

De invloed van organisationele issueframes op de ervaring van beleidsidentificatie van uitvoerende professionals in beleidsnetwerken

Een casestudy van het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige
dagbesteding in Nieuwegein.

Abbink, A.M., 446621

17 februari 2018



Masterthesis Bestuurskunde

Specialisatie: Governance en management van complexe systemen

Begeleider: L. Vandenbussche

Tweede beoordelaar: P. Scholten

Aantal woorden (excl. samenvatting en bijlagen): 26.222

"If men define situations as real, they are real in their consequences."

William Thomas (1928)

Samenvatting

De gemeente Nieuwegein is voor het implementeren van beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding afhankelijk van organisaties en professionals buiten de overheid om. Samen vormen zij een beleidsnetwerk waarin beleid geïmplementeerd wordt op collectief niveau van de organisaties en op individueel niveau van de uitvoerende professionals. Deze thesis onderzoekt welke invloed organisationele issueframes hebben op de ervaring van beleidsidentificatie van uitvoerende professionals met het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding. Doel van deze thesis is het achterhalen en inzichtelijk maken deze invloed om het concept van beleidsidentificatie te verfijnen en voorwaardes voor beleidsimplementatie te achterhalen. Een verband wordt verwacht tussen de intersubjectieve perceptie van het beleidsprobleem in de issueframes van organisaties en het subjectieve oordeel van individuele professionals over de beleidsrealiteit, c.q. beleidsidentificatie. Dit wordt onderzocht door middel van kwalitatieve interviews en documentenonderzoek.

De resultaten laten zien dat drie meta-issueframes aanwezig zijn in het beleidsnetwerk. Ten eerste het activeringsframe waarin activering en stimulering van de doelgroep centraal staat, ten tweede het balansframe waarin een balans tussen activering en bescherming wordt nagestreefd, en ten derde het beschermingsframe waarin professionele expertise en bescherming van de doelgroep de focus vormen. Elk van deze meta-issueframes convergeert of divergeert in verschillende mate met het beleidsframe met betrekking tot hun intersubjectieve beeldvorming van het beleidsprobleem. Het beleidsframe kan gezien worden als een activeringsframe, waardoor convergentie aanwezig is tussen het beleidsframe en organisaties die een activeringsframe uitdragen. Organisaties met het balansframe wijken iets af van het beleidsframe en convergeren deels in intersubjectieve beeldvorming over het beleid. De organisaties die het beschermingsframe uitdragen, divergeren nagenoeg volledig met het beleidsframe.

Daarnaast zijn ook drie vormen van beleidsidentificatie onderscheiden bij de professionals die ingebed zijn bij de organisaties. Een aantal professionals ervaren sterke identificatie met het beleid op nagenoeg alle punten. Andere professionals ervaren matige beleidsidentificatie. Zij identificeren zich deels met het beleid, maar ervaren ook weerstand op bepaalde punten. Ook zijn er enkele professionals die zich totaal niet in het beleid lijken te kunnen identificeren.

Er lijkt een samenhang te zijn tussen de onderscheiden vormen van convergentie tussen issueframes van organisaties en het beleidsframe en de onderscheiden vormen van beleidsidentificatie ervaren door uitvoerende professionals werkzaam bij deze organisaties. Professionals die werkzaam zijn bij organisaties die het activeringsframe uitdragen ervaren een sterke mate van beleidsidentificatie. Professionals die werkzaam zijn bij organisaties die het balansframe uitdragen, ervaren een matige identificatie. Uit deze resultaten kan worden afgeleid dat convergentie sterk samenhangt met sterke beleidsidentificatie. Echter, uit de analyse blijkt dat een divergerend meta-

issueframe met het beleidsframe niet per definitie betekent dat professionals zich helemaal niet identificeren. Bij organisaties met issueframes die divergeren met het beleidsframe werken zowel professionals met een zwakke als met een matige beleidsidentificatie.

De resultaten bevestigen de verwachting dat de intersubjectieve perceptie van realiteit vanuit de issueframes aansluit bij het individuele, subjectieve oordeel over het beleid waarop beleidsidentificatie wordt gebaseerd. Convergentie hangt samen met beleidsidentificatie en lijkt daarmee een positieve invloed te hebben op beleidsidentificatie. Echter, de uitzonderingssituatie toont aan dat divergentie niet per definitie samenhangt met een zwakke beleidsidentificatie. Desalniettemin lijkt het verkleinen van de verschillen tussen issueframes uitgedragen door organisaties en het beleidsframe van belang te zijn om zo de kans op een sterkere beleidsidentificatie door uitvoerende professionals te vergroten. Vervolgonderzoek is echter nodig om de aangetoonde samenhang tussen de twee concepten te bevestigen en de invulling ervan verder te verfijnen.

Voorwoord

Beste lezer,

De tijd is eindelijk daar: voor u ligt het eindresultaat van mijn master Bestuurskunde, en tevens het slotstuk van vijf en een half jaar studeren. Hiermee is een einde gekomen aan een periode waarin ik mij met veel interesse, plezier en enthousiasme (meestal dan..) heb verdiept in een veelzijdigheid aan onderwerpen en sociale theorieën. Het valt mij op dat mijn interesse steeds opnieuw uitgaat naar samenwerkingsverbanden en hoe deze zijn te organiseren. Dit blijkt ook uit eerdere keuzes binnen mijn bachelor Algemene Sociale Wetenschappen te Utrecht voor het volgen van een extra minor bestuurskunde, het deelnemen aan een verenigingsbestuur als commissiecoördinator en een afstudeerstage bij het Veiligheidshuis over netwerksamenwerking. De bestuurskunde master met als specialisatie Governance en management van complexe systemen aan de Erasmusuniversiteit in Rotterdam sluit perfect op deze interesse aan.

Het is dan ook niet verrassend dat mijn afstudeeronderzoek zich opnieuw richt op samenwerkingen. Dit keer gaat het om beleidsimplementatie in een beleidsnetwerk, waarbij ik ga kijken naar de invloed van issueframes van organisaties in de vorming van beleidsidentificatie door uitvoerende professionals. Het citaat van William Thomas aan het begin van deze thesis past daarom erg bij dit onderzoek. Het is een citaat welke mij sinds het begin van mijn bachelor is bijgebleven, waar ik altijd in heb geloofd en ook nu uit dit onderzoek weer een kern van waarheid blijkt te hebben.

De data voor deze thesis is verzameld tijdens mijn masterstage bij de gemeente Nieuwegein. Dat genoemd hebbende, wil ik hen graag bedanken voor de inhoudelijke ondersteuning en motivering, eerst als stagebegeleiders en later als collega's! Tevens wil ik uiteraard mijn scriptiebegeleidster Lieselot Vandenbussche bedanken. We hebben menig skypegesprek en brainstormsessie gevoerd waaruit waardevolle informatie en begeleiding is voortgekomen. En, zoals een goed voorwoord betaamd, ook een woord van dank naar alle respondenten. Zonder hen geen data en zonder data geen afstudeeronderzoek. Zij hebben hun ervaringen met mij gedeeld en stonden open voor al mijn vragen. Ten slotte wil ik alle lieve mensen om mij heen bedanken voor het aanhoren van al mijn verhalen en voor het geven van feedback en steun. Jullie zijn fantastisch!

Nu is het tijd zowel mijn voorwoord als mijn studie af te ronden. Het heeft even geduurd, maar het resultaat is er niet minder om. Ik wens u veel leesplezier!

