenteerd dossier op te bouwen dat ze kunnen presenteren aan beleidsmakers. Het aanleggen van een uitgebreid dossier kwam duidelijk terug in de gevonden literatuur. Aviv et al. (2021) geven aan dat uitvoerend ambtenaren relevante kennis documenteren door kennis op te halen bij stakeholders en hun netwerk. Uit de analyse blijkt dat uitvoerend ambtenaren zowel binnen hun eigen organisatie als met externe partners samenwerken om brede steun te verzamelen. Ook de theorie van Lavee en Cohen (2019) liet zien dat uitvoerend ambtenaren deze coalities zowel intern als extern vormen. Binnen deze coalities delen de professionals ervaringen en ontwikkelen ze gezamenlijk oplossingen voor beleidsproblemen. Volgens de literatuur doen ze dit om te navigeren door politieke en bureaucratische obstakels. Door samen te spannen om netwerken te vergroten, oplossingen te bedenken en documentatie te verbeteren lijken ze inderdaad samen door de obstakels te manoeuvreren. Uit de literatuur kwam ook naar voren dat de uitvoerende ambtenaren gebruik maken van collega's en netwerken wanneer ze beleid willen veranderen. De literatuur van Lavee en Cohen liet echter ook zien dat uitvoerend ambtenaren hier de academische wereld bij betrekken. Uit de analyse blijkt dat de respondenten in deze casus hier nauwelijks of niet mee bezig zijn. Door dit wel te doen, kunnen jeugdzorgprofessionals hun dossiers en argumenten nog sterker maken en efficiënter beleid beïnvloeden.

Naast het opstellen van een uitgebreid dossier, blijkt uit de analyse dat respondenten verschillende routes gebruiken om beleidsmakers te bereiken en beleid te beïnvloeden. Enkele

respondenten ervaren en kennen formele routes naar de beleidsmakers, zoals periodieke vergaderingen of intranetfuncties. Daarentegen is het voor veel andere respondenten nog moeilijk om via de formele kanalen in direct contact te komen met beleidsambtenaren. Dit gaf Arnold (2020) in haar artikel ook al aan. Respondenten geven aan dat hun managers hen tegenhouden in het direct benaderen van beleidsambtenaren. Managers willen graag grip houden op het contact met de gemeente omdat zij vanuit een bedrijfskundig oogpunt kijken naar de samenwerking: zij willen de contracten van de gemeente graag in stand houden. Hierdoor willen zij de relatie met de gemeente zo goed mogelijk houden en onthouden ze zich zoveel mogelijk van commentaar. In deze gevallen proberen de respondenten informele routes te gebruiken, zoals gesprekken in de wandelgangen, om hun punten over te brengen. Deze conclusie spreekt de theorie tegen. Zowel Aviv et al. (2021) als Lavee en Cohen (2019) geven aan dat uitvoerend ambtenaren hun beïnvloeding niet via informele routes doen, maar in het openbaar. In de praktijk blijken uitvoerend ambtenaren echter wel deze informele, verdeckte beïnvloedingstactieken te gebruiken. Hoewel dit voor de meer ervaren professionals niet een groot probleem blijkt te zijn, is het voor onervaren jeugdwerkers waarschijnlijk moeilijker om deze paden te bewandelen. Door dit verschil ontstaat er een gat tussen ervaren en onervaren jeugdzorgprofessionals en de invloed die zij hebben op het beleidsvormingsproces. Het is aannemelijk dat ervaren professionals binnen organisaties doorgroeien naar managementposities. Hierdoor zijn de uitvoerend ambtenaren die nog wel contact hebben met de cliënten juist de onervaren professionals. Als gevolg hiervan gaan er veel waardevolle lessen die de uitvoerende professionals trekken, verloren. Daarnaast doet het gebruik van deze informele routes afbreuk aan het democratische gehalte van de jeugdzorg. Wanneer beleid verdekt wordt beïnvloed, zijn de politiek verkozen actoren minder bij het beleidsvormingsproces betrokken. Dit beperkt de invloed van de kiezer op het beleid.