Utrecht, 7 februari, 2018

Anke, M. Abbink

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord	5
1. Inleiding	8
1.1 Probleemstelling.....	8
1.2 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.3 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Casus omschrijving: beleidsnetwerk rondom het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein.....	11
1.5 Onderzoeksvragen	13
2. Theoretisch kader	15
2.1 Beleidsimplementatie in beleidsnetwerken	15
2.2 Framing: collectieve betekenisgeving door organisaties.....	15
2.3 Frameconvergentie in beleidsnetwerken	17
2.4 Beleidsidentificatie: individuele betekenisgeving door professionals aan beleid	19
2.2 Beleidsvervreemding en beleidsidentificatie.....	19
2.5 Verwachte relaties tussen frame-convergentie en beleidsidentificatie	22
2.6 Analytisch raamwerk.....	24
3. Methodologisch kader	26
3.1 Enkelvoudige casestudy	26
3.2 Kwalitatief onderzoek	27
3.2.1 Kwalitatieve interviews.....	27
3.2.1.1 Gang van zaken tijdens interview.....	28
3.2.2 Respondenten	28
3.3 Documentenstudie.....	29
3.4 Analyse.....	29
3.4.1 Data-analyse kwalitatieve interviews	29
3.4.2 Analyse-stappen	30
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	32
3.6 Conceptualisering centrale begrippen	33
3.6.1 Issueframes.....	33
3.6.2 Frame convergentie	34
3.6.3 Beleidsidentificatie	35
4. Resultaten en analyse	38
4.1 Beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding	38
4.2 Frame-analyse	40

4.2.1 Beleidsframe.....	40
4.2.2 Benaderingen van arbeidsmatige dagbesteding.....	44
4.2.2.1 Activering.....	44
4.2.2.2 Balans	49
4.2.2.3 Bescherming.....	53
4.3 Mate van convergentie met beleidsframe.....	57
4.3.1 Grotendeels convergentie tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes onder het type activeringsframe	57
4.3.2 Deels convergentie en deels divergentie tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes onder het type balansframe.....	58
4.3.3 Grotendeels divergentie tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes onder het type beschermingsframe.....	60
4.3.4 Overzicht mate van convergentie van de meta-issueframes met het beleidsframe	61
4.4 Beleidsidentificatie	63
4.4.1 Sterke beleidsidentificatie	63
4.4.2 Matige beleidsidentificatie	65
4.4.3 Zwakke beleidsidentificatie.....	68
4.5 Analyse van patronen en verbanden tussen frame convergentie met beleidsframe en beleidsidentificatie.....	71
5. Conclusie en discussie.....	74
Literatuurlijst.....	80
BIJLAGEN.....	87
1. Bronverwijzing van citaten en parafraseringen in resultatensectie.	87
2. Gebruikte websites en documenten voor documentanalyse	88
3. Interviewleidraad.....	89
4. Schematische weergave van punten van overeenkomsten organisationele issuframes en beleidsframe	91

1. Inleiding

De Nederlandse Staat is de afgelopen decennia steeds meer gecentraliseerd. Het gaat daarbij om bestuurlijke decentralisatie. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiële middelen voor publieke dienstverlening worden tussen verschillende geledingen van de overheid herverdeeld en naar een lager niveau gezet. Deze taken bevinden zich bijvoorbeeld op het gebied van jeugd en werk en inkomen. Gemeenten zijn sinds 2015 ook verantwoordelijk geworden voor het organiseren van taken rondom de zorg (Brummelkamp & Faun, 2016; VNG, 2013). Tot 2015 nam de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor het organiseren van zorgtaken en was dit geregeld vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ). Deze wet is vanaf 1 januari 2015 hervormd naar nieuwe wetten. De mensen die werden ondersteund in de AWBZ, krijgen nu ondersteuning vanuit onder andere de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo). Gemeenten zijn vanuit deze wet geheel verantwoordelijk geworden voor het organiseren van activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging voor inwoners die dit nodig hebben (CPB, 2013). De decentralisatie van de Wmo naar gemeenten betekent dat gemeenten een grotere verantwoordelijkheid hebben gekregen in het uitvoeren van publiek beleid (CPB, 2013). Deze grotere verantwoordelijkheid komt in combinatie met de bezuinigingen die gepaard gaan met de decentralisaties. Gemeenten moeten meer doen met minder budget (VNG, 2013).

1.1 Probleemstelling

De gemeentelijke verantwoordelijkheden voor zorgtaken nemen toe. Echter, veel van deze zorgtaken en meekomende maatschappelijke problemen worden door gemeenten als te complex ervaren om alleen op te lossen (Sandström & Carlsson, 2008). Gemeenten zijn daarmee in toenemende mate afhankelijk van andere actoren voor het uitvoeren en implementeren van beleid (Schneider, 1992). Gemeenten gaan op zoek naar dwarsverbanden en samenwerkingen met onder andere maatschappelijke- en welzijnsorganisaties. Als gevolg van deze ontwikkelingen vinden beleidsprocessen van beleidsvorming en beleidsimplementatie steeds vaker plaats in multi-actor en interorganisationale beleidsnetwerken (Lipsky, 1980; Pülzl & Treib, 2007). Dit zijn netwerken van organisaties en hun professionals werkzaam binnen een bepaald thema en wederzijds van elkaar afhankelijk (Bressers, 1993). Uit de toenemende aanwezigheid van beleidsnetwerken en de wederzijdse afhankelijkheden hierin van elkaar, blijkt dat de actoren in deze beleidsnetwerken een belangrijke rol spelen in beleidsimplementatie (Bressers, 1993; Schneiders, 1992). Echter, uit de literatuur komt naar voren dat beleidsimplementatie waarbij men afhankelijk is van andere actoren, zoals in een beleidsnetwerk het geval is, niet vanzelfsprekend is. Beleidsmakers moeten draagvlak creëren bij andere actoren voor de implementatie van beleid (Hoogerwerf, 2003; Tummers, Bekkers & Steijn, 2008). Deze actoren zijn de deelnemende organisaties en de professionals die het beleid uitvoeren. Voor een succesvolle implementatie in beleidsnetwerken is het daarom belangrijk om te kijken naar factoren die van invloed zijn op zowel de organisaties als op de uitvoerende professionals.

De manier waarop organisaties die deelnemen aan een beleidsnetwerk betekenis geven aan de praktijksituatie speelt een rol bij de implementatie van beleid. Deze interpretaties van de realiteit komen naar voren in *issueframes*. Organisaties geven hun handelen en dat van andere betekenis op basis van hun beeldvorming van de realiteit rondom de thema's die worden behandeld in het beleidsnetwerk (Snow, 2004). De aanwezigheid van verschillende *issueframes* kan resulteren in het nastreven van verschillende benaderingen van het thema. Hierdoor zal een breed gedragen benadering in het beleidsnetwerk onwaarschijnlijk zijn (Dewulf, Craps & Dercon, 2004). Uiteindelijk kan dit leiden tot beleidscontroversen (Rein & Schön, 1993). Wanneer verschillen aanwezig zijn tussen het *beleidsframe*, het *issueframe* van de gemeente, en de *issueframes* van de uitvoerende organisaties kan het gevolg zijn dat uitvoerende organisaties besluiten niet meer te participeren in het beleidsnetwerk. Voor een succesvolle beleidsimplementatie is het daarom van belang dat *issueframes* met elkaar overeenkomen, er is dan sprake van *frameconvergentie* (Snow, Rochford, Worden & Benford, 1986; Snow & Benford, 1988).

Daarnaast speelt echter ook betekenisgeving door de uitvoerende professionals in deze organisaties een rol. O'Toole (1986) benoemt in een grote review over beleidsimplementatie veel variabelen met betrekking tot de professionals die het beleid dienen uit te voeren. Deze kunnen van invloed zijn op een succesvolle of mislukte beleidsimplementatie (O'Toole, 1986). De professionals zijn diegene die het beleid in de praktijk vormgeven en uitvoeren. Voor het uitvoeren van beleid kunnen professionals gebruik maken van hun *discretionaire ruimte*. In de discretionaire ruimte bepalen zij zelf op welke manier ze het beleid beïnvloeden en vormgeven in de praktijk (Lipsky, 1980). Om hun draagvlak voor beleid te bevorderen, is het van belang dat uitvoerende professionals zich kunnen identificeren met het beleid dat zij dienen uit te voeren (Tummers, 2012). Indien professionals zich niet identificeren met het beleid, zullen zij meer gebruik maken van hun discretionaire ruimte. Als gevolg hiervan zal het uitgevoerde beleid minder in lijn liggen met de intenties waarmee het was opgesteld en daarmee de implementatie minder succesvol (Lipsky, 1980; Tummers & Bekkers, 2014). Dus beleidsidentificatie door uitvoerende professionals is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle implementatie van beleid (Tummers, 2012).

Duidelijk is dat zowel de kijk op de realiteit vanuit organisaties, c.q. de *issueframes*, als de beleidsidentificatie door de uitvoerende professional een rol spelen in de implementaties van beleid. Door te kijken hoe deze twee concepten met elkaar zijn verbonden, kunnen voorwaarden voor een succesvolle beleidsimplementatie in een beleidsnetwerk inzichtelijker worden. Omdat de uitvoerende professionals het beleid daadwerkelijk in de praktijk brengen, kijkt deze thesis hoe de *issueframes* van organisaties van invloed zijn op de ervaringen van identificatie met het beleid door deze uitvoerende professionals. Dit heeft zowel een wetenschappelijke als een maatschappelijke relevantie.

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Zowel beleidsidentificatie door de uitvoerende professionals op individueel niveau als de overeenkomsten in issueframes van organisaties en het beleidsframe op organisationeel niveau blijken van invloed te zijn op beleidsimplementatie. Echter, deze twee begrippen zijn in eerder onderzoek nog niet met elkaar in relatie gebracht. Beleidsidentificatie is namelijk een relatief jong en complex concept. De theorie van Tummers (2009) over beleidsvervreemding, c.q. de afwezigheid van beleidsidentificatie, biedt inzicht in het concept. Deze theorie geeft daarmee de gelegenheid om beleidsvervreemding en beleidsidentificatie te onderscheiden en te meten. Deze theorie biedt enkel op individueel niveau verklaringen waarom professionals zich vervreemd voelen en kijkt niet naar de sociale omgeving. Als er geen inzicht is in hoe betrokken organisaties het thema framen, is het onwaarschijnlijk om een volledig beeld en begrip te krijgen rondom het thema (Vijay & Kulkarni, 2012). Onderzoek naar de rol van issueframes van organisaties bij beleidsidentificatie kan dan inzicht geven ten aanzien van het al dan niet identificeren van professionals met beleid (Tummers, Bekkers & Steijn, 2008). Deze thesis verfijnt daarom het theoretische construct van beleidsidentificatie door het te koppelen aan issueframes. Deze issueframes worden uitgedragen door de organisaties waardoor ook naar het collectieve niveau van de organisatie waarin de professional werkzaam is, wordt gekeken. Door deze koppeling te maken, wordt achterhaald welke rol issueframes spelen bij beleidsidentificatie.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het bestuderen van beleidsidentificatie in combinatie met issueframes is niet alleen interessant op theoretisch vlak, maar is ook van belang voor beleidsmakers vanwege de link met beleidsimplementatie in beleidsnetwerken. Als beleidsmakers en publieke managers beleid willen ontwikkelen welke succesvol wordt geïmplementeerd, is het belangrijk dat uitvoerende professionals zich hiermee identificeren. Identificatie door professionals met beleid heeft invloed op de prestaties van professionals, op de kwaliteit van interactie tussen professionals en burgers, en daarmee op de effectiviteit van het beleid (Tummers, 2012). Dit heeft gevolgen voor de legitimiteit van beleid (Tummers, Bekkers & Steijn, 2008). Een bepaalde mate van beleidsidentificatie is dus noodzakelijk voor een succesvolle implementatie. Het is daarom belangrijk om een beter begrip te hebben van beleidsidentificatie en mogelijke voorwaarden hiervoor (Tummers, 2012).

De uitvoerende professionals zijn echter ingebed in de organisaties waarbij zij werkzaam zijn. Door te kijken of de intersubjectieve interpretatie van de realiteit van deze organisaties ten aanzien van het beleid een rol speelt bij het individuele oordeel over beleidsidentificatie, kan inzicht worden verkregen in de verbinding tussen beleidsidentificatie en issueframing. De intersubjectieve beelden van de beleidsrealiteit van organisaties wordt namelijk uitgedragen in issueframes. De veronderstelling is dat als het beleidsframe en de issueframes van organisaties (verder aangeduid als '*organisationele issueframes*') in een beleidsnetwerk overeen komen, dit een positieve invloed heeft op de ervaren mate van beleidsidentificatie door de uitvoerende professionals. Deze inzichten kunnen beleidsmakers

gebruiken om beleidsidentificatie te bevorderen en het implementatieproces te verbeteren. Deze thesis bouwt daarom verder op concepten uit bestaande literatuur om deze veronderstelling te onderzoeken in de publieke sector. Om tot deze inzichten te komen, wordt het huidige beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein als casus gebruikt. Deze situatie wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

1.4 Casus omschrijving: beleidsnetwerk rondom het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein

De decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten vindt ook plaats in de gemeente Nieuwegein. Daarmee is de gemeente Nieuwegein sinds 2015 verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van de Wmo. Ook het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt¹ valt onder de Wmo. Voorheen was het beleid voor deze mensen met een extra ondersteuningsvraag (hierna: de doelgroep van het beleid) geregeld binnen de AWBZ. Vandaar uit was het beleid vooral beschermend van aard. De nadruk lag op het verzorgen van uitkeringen, het voorzien in standaard oplossingen en aanbod van dagbesteding en het inrichten van sociale, niet-reguliere arbeidsplaatsen. Er werden uitzonderingsposities gecreëerd om de doelgroep te beschermen tegen de zwaardere eisen vanuit de reguliere werksituatie. Zij zaten in speciaal voor hen bestemde voorzieningen afgezonderd van de samenleving (Nijhuis, 2011). De doelgroepen werden gevormd op basis van een (vaak willekeurige) indeling van beperkingen waarbij de zeer uiteenlopende probleemsituaties van de doelgroep niet werden erkend (Gemeente Nieuwegein, 2017¹).

Deze beschermende aard strookt niet met huidige overtuigingen van de gemeente Nieuwegein. Daarom hebben hervormingen plaatsgevonden. Gemeente Nieuwegein streeft naar het terugdringen van exclusie, het recht doen aan de variatie in probleemsituaties van de doelgroep en het bevorderen van maatschappelijke participatie (Gemeente Nieuwegein, 2017¹). Dit leidt tot drie uitgangspunten in het nieuwe, gedecentraliseerde beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein:

1. Zelfredzaamheid: de doelgroep is in staat, en wordt in staat gesteld, om al of niet samen met andere bewoners van Nieuwegein hun eigen leven te leiden.
2. Inclusie: de doelgroep neemt deel aan de samenleving en wordt niet afgezonderd.
3. Maatwerk: de doelgroep maakt gebruik van hulp op maat, zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig.