Tot slot beïnvloeden jeugdzorgmedewerkers beleid door dezelfde taal te spreken als de beleidsmakers. De data laten zien dat het vaak nog moeilijk is voor beleidsmakers om zich in te leven in de uitvoerend professionals en vice versa. De reden hiervoor is dat de verschillende actoren in de jeugdzorg nog te veel vanuit hun belangen en hun eigen koker praten. Zo staan de eigenbelangen voorop en staat het kind niet meer centraal. Dit wederzijdse onbegrip kan zorgen voor een inefficiënte afhandeling van casussen, waardoor deze onnodig kunnen escaleren. Dit kost gemeentes op de lange termijn vaak meer geld dan wanneer het probleem meteen aangepakt wordt. Daarnaast zorgt de communicatiekloof ervoor dat uitvoerend ambtenaren moeilijk kunnen inschatten welke informatie de beleidsmakers nodig hebben om een beleidsverandering te bewerkstelligen. Doordat de respondenten in de onderzochte casussen al

meer ervaring hebben in het aanspreken van beleidsambtenaren lukte het hen om beleid succesvol te beïnvloeden. Het gevaar hiervan is mogelijk dat alleen ervaren uitvoerend ambtenaren beleid kunnen beïnvloeden. Omdat zoals eerder beschreven ervaren medewerkers vaak minder contact hebben met cliënten, gaan er waarschijnlijk waardevolle lessen verloren die de onervaren professionals leren van hun contact met de cliënten.

5.2 Discussie

Het onderzoek kent een aantal beperkingen dat afbreuk doet aan de validiteit en betrouwbaarheid ervan. Allereerst is ervoor gekozen om drie casussen te selecteren waarbij het gelukt is om beleid te veranderen op basis van maatwerk. Door op basis van dit criterium casussen te selecteren, kan er een selectiebias zijn ontstaan. Jeugdzorgprofessionals die betrokken waren bij deze casussen zijn over het algemeen ervaren en hebben daardoor meer inzicht in het beleidsvormingsproces. Het is hierdoor moeilijker om een uitspraak te doen over de onervaren jeugdwerkers, waarvan de verwachting is dat deze juist vaker in contact staan met burgers en dus relevante feedback hebben voor beleidsmakers. Aansluitend zijn er door dit selectiecriterium casussen geselecteerd waarbij de uitvoering dichtbij de gemeente staat. Dit levert mogelijk een vertekend beeld op voor uitvoeringsorganisaties die verder van de gemeente afstaan. Het is echter belangrijk om op te merken dat generaliseerbaarheid van de resultaten niet het doel was van het onderzoek.

Daarnaast was het erg moeilijk om voldoende respondenten te vinden die wilden meewerken aan het onderzoek. Een verklaring hiervoor zijn de beperkte tijd en middelen die jeugdzorgprofessionals hebben. Hierdoor zijn de inzichten van slechts negen respondenten meegenomen in het onderzoek. Ook komen de onderzochte casussen door beperkte tijd en middelen uit totaal verschillende gemeenten, met totaal andere structuren. Twee casussen komen uit een hele grote gemeente, de ander uit een hele kleine gemeente. Het voordeel hiervan is dat er data zijn uit verschillende uitersten van het spectrum. Het nadeel hiervan is dat er geen casus in het midden van dit spectrum onderzocht is, waardoor de data wellicht geen goede afspiegeling zijn van de praktijk.

Tot slot is ervoor gekozen om de hoofdvraag te beantwoorden aan de hand van interviews. Het gevaar hiervan is dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven en de intentie tot hun gedrag vertellen. Hier kan hun daadwerkelijke gedrag van afwijken, waardoor de antwoorden niet valide zijn. Door gebruik te maken van voorbeelden en te vragen naar concrete casussen, is er geprobeerd om dit gevaar te minimaliseren.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusie kunnen er enkele aanbevelingen geformuleerd worden voor de jeugdzorgpraktijk. Allereerst is het aanbevolen om het documentatieproces binnen jeugdzorgorganisaties te formaliseren. Dit houdt in dat alle problemen, oplossingen en resultaten systematisch worden vastgelegd in een centraal toegankelijk dossier. Zoals eerder aangegeven kan een goed gedocumenteerd dossier met casestudies en statistieken beleidsmakers overtuigen van de noodzaak van een verandering. Hierbij is het belangrijk om trainingen en coaching te faciliteren, zodat de professionals goed weten welke informatie de beleidsmaker nodig heeft om beleidsverandering te bewerkstelligen. Aansluitend is het aanbevolen om hier de academische wereld bij te betrekken. Door academisch onderzoek te gebruiken, kunnen de uitvoerend ambtenaren beleid efficiënter beïnvloeden, doordat wetenschappelijk onderbouwde argumenten de geloofwaardigheid en effectiviteit van beleidsvoorstellen vergroten.