In het nieuwe, gedecentraliseerde beleid worden in het beleidsprogramma '*Iedereen doet mee*' (Gemeente Nieuwegein 2017-2020²) de drie uitgangspunten, zelfredzaamheid, inclusie en maatwerk uiteengezet. Om tot zelfredzaamheid te komen, wordt meer ruimte gelaten aan de doelgroep en hun netwerk om elkaar te ondersteunen waar nodig. Daarbij moeten gemeente en professionals een meer

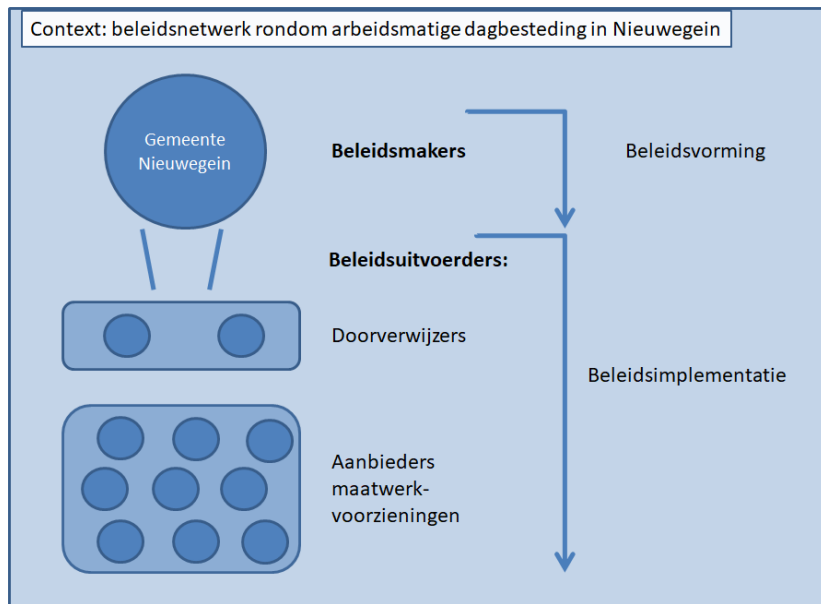
¹ Het gaat hier veelal om mensen met: een verstandelijke beperking; een niet-aangeboren-hersenletsel; psychiatrische aandoeningen; een verslavingsachtergrond; of multi-problematieken.

faciliterende rol aannemen. Door aan te sluiten bij wat de doelgroep kan en door uit te gaan van kracht in plaats van beperking, worden kansen op participatie vergroot. Om tot inclusie te komen, wordt gestreefd naar het creëren van plekken in de stad waar de doelgroep mee kan doen. Bij deze plekken wordt een mix van doelgroepen aangehouden en houden professionals rekening met interesse en talent van de doelgroep. Om tot maatwerk te komen, wordt het principe ‘zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig’ aangehouden. Dit principe is vormgegeven in een trend waarbij eerst wordt gekeken of iemand uit de doelgroep bij de algemene voorzieningen terecht kan. Deze algemene voorzieningen worden als alternatief geboden voor de maatwerkvoorzieningen. De maatwerkvoorzieningen zijn enkel toegankelijk met een indicatie en voorzien in professionele begeleiding en ondersteuning. De algemene voorzieningen zijn daarentegen vrij toegankelijk voor alle inwoners van Nieuwegein en heeft een meer preventief karakter. Daarmee is een beweging van zware ondersteuning naar lichte ondersteuning in gang gezet. Het behoud van een vangnet voor de meest kwetsbare inwoners blijft overigens voorop staan. Om standaardisatie te voorkomen is stichting Geynwijs opgericht. Stichting Geynwijs voorziet in doorverwijzing van de doelgroep. Zij vormen de toegang tot voorzieningen op het gebied van onder andere participatie en maatwerkvoorzieningen. Geynwijsprofessionals gaan in gesprek met inwoners en geven indicaties af. Bij de indicering door Geynwijs wordt uitgegaan van deze drie uitgangspunten. De gemeente wil daarmee voorkomen dat de doelgroep geen ontwikkelingsperspectief wordt geboden of deelnemen aan dagactiviteiten die niet passend zijn bij hun mogelijkheden (Nieuwegein, 2017²).

De gemeente is voor het uitvoeren van dit beleid afhankelijk van derden, zoals zorginstellingen, doorverwijsorganisaties zoals Geynwijs, sociale ondernemers en sociale werkbedrijven. Er is een samenspel nodig met andere organisaties om op zoek te gaan naar nieuwe kansen en aanbod voor de doelgroep (Gemeente Nieuwegein, 2017¹). Om tot uitvoering en implementatie van dit beleid te komen, moet de gemeente samenwerken met de organisaties die dagbesteding aanbieden en de organisaties die de doorverwijzing regelen. De implementatie van het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding is daardoor mede afhankelijk van de samenwerking in het beleidsnetwerk.

In het beleidsnetwerk rondom het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein zijn grofweg drie partijen te onderscheiden. De eerste partij is de gemeente Nieuwegein. Beleidsmakers bij de gemeente stellen het beleid op. Dit beleid wordt uitgevoerd door de uitvoerende organisaties in het beleidsnetwerk. De tweede partij zijn de doorverwijsorganisaties. Deze organisaties zorgen ervoor dat de doelgroep de juiste indicatie krijgt en naar een passende voorziening wordt doorverwezen. In Nieuwegein vervullen Geynwijs en MOvactor deze rol. De derde partij bestaat uit de organisaties die maatwerk aanbieden. Zij voorzien in dagbesteding voor en begeleiding van de doelgroep. In Nieuwegein zijn dit Abrona, Humanitas DMH, Huis van Waarde en Wederkeer, Lister, Reinaerde, Stichting Boogh, Stichting Lapso, Stichting Nedereind en WIJ 3.0. In figuur 1 is het beleidsnetwerk

rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein schematisch vormgegeven. In werkelijkheid is deze weergegeven de volgorde van beleidsvorming naar implementatie niet altijd zo rechtlijnig. Beleidsvorming en implementatie vindt ook plaats in dialoog en er is vaak wederzijdse beïnvloeding. Maar in principe geldt in deze casus dat de gemeente het beleid maakt welke door de doorverwijzers en maatwerkorganisaties (hierna: uitvoerders) in de praktijk wordt uitgevoerd.



Figuur 1. Schematische weergave beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein

Echter, zoals eerder genoemd zijn gemeenten voor beleidsimplementatie niet alleen afhankelijk van de organisaties, maar eveneens van de uitvoerende professionals die werkzaam zijn in deze organisaties. Deze uitvoerende professionals beschikken over de nodige kennis, expertise en ervaring met de doelgroep, maar moeten wel draagvlak ervaren om het beleid in de praktijk vorm te geven. Dit betekent dat het belangrijk is dat zowel organisaties aansluiting vinden met het beleid als dat uitvoerende professionals zich er in identificeren. De kans is groot dat uitvoerende professionals zich niet identificeren met het beleid als de issueframes van de organisaties geen aansluiting vinden bij het beleidsframe. Dit vergroot het risico dat professionals meer gebruik maken van de discretionaire ruimte, waardoor de implementatie van het beleid vanuit het nieuwe, gedecentraliseerde beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding een stuk moeilijker wordt. In deze thesis wordt daarom gekeken naar de rol van frameconvergentie tussen het beleidsframe en de issueframes voor de beleidsidentificatie van professionals met het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding in de gemeente Nieuwegein.

1.5 Onderzoeksvragen

Bovenstaande casus laat zien dat gemeente Nieuwegein voor het implementeren van beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding afhankelijk is van verschillende actoren. Samen vormen deze actoren en

de gemeente een beleidsnetwerk rondom het issue arbeidsmatige dagbesteding. Zowel de issueframes van de organisaties als beleidsidentificatie door uitvoerende professionals kunnen daarbij een rol spelen. Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke invloed organisationele issueframes kunnen hebben op beleidsidentificatie door uitvoerende professionals. Daarom staat de volgende vraag centraal:

Hoe beïnvloeden organisationele issueframes de ervaring van beleidsidentificatie van uitvoerende professionals in het Nieuwegeinse beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord door middel van kwalitatief onderzoek en is onderverdeeld in enkele deelvragen:

1. Welke typen issueframes zijn in het beleidsnetwerk in Nieuwegein aanwezig rondom het thema arbeidsmatige dagbesteding? En hoe verhouden deze issueframes zich tot het beleidsframe?
2. In welke mate identificeren professionals zich met het opgestelde beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding in de gemeente Nieuwegein?
3. Hoe hangen de vormen van frameconvergentie en beleidsidentificatie samen?

2. Theoretisch kader

Aan de hand van bestaande literatuur wordt in dit hoofdstuk een theoretisch kader opgesteld. De verschillende theoretische concepten worden hierin besproken. Na een korte introductie over beleidsimplementatie in beleidsnetwerken worden de concepten issueframes en frameconvergentie uitgelicht. Daarna volgt een uiteenzetting over beleidsidentificatie. Deze concepten worden vervolgens met elkaar verbonden. Uit dit theoretisch kader volgt een analytisch raamwerk die richtinggevend is in het empirisch onderzoek.

2.1 Beleidsimplementatie in beleidsnetwerken

Zoals in de inleiding benoemd, zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten na de decentralisaties gegroeid. Gemeenten zijn daardoor in toenemende mate afhankelijk van samenwerkingen met andere actoren voor het implementeren van beleid (Schneider, 1992). Beleid wordt, in andere woorden, in toenemende mate geïmplementeerd in beleidsnetwerken. Beleidsnetwerken zijn sociale systemen waarin actoren zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's en waarin zij wederzijds, afhankelijke relaties hebben (Bressers, 1993; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993). In deze beleidsnetwerken stellen gemeentes of andere overheden, vaak maar niet altijd in samenwerking met de andere actoren, het publiek beleid op. Hierin worden voornemens, keuzes en acties omschreven die gericht zijn op de sturing van een maatschappelijke ontwikkeling (Bovens, 't Hart & van Twist, 2001). Het beleid omvat de doelstellingen en de bijbehorende acties om deze doelstellingen te halen. Er is sprake van beleidsimplementatie wanneer dit beleid wordt uitgevoerd door de verantwoordelijke organisaties (Fischer, Miller & Sidney, 2007) en hun acties gericht zijn op het verwezenlijken van de omschreven doelstellingen (Tummers, Bekkers & Steijn, 2008; Matland, 1995). Beleidsimplementatie is succesvol wanneer de situatie aanwezig is waarin de uitvoering van het beleid trouw is aan de doelen en middelen zoals gepresenteerd in het beleid (Matland, 1995). Dit gebeurt wanneer een mate van verbondenheid in beleidsnetwerken aanwezig is. Deze verbondenheid wordt omschreven als de mate waarin organisaties en professionals in het netwerk sympathiseren met elkaar doelen. Dit komt doorgaans voort uit gedeelde waarden en een gedeelde kijk op de werkelijkheid (Bressers, 1993). De kijk op de werkelijkheid door organisaties in een beleidsnetwerk kan afgeleid worden uit de *frames* die zij aanhangen.

2.2 Framing: collectieve betekenisgeving door organisaties

Frames voorzien in een bepaalde manier van selecteren en interpreteren om zo de complexe realiteit te simplificeren (Hajer & Laws, 2006; Rein & Schön, 1996). Beelden van de werkelijkheid worden dan op een collectief niveau gedefinieerd en gedeeld in een bepaalde groep in de maatschappij (Baumgartner & Mahoney, 2008). Zij voorzien in de intersubjectieve constructie van de realiteit, dit is de constructie van de werkelijkheid gevormd door een collectief. Dewulf en anderen (2009) versmallen deze beelden van de werkelijkheid door te kijken naar de frames van een organisatie

rondom een bepaald thema, of te wel, een *issue*. Zij zien issueframes als manieren waarop verschillende partijen aankijken tegen een specifieke kwestie, gebeurtenis of probleem en hoe zij inhoudelijke kwesties ervaren, interpreteren, verwerken of representeren (Dewulf, et al., 2009). Dit gebeurt door sommige elementen te benadrukken, terwijl andere elementen worden weggelaten (Fiss & Zajac, 2006; Snow et al., 1986). In dit geval gaat het om de manier waarop de uitvoerende organisaties die deelnemen aan het beleidsnetwerk aankijken tegen beleidsthema's. Tuchman (1978) verduidelijkt het concept frames door het te vergelijken met het uitzicht door een raam. Wanneer men door een raam kijkt, heeft men een groot uitzicht, maar is niet alles te zien. Er ontstaat een selectie binnen de kozijnen die een deel van de werkelijkheid toont vanuit een bepaald perspectief (Tuchman, 1978). Issueframes structureren dus de perceptie van de realiteit rondom een beleidsthema en vormen het kader waaruit organisaties denken (Rein & Schön, 1993).

Het achterhalen van de issueframes van organisaties geeft inzicht in de manier waarop organisaties naar het beleidsissue kijken (Vijay & Kulkarni, 2012). Het issueframe van organisaties laat zien wat de organisaties relevant vinden aan een bepaald thema (Chong & Druckman, 2007). Hun beeld van de werkelijkheid komt naar voren uit eigenschappen van organisaties die worden geïdentificeerd in organisatiedocumenten, brochures, folders, et cetera (Vijay & Kulkarni, 2012; Snow, 2004). Tevens is het mede te herkennen aan het gebruik van jargon, keuze voor bepaalde woorden, keuze voor bepaalde symbolen, communicatieve metaforen en assumpties binnen een organisatie (Rein & Schön, 1993).

Wat precies de constructie van de werkelijkheid is die organisaties framen, komt naar voren uit de kerntaken van issueframes, namelijk: het begrijpen van wat er gaande is en welke acties de betreffende situatie nodig heeft (Prins, 2014; Coburn, 2006; Benford & Snow, 2000; Snow & Benford, 1988). Hier wordt naar verwezen als de diagnostische functie en de prognostische functie:

- **Diagnostische functie van issueframes:** De eerste kerntaak bevat de diagnostische boodschap. Deze komt naar voren uit de poging om begrip te maken van de intersubjectieve constructie van de beleidsrealiteit door te identificeren wat problematisch is en dit te benoemen en te interpreteren (Snow & Benford, 1988; Rein & Schön, 1996). Bij de issueframes van organisaties krijgt dit vorm door begrip te maken van het beleidsthema. Dit gebeurt in een probleemdefinitie. Een probleemdefinitie omschrijft een situatie, persoon, locatie of een ander fenomeen wat als ongewenst wordt gezien met betrekking tot het beleidsthema. Het uitdragen van problemen kan door het benoemen, categoriseren, toeschrijven van attributies, vertellen van oorzakelijke verhalen, classificeren en presenteren van statistieken (Stone, 2002; Prins, 2014).
- **Prognostische functie van issueframes:** De tweede kerntaak van issueframes bevat de prognostische boodschap, of te wel een oplossingsdefinitie. Dit deel van het issueframe stelt specifieke oplossingen, doelen, middelen en tactieken voor om het gediagnostiseerde

problemen aan te pakken. Het gaat dus over wat gedaan dient te worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook kunnen hier alternatieven worden geboden voor de huidige oplossingen die aanwezig zijn (Prins, 2014).

De probleem-oplossingsdefinities zijn sociale constructies die worden gevormd in de collectieve issueframes. Naast deze probleem-oplossingsdefinitie omvatten issueframes ook vaak de sociale constructie van de doelgroep. De sociale constructie van doelgroepen refereert naar de culturele karakterisering van groepen of personen. Deze karakterisering is normatief en evaluatief, ze portretteren de doelgroepen in positieve of negatieve termen door middel van symbolische taal, metaforen en verhalen. De problemen en oplossingen die worden uitgedragen, hangen vaak samen met de sociale constructie van de doelgroepen (Schneider & Ingram, 1993).

Ook beleid is een frame. Het beleid geeft weer hoe de gemeente inhoudelijk aankijkt tegen beleidsthema's en welke constructie van de realiteit de gemeente aanhoudt. Er wordt in omschreven welke situaties de gemeente als onwenselijk beschouwd (probleemdefinitie), welke doelen en manieren de gemeente ziet om de problemen aan te pakken (oplossingsdefinitie) (Coburn, 2006) en voor welke doelgroep deze problemen en oplossingen van toepassing zijn (doelgroepenconstructie) (Schneider & Ingram, 1993). Issueframes geven dus aan hoe uitvoerende organisaties en de gemeente aankijken tegen een beleidsissue (Dewulf, et al., 2009). Of organisaties een zelfde constructie van de realiteit aanhouden als omschreven wordt in het beleidsframe hangt af van de omschrijving van de sociale constructen van diagnostische functie, prognostische functie en doelgroepenconstructie in de issueframes (Schneider & Ingram, 1993). Kortom, door het concept van collectieve issueframes in een beleidsveld te plaatsen, wordt duidelijk welke heersende opvattingen aanwezig zijn in een beleidsnetwerk (Dewulf, et al., 2009). De aanwezigheid van sterke verschillen of overeenkomsten tussen deze opvattingen is van invloed op het doorlopen van het beleidsproces (Dewulf, et al., 2004). Deze verschillen of overeenkomsten kunnen achterhaald worden door te kijken naar frameconvergentie.