Om de toegankelijkheid tot beleidsmakers te verbeteren, is het belangrijk om duidelijke formele kanalen te creëren, zoals periodieke, gestructureerde overlegmomenten. Aan deze vergaderingen moeten uitvoerend ambtenaren, beleidsambtenaren, managers, ervaringsdeskundigen en wethouders deelnemen zodat actoren uit alle lagen van de jeugdzorg vertegenwoordigd zijn. Dit stelt ook minder ervaren medewerkers in staat hun stem te laten horen zonder afhankelijk te zijn van verdeckte, informele routes. Daarnaast kan een mentorprogramma, waarin ervaren jeugdzorgprofessionals hun onervaren collega's begeleiden en wegwijs maken, de kloof tussen ervaren en onervaren medewerkers verkleinen.

Daarnaast is het aanbevolen om korte stages te organiseren waarbij uitvoerend ambtenaren en beleidsambtenaren inzicht krijgen in elkaars werk. Uitvoerend ambtenaren kunnen tijdens deze stages deelnemen aan beleidsvergaderingen, zich verdiepen in beleidsdocumenten en betrokken zijn bij besluitvormingsprocessen. Dit geeft hen inzicht in de complexiteit van beleidsvorming. Beleidsambtenaren kunnen meedraaien in de dagelijkse praktijk van de jeugdzorg, inclusief casusbesprekingen en cliëntcontacten, waardoor ze de directe impact van hun beleid op de werkvloer en cliënten beter begrijpen. Deze uitwisseling bevordert het wederzijds begrip en zorgt ervoor dat de verschillende actoren elkaars taal beter gaan spreken.

Tot slot kunnen er op basis van de conclusie een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek geformuleerd worden. Ten eerste is het interessant om het onderzoek uit te voeren vanuit het perspectief van de beleidsmakers. Er is nu vooral gekeken naar de uitvoerend ambtenaren om te kijken hoe zij beleid veranderen op basis van geleverd maatwerk. Door

onderzoek te doen vanuit het perspectief van de beleidsmakers, wordt waarschijnlijk duidelijker welke informatie zij nodig hebben en op welke manier ze te bereiken zijn. Aansluitend is het interessant om nader onderzoek te doen naar de eerdergenoemde casusdocumentatie. Door hier dieper in te duiken, kan blijken wat er in deze werkt en wat niet. Ten slotte kan er ook kwantitatief onderzoek gedaan worden naar dit onderwerp. Door deze onderzoeksmethode te hanteren, kan toekomstig onderzoek uitwijzen hoeveel uitvoerend ambtenaren het lukt om beleid te beïnvloeden en kan het inzicht geven in hun kenmerken.

Literatuurlijst

- Arnold, G. (2013). Street-level policy entrepreneurship. *Public Management Review*, 17(3), 307–327. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.806577>
- Arnold, G. (2020a). Does Entrepreneurship Work? Understanding What Policy Entrepreneurs Do and Whether It Matters. *Policy Studies Journal*, 49(4), 968–991. <https://doi.org/10.1111/psj.12388>
- Arnold, G. (2020b). Distinguishing the street-level policy entrepreneur. *Public Administration*, 99(3), 439–453. <https://doi.org/10.1111/padm.12703>
- Arnold, G., Long, L. A. N., & Gottlieb, M. (2016). Social Networks and Policy Entrepreneurship: How Relationships Shape Municipal Decision Making about High-Volume Hydraulic Fracturing. *Policy Studies Journal*, 45(3), 414–441. <https://doi.org/10.1111/psj.12175>
- Aviram, N. F., Beerli, I., & Cohen, N. (2021). How policy entrepreneurship training affects policy entrepreneurship behavior among street-level bureaucrats – a randomized field experiment. *Journal Of European Public Policy*, 28(5), 698–722. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912146>
- Aviram, N. F., Cohen, N., & Beerli, I. (2019). Wind(ow) of Change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies. *Policy Studies Journal*, 48(3), 612–644. <https://doi.org/10.1111/psj.12339>
- Aviv, I., Gal, J., & Weiss-Gal, I. (2021). Social workers as street-level policy entrepreneurs. *Public Administration*, 99(3), 454–468. <https://doi.org/10.1111/padm.12726>
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). Co-Variational analysis. In *Palgrave Macmillan UK eBooks* (pp. 33–78). https://doi.org/10.1057/9781137016669_2
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467–476. <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>