2.3 Frameconvergentie in beleidsnetwerken

De aanwezigheid van een beleidsnetwerk resulteert in een situatie waarin meerdere issueframes van organisaties tegelijkertijd aanwezig zijn. Het concept *frameconfiguratie* refereert dan naar de totaliteit van organisationele issueframes die op een bepaald moment aanwezig is rondom een beleidsthema (Prins, 2014). Een frameconfiguratie is in meer of mindere mate homogeen of heterogeen, dit is afhankelijk van overeenkomsten of verschillen tussen aanwezige issueframes. De heterogeniteit van een frameconfiguratie wordt achterhaald aan de mate van *interconnectedness*. Dit is de aard en sterkte van de relaties tussen verschillende issueframes, of te wel, de verbondenheid en overeenkomsten tussen issueframes van uitvoerende organisaties en de gemeente (Bressers, 1993; Dewulf, et al., 2004). Iedere organisatie heeft een eigen issueframe. Wanneer meerdere organisaties grotendeels hetzelfde

issueframe aanhouden, ontstaan *meta-issueframes*. De aanwezige issueframes van organisaties zijn dan onder te verdelen in enkele algemene benaderingen. Meta-issueframes zijn overkoepelende issueframes welke uiting geven aan ideeën rondom het fundamentele probleem of doel (Schön & Rein, 1994). Echter, issueframes en meta-issueframes zijn geen neutrale, feitelijke of objectieve omschrijvingen, maar sociale constructies en interpretaties van de realiteit (Prins, 2014; Rein & Schön). Er kan dan sprake zijn van convergentie of divergentie tussen de aanwezige issueframes of meta-issueframes.

Convergentie is aanwezig wanneer issueframes in een frameconfiguratie een sterke mate van verbondenheid en overeenkomsten hebben. Tussen de convergerende issueframes vindt een verbinding plaats van interpretatieve oriëntaties zoals belangen, waarden, doelen en overtuigingen. Ook wordt een gedeelde discourse aangehouden. Dit resulteert in een gedeelde interpretatie van de diagnostische- en prognostische functies en doelgroepenconstructies (Snow, Rochford, Worden & Benford, 1986). Een gezamenlijke probleem-oplossingscombinatie van organisationele issueframes en het beleidsframe draagt bij aan het gezamenlijk doorlopen van het beleidsproces. Overeenstemming dient als een basis voor een succesvolle beleidsimplementatie (Dewulf, et al., 2004; Prins, 2014). Convergentie heeft dus een positieve invloed op beleidsimplementatie (Dewulf, et al., 2004).

Divergentie is aanwezig wanneer issueframes in de frameconfiguratie geen sterke mate van verbondenheid hebben. Indien organisaties binnen een beleidsnetwerk verschillen in hun issueframes, is het moeilijk om binnen een beleidsnetwerk tot een gedeelde, intersubjectieve interpretatie en definitie van de realiteit te komen (Dewulf, et al., 2004). De definities van de sociale constructen van diagnostische- en prognostische functie en de doelgroepenconstructie worden niet door iedereen gesteund (Prins, 2014). Een afwijkend issueframe van uitvoerende organisaties ten aanzien van het beleidsframe is een indicatie dat organisaties de beleidsrealiteit anders zien (Prins, 2014; Rein & Schön). Wanneer deze verschillen groot zijn, leidt dit tot beleidscontroversen (Rein & Schön, 1996). Als gevolg wordt het leggen van verbindingen in het netwerk moeilijk en is er meer kans op verwarring en misverstanden (Dewulf, et al., 2004). Divergentie heeft daarmee een negatieve invloed op beleidsimplementatie (Rein & Schön, 1996).

Kortom, issueframes en convergentie spelen een belangrijke rol bij beleidsimplementatie. Issueframes voorzien in een intersubjectieve betekenisgeving met betrekking tot de beleidsrealiteit. Deze intersubjectieve betekenissen geven weer hoe organisaties aankijken tegen het issue en tegenover het beleid staan. De mate van convergentie maakt de overeenkomsten en verschillen tussen de aanwezige organisationele issueframes en het beleidsframe inzichtelijk. Convergentie met het beleidsframe heeft een positieve invloed op beleidsimplementatie, divergentie heeft daarentegen een negatieve invloed op implementatie (Dewulf, et al., 2004; Rein & Schön, 1996). De afstemming tussen de intersubjectieve beelden van de werkelijkheid van organisaties en het beleidsframe is dus een belangrijke factor is bij

beleidsimplementatie. Toch blijven implementatieprocessen vaak moeizaam en grillig verlopen of stagneren ze zelfs. Niet alleen factoren op organisatieniveau zijn van belang, ook factoren op het individuele niveau van de uitvoerende professionals blijken van belang te zijn (Fleuren, Wiefferink, & Paulussen, 2002).

2.4 Beleidsidentificatie: individuele betekenisgeving door professionals aan beleid

Uit een literatuurreview komt naar voren dat de rol van de uitvoerende professional een veelgenoemde factor is die van invloed is op een succesvolle implementatie. Met name de kenmerken van deze professionals kan beleidsimplementatie belemmeren of stimuleren, zoals de steun die zij ervaren of de vaardigheden die zij hebben (Fleuren, et al., 2002). Ook hebben de uitvoerende professionals een bepaalde mate van discretionaire ruimte en autonomie waarover zij zelf de macht hebben deze invulling te geven (Weatherley & Lipsky, 1977; Lipsky, 1980). Zij opereren daardoor niet alleen als uitvoerders van beleid maar geven een eigen interpretatie aan beleid en bepalen uiteindelijk hoe beleid in de praktijk wordt gevormd (Meyers & Vorsanger, 2007). Vaak wordt beleid veranderd onder invloed van uitvoerende professionals gedurende de uitvoering (O'Toole, 2004). Het is daarom voor beleidsimplementatie van belang dat uitvoerende professionals hun autonomie en discretionaire ruimte zodanig invulling geven die aansluit bij het opgestelde beleid (Pülzl & Treib, 2007).

Beleidsimplementatie hangt daarmee af van het commitment met het beleid en steun voor het beleid (Tummers, Bekkers & Steijn, 2008; McLaughlin, 1987). Commitment met en steun voor beleid komen voort uit de beoordeling van de uitvoerende professional over de waarde hiervan. Wanneer uitvoerende professionals het beleid waarderen, steunen zij het en zijn ze gecommitteerd om het te implementeren (McLaughlin, 1987). Een gebrek aan steun en commitment heeft negatieve gevolgen voor beleidsimplementatie (Leentjes & Burgers, 2008). Hieruit komt naar voren dat uitvoerende professionals een grote rol hebben in beleidsimplementatie. Gemeenten zijn daarmee tevens afhankelijk van deze uitvoerende professionals in het beleidsnetwerk voor een succesvolle implementatie van het beleid (Brummelkamp & Faun, 2016; Sandström & Carlsson, 2008).