- Brodkin, E. Z. (2008). Accountability in Street-Level organizations. *International Journal Of Public Administration*, 31(3), 317–336. <https://doi.org/10.1080/01900690701590587>
- Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>
- Cohen, N. (2021). *Policy Entrepreneurship at the Street Level*. <https://doi.org/10.1017/9781108864299>
- Dworkin, Ronald. 1978. *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth
- Evans, T. (2020). Creativity: Re-thinking professional discretion. *Social Work And Society*, 18(1). <https://doaj.org/article/e01cd31198b043e2aa7c6b9e717b87f1>
- Friele, R., Bruning, M.R., Bastiaansen, I. L. W., de Boer, R., Bucx, A.J.E.H., de Groot, J.F., ... Rutjes, L. (2018). *De eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie*. ZonMw. Geraadpleegd van <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/eersteevaluatie-jeugdwet.pdf>
- Fuertes, V., & Lindsay, C. (2015). PERSONALIZATION AND STREET-LEVEL PRACTICE IN ACTIVATION: THE CASE OF THE UK'S WORK PROGRAMME. *Public Administration*, 94(2), 526–541. <https://doi.org/10.1111/padm.12234>
- Geddes, B. (1990). How the Casussen You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. *Political Analysis*, 2, 131–150. <https://doi.org/10.1093/pan/2.1.131>
- Ghalehdar, P. (2022). Mill's Method of Agreement and Method of Difference as Methods of Analysis in International Relations. *Oxford Research Encyclopedia Of International Studies*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.701>

- Hupe, P. (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *Der Moderne Staat*, 6(2–2013), 425–440.
<https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.10>
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). STREET-LEVEL BUREAUCRACY AND PUBLIC ACCOUNTABILITY. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Kamerstuk 33684, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2013, 4 juli).
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*.
<http://ci.nii.ac.jp/ncid/BB04224259>
- Lavee, E., & Cohen, N. (2019). How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. *Governance*, 32(3), 475–492.
<https://doi.org/10.1111/gove.12387>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*.
<http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA01001749>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x>
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. J. (1990). Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation. *The Western Political Quarterly*, 43(4), 833–848.
<https://doi.org/10.1177/106591299004300409>
- Petchey, R., Williams, J. R., & Carter, Y. H. (2007). From Street-level Bureaucrats to Street-level Policy Entrepreneurs? Central Policy and Local Action in Lottery-funded

Community Cancer Care. *Social Policy & Administration*, 42(1), 59–76.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00588.x>

Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86(3), 737–747.

<https://doi.org/10.2307/1964135>

Thomann, E., Van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 28(4), 583–601.

<https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>

Visser, E.L., & Kruijen, P. M. (2021). Discretion of the Future: Conceptualizing Everyday Acts of Collective Creativity at the Street-Level. *Public Administration Review*, 81(4), 676–690. <https://doi.org/10.1111/puar.13389>

Bijlage 1: Topicgide uitvoerend ambtenaren

Topic	Indicatoren	Interviewvraag
Introductie	-	- Wat fijn dat u mee wilt werken, ik ga vertrouwelijk met de informatie om. Uitleg over de structuur van het onderzoek, benoemen hoe lang het interview gaat duren. Indien begrippen niet duidelijk zijn, kan ik meer uitleg geven. Ruimte om even te kletsen en op gemak te stellen.
Beleidsinvloed	<ul style="list-style-type: none"> - Een aanpassing van bestaand beleid, op organisatie-, gemeentelijk of landelijk niveau. - De intentie om beleid te veranderen. - Strategieën om beleid te beïnvloeden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kunt u wat vertellen over het beleid dat u beïnvloed heeft? - Kunt u wat vertellen over het effect dat uw beïnvloeding heeft gehad? - Waarom heeft u het beleid beïnvloed? - Waaraan merkte u dat het belangrijk was om beleid te beïnvloeden? - Kunt u mij door het proces lopen dat doorlopen wordt wanneer u beleid verandert? - Welke strategieën past u toe wanneer u beleid verandert?
Vormen van beleidscoalities	<ul style="list-style-type: none"> - Het activeren van bondgenoten in alle echelons van de overheid, organisatie en samenleving. Ook van andere organisaties. - Het activeren van politici die hun belangen delen. - Het toetreden tot een bestaande beleidscoalitie. 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre bent u bezig met het zoeken van bondgenoten door de samenleving heen voor een beleidsverandering? - In hoeverre zoekt u deze bondgenootschappen buiten uw eigen organisatie? - In hoeverre probeert u politici te activeren die mogelijk hetzelfde belang delen om u te helpen in het beleidsvormingsproces? - In hoeverre bent u weleens togetreden, of gepolst om toe te treden, tot een bestaande beleidscoalitie?
Vergaren van kennis	<ul style="list-style-type: none"> - Het bijwonen van workshops en conferenties. - Het consulteren van academische professionals. - Het lezen van literatuur over het onderwerp. 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre woont u workshops en of conferenties bij om geüpdatet te blijven over ontwikkelingen in de jeugdzorg? - In hoeverre betreft u academische professionals bij het beïnvloeden van beleid? - In hoeverre leest u literatuur over jeugdzorg om geüpdatet te blijven over ontwikkelingen in de jeugdzorg?