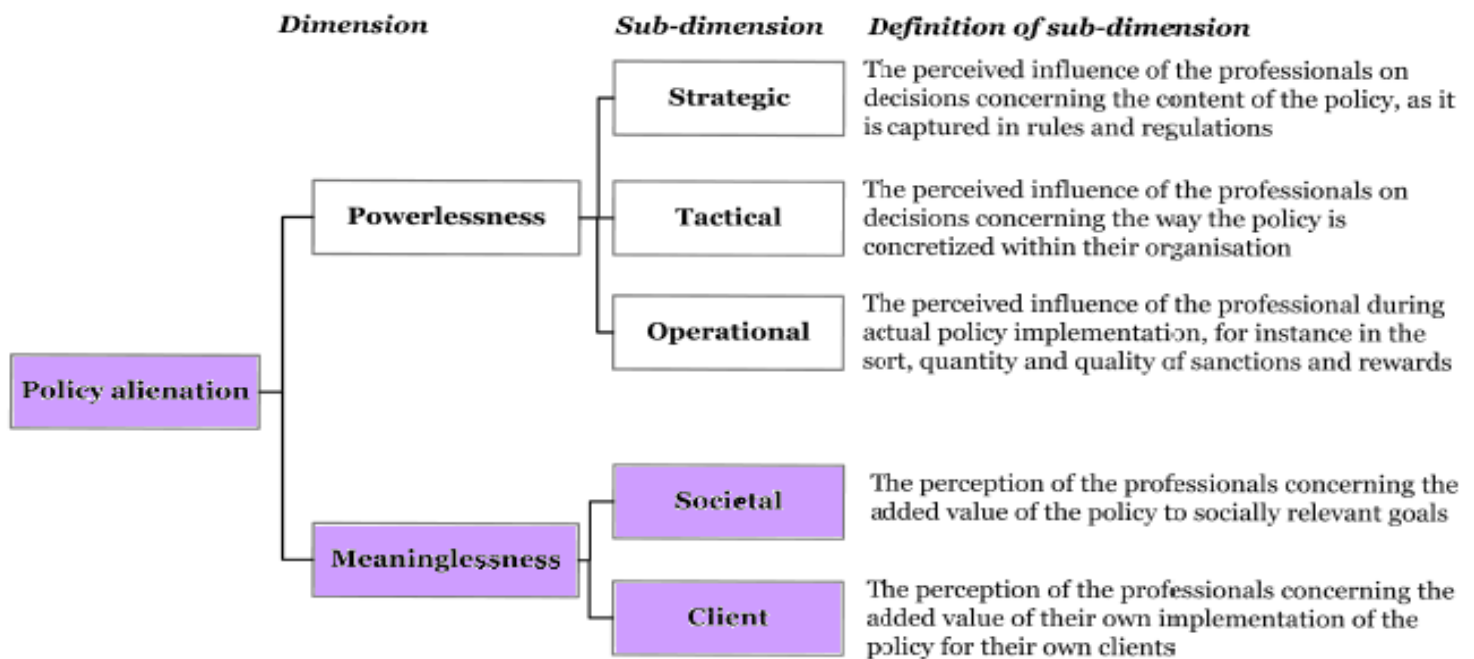
2.2 Beleidsvervreemding en beleidsidentificatie

In de vorige paragraaf komt naar voren dat de rol van de uitvoerende professional een belangrijke factor is bij de implementatie van beleid. Om succesvolle beleidsimplementatie te bewerkstelligen, dienen uitvoerende professionals bereid te zijn om de omschreven doelen na te streven en de manieren om deze doelen te behalen te implementeren. Deze individuele beslissing wordt weerspiegeld in hoeverre een professional beleid wil accepteren of zal afwijzen (Tummers, 2011). Een manier om naar deze bereidheid van uitvoerende professionals voor beleidsimplementatie te kijken, is via de concepten beleidsvervreemding en beleidsidentificatie.

Beleidsvervreemding blijkt een belangrijke factor te zijn die van negatieve invloed is op bereidheid en daarmee op de wil en motivatie van uitvoerende professionals om beleid te implementeren (Tummers, 2011). Het begrip vervreemding refereert hier naar een gevoel van sociale vervreemding. Dit is een afwezigheid van sociale support of een betekenisvolle sociale connectie. Indien dit begrip wordt toegepast op beleidsimplementatie gaat het over een algemene cognitieve staat van psychologische disconnectie van uitvoerende professionals met het beleid of programma dat wordt geïmplementeerd (Tummers, 2011; Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). Beleidsvervreemding is te onderscheiden in twee vormen: machteloosheid en betekenisloosheid. (Tummers, 2009;2011) De eerste dimensie machteloosheid (zie figuur 2: *powerlessness*) refereert naar het gevoel van gebrek aan controle van een persoon over gebeurtenissen in zijn/haar leven. Uitvoerende professionals kunnen machteloosheid ervaren als zij een beleid dienen te implementeren waarbij zij het gevoel hebben geen invloed te hebben gehad op de vorming van het beleid en op de kwaliteit en de kwantiteit van de sancties en de beloningen die eruit voort komen (Lipsky, 1980; Tummers, 2009). Deze machteloosheid heeft drie sub-dimensies, namelijk strategische, tactische en operationele machteloosheid (zie figuur 2). Machteloosheid heeft echter een klein effect op de bereidheid van professionals om beleid uit te voeren (Tummers, 2011; Tummers & Bekkers, 2014). Daarom ligt de focus in dit onderzoek niet op deze sub-dimensie.

De betekenisloosheids- of zinloosheidsdimensie heeft daarentegen wel een sterke invloed op veranderingsbereidheid van de uitvoerende professionals (zie figuur 2: *meaninglessness*) (Tummers, 2009; 2011). Centraal in deze dimensie staat het vermogen of onvermogen om de relatie te begrijpen van de eigen bijdrage aan een groter geheel. Deze dimensie heeft een negatieve invloed op beleidsimplementatie wanneer uitvoerende professionals het gevoel hebben dat het implementeren van het beleid zinloos of betekenisloos is. Bijvoorbeeld wanneer het beleid niet de gewenste resultaten met zich meebrengt of voordelige uitkomsten heeft voor de maatschappij (Van Thiel & Leeuw, 2002). Er zijn twee vormen van betekenisloosheid te onderscheiden. De eerste vorm is de maatschappelijke betekenisloosheid. Dit is de perceptie van uitvoerende professionals over de toegevoegde waarde van het beleid voor de maatschappij. Deze vorm is aanwezig wanneer professionals niet inzien hoe het beleid bijdraagt aan het behalen van maatschappelijke doelen (Tummers, 2009;2011). De andere vorm van betekenisloosheid is cliëntiele betekenisloosheid. Hierbij draait het om de ervaring van professionals met betrekking tot de toegevoegde waarde van het beleid voor hun eigen doelgroep. Cliëntiele betekenisloosheid is aanwezig wanneer uitvoerende professionals bijvoorbeeld vinden dat beleid serieuze gevolgen heeft voor de privacy van hun cliënten (Tummers, 2009;2011). Bij aanwezigheid van minimaal één van deze bovengenoemde vormen van betekenisloosheid is er sprake van een ervaring van beleidsvervreemding (Tummers, 2011). Hoe meer beleidsvervreemding wordt ervaren, hoe minder actieve steun professionals geven aan beleid. In extreme gevallen kan zelfs sprake zijn van actieve weerstand tegen bepaald beleid doordat uitvoerende professionals acties ondernemen

die tot doel hebben om het beleid te laten mislukken, zoals demonstraties (Tummers, 2012) of het anders invullen van de discretionaire ruimte (Weatherley & Lipsky, 1977; Lipsky, 1980). Kortom, wanneer uitvoerende professionals geen toegevoegde waarde voor de maatschappij of voor hun cliënten ervaren, heeft dit een negatieve invloed op de bereidheid om beleid te implementeren (Tummers, 2011; Tummers & Bekkers, 2014).



Figuur 2. Het beleidsvervreemding concept, inclusief de definities van de sub-dimensies (Tummers, 2012).