	<ul style="list-style-type: none"> - Het engageren met cliënten om behoeften en meningen op te halen. 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre zoekt u actief de interactie met cliënten op om hun meningen en behoeften op te halen?
Verspreiden van kennis	<ul style="list-style-type: none"> - Het organiseren van workshops en conferenties. - Het betrekken van de academische wereld in het organiseren van deze cursussen. - Het opzetten van interdepartementale vergaderingen waarin externen deelnemen om hun kennis te delen. - Het opzetten van websites/nieuwsbrieven en andere communicatiemiddelen. 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre organiseert u workshops en of conferenties om anderen te updaten over volgens u belangrijke ontwikkelingen in de jeugdzorg? - Indien ja op de vorige vraag: In hoeverre betreft u academische professionals bij het organiseren van deze workshops en of conferenties? - In hoeverre zet u vergaderingen op met mensen buiten uw eigen afdeling om praktijkkennis te delen? - In hoeverre zet u websites/nieuwsbrieven en andere communicatiemiddelen in om praktijkkennis te delen?
Afsluiting		<ul style="list-style-type: none"> - Veel dank, wilt u nog ergens iets over kwijt? Vindt u het goed dat ik u benader wanneer ik achteraf nog vragen heb? Nogmaals dank en fijne dag.

Bijlage 2: Topicgide beleidsbeslissers/managers

Topic	Indicatoren	Interviewvraag
Introductie	-	- Wat fijn dat u mee wilt werken, ik ga vertrouwelijk met de informatie om. Uitleg over de structuur van het onderzoek, benoemen hoe lang het interview gaat duren. Indien begrippen niet duidelijk zijn, kan ik meer uitleg geven. Ruimte om even te kletsen en op gemak te stellen.
Beleidsinvloed	<ul style="list-style-type: none"> - Een aanpassing van bestaand beleid, op organisatie-, gemeentelijk of landelijk niveau. - De intentie om beleid te veranderen. - Strategieën om beleid te beïnvloeden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kunt u wat vertellen over het beleid dat u veranderd heeft? - Kunt u wat vertellen over het effect dat uw verandering heeft gehad? - Waarom heeft u het beleid veranderd? - Waaraan merkte u dat het belangrijk was om beleid te veranderen? - Kunt u mij door het proces lopen dat doorlopen wordt wanneer u beleid verandert?
Vormen van beleidscoalities	<ul style="list-style-type: none"> - Het activeren van bondgenoten in alle echelons van de overheid, organisatie en samenleving. Ook van andere organisaties. - Het activeren van politici die hun belangen delen. 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre merkt u dat uitvoerend ambtenaren bezig zijn met het zoeken van bondgenoten door de samenleving heen voor een beleidsverandering? - In hoeverre merkt u dat uitvoerend ambtenaren deze bondgenootschappen buiten hun eigen organisatie vormen? - In hoeverre merkt u dat uitvoerend ambtenaren politici proberen te activeren die mogelijk hetzelfde belang delen om hen te helpen in het beleidsvormingsproces?
Vergaren van kennis	<ul style="list-style-type: none"> - Het bijwonen van workshops en conferenties. - Het consulteren van academische professionals. - Het lezen van literatuur over het onderwerp. - Het engageren met cliënten om behoeften en meningen op te halen. 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre woont u workshops en of conferenties bij om geüpdatet te blijven over ontwikkelingen in de jeugdzorg? - In hoeverre betreft u academische professionals bij het veranderen van beleid? - In hoeverre leest u literatuur over jeugdzorg om geüpdatet te blijven over ontwikkelingen in de jeugdzorg? - In hoeverre zoekt u actief de interactie met cliënten op om hun meningen en behoeften op te halen?

Afsluiting

- Veel dank, wilt u nog ergens iets over kwijt? Vindt u het goed dat ik u benader wanneer ik achteraf nog vragen heb? Nogmaals dank en fijne dag.