De invloeden van de betekenisloosheidsdimensie zijn groter dan de invloeden van de machteloosheidsdimensie. Dit toont aan dat de bereidheid van professionals voor beleidsimplementatie afhangt van de manier waarop zij betekenis geven aan beleid (Tummers, 2011; Tummers & Bekkers, 2014). Wanneer uitvoerende professionals het beleid als betekenisvol ervaren, is betekenisloosheid afwezig en is er sprake van beleidsidentificatie (Tummers, 2012). Professionals ervaren dan een toegevoegde waarde van het beleid. Dit gevoel wordt bevorderd wanneer professionals zich verbonden voelen met het beleid en het aansluit bij waarden, overtuigingen en behoeften van uitvoerende professionals. Tevens wordt dit bevorderd wanneer uitvoerende professionals geloven in de werkzaamheid van het beleid en als het beleid aansluiting vindt bij de al gehanteerde werkwijze. Daarmee wordt beleidsimplementatie vereenvoudigd (Rogers, 1995). Wanneer uitvoerende professionals zich identificeren met beleid, leidt dit tot actieve steun voor beleid. Beleidsidentificatie heeft daarom een positieve invloed op de bereidheid van uitvoerende professionals

om beleid te implementeren en is grotendeels afhankelijk van de subjectieve betekenis die wordt toegekend aan beleid door deze professionals (Tummers, 2012).

Beleidsidentificatie en beleidsvervreemding representeren dus twee uiteinden van een continuüm, waarbij beleidsvervreemding een negatieve invloed op implementatie heeft en beleidsidentificatie een positieve invloed. Dit onderzoek focust zich op de manieren waarop beleidsimplementatie kan worden bevorderd. Daarom zal het concept beleidsidentificatie door uitvoerende professionals in het beleidsnetwerk centraal staan.

Samenvattend is zowel betekenisgeving op organisatie niveau als op individueel niveau van belang te voor beleidsimplementatie. Implementatie verloopt niet alleen moeilijk omdat de organisaties in de beleidsnetwerken verschillende beelden hebben, maar wordt eveneens bemoeilijkt doordat individuele professionals ook eigen beelden van het issue en het beleid hebben. Deze subjectieve beelden van professionals bepalen of zij zich identificeren om het beleid in de praktijk uit te voeren. Wellicht hangen de intersubjectieve beelden die organisaties hebben ten opzichte van het issue en het beleid samen met de manier waarop uitvoerende professionals hun subjectieve betekenisgeving vormen bij beleidsidentificatie.

2.5 Verwachte relaties tussen frame-convergentie en beleidsidentificatie

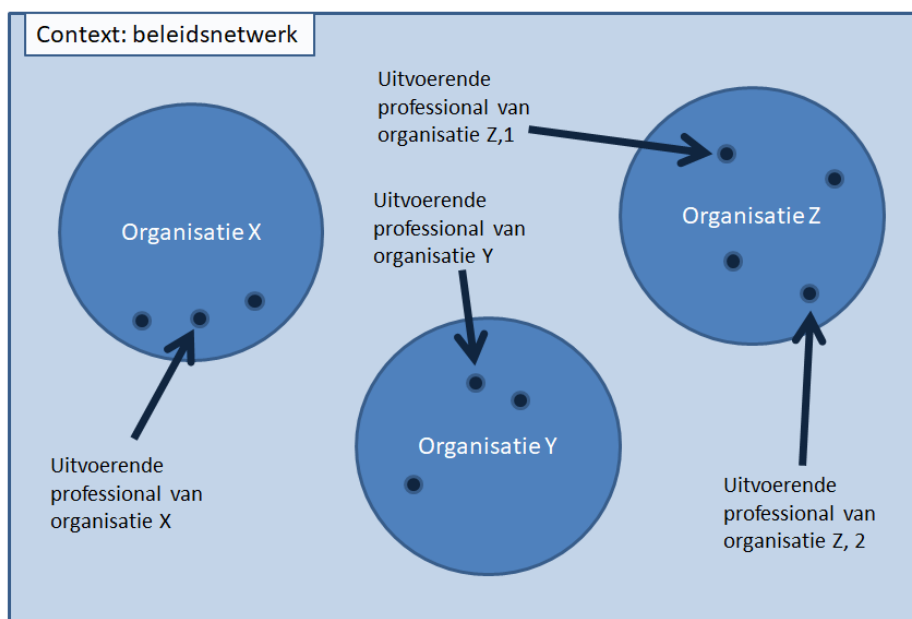
Door de concepten van frameconvergentie en beleidsidentificatie met elkaar te verbinden, wordt gekeken of de beleidsrealiteit zoals deze door de collectieve issueframes worden geconstrueerd, samenhangt met de individuele betekenisgeving door professionals bij beleidsidentificatie en kan de invloed van issueframes bij beleidsidentificatie achterhaald worden.

In deze thesis gaat het om het implementeren van beleid in een beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk bestaat uit actoren die een organisatie vertegenwoordigen. De gemeente is voor het implementeren van beleid ten eerste afhankelijk van de collectieve ideeën over het beleidsissue van betrokken organisaties. Binnen de organisaties worden door middel van issueframes intersubjectieve betekenissen geconstrueerd rondom een beleidsthema (Benford & Snow, 2000; Prins, 2014). Deze intersubjectieve betekenissen ten aanzien van het beleidsthema's, c.q. de issueframes, kunnen convergeren of divergeren met het beleidsframe van de gemeente (beleidsmakers). Convergentie heeft een positieve invloed op beleidsimplementatie en divergentie heeft een negatieve invloed (Dewulf, et al., 2004; Snow, et al., 1986).

Ten tweede is de gemeente voor een succesvolle implementatie van beleid afhankelijk van de individuele, uitvoerende professionals die werkzaam zijn bij deze organisaties (Tummers, 2011). Uitvoerende professionals vormen op basis van hun subjectieve beelden rondom een beleidsthema een oordeel over de betekenisvolheid van het beleid. Hieruit voortkomend, identificeren zij zich met het beleid of ervaren ze beleidsvervreemding. Identificatie met beleid heeft een positieve invloed op

beleidsimplementatie en beleidsvervreemding heeft een negatieve invloed (Tummers, 2011; Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). Doordat het individuele oordeel over beleidsidentificatie bepalend is voor hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, hangt beleidsimplementatie voornamelijk af van dit oordeel (Tummers, 2012; Tummers, Bekkers & Steijn, 2008; McLaughlin, 1987).

Zowel frameconvergentie van issueframes van organisaties als beleidsidentificatie van uitvoerende professionals beïnvloeden beleidsimplementatie in beleidsnetwerken. Een beleidsnetwerk is daarmee een netwerk op zowel het collectieve als individuele niveau. Deze gelaagdheid is terug te zien in figuur 3. Wanneer over het collectieve niveau wordt gesproken, gaat het over de organisaties. Als over het individuele niveau wordt gesproken, draait het om de uitvoerende professionals die werkzaam zijn in de organisaties.



Figuur 3. *Gelaagdheid in beleidsnetwerken.*

Beide concepten van frameconvergentie en beleidsidentificatie hebben betrekking op het omschrijven en benaderen van de beleidsrealiteit. Rondom dit punt komen ze in verbinding met elkaar. Het intersubjectieve beeld dat een organisatie heeft van een issue komt tot uiting het issueframe van de organisatie. Dit intersubjectieve beeld vormt mogelijk een referentiekader voor de subjectieve beeldvorming van een uitvoerende professional (Prins, 2014). Professionals ontleen hun subjectieve betekenis van het issue namelijk aan eerdere kennis en ervaringen (Majone & Wildaysky, 1978). Het is dus aannemelijk dat de subjectieve betekenisgeving door professionals wordt beïnvloed door het issueframe dat de organisatie hanteert waarin deze professionals zijn ingebed. Vanuit deze subjectieve beeldvorming van de realiteit beoordelen de uitvoerende professionals de betekenisvolheid van het beleid (Tummers, 2011). Wanneer organisationele issueframes convergeren met het beleidsframe, ontleen professionals hun subjectieve beelden van het issue en het beleid aan hetzelfde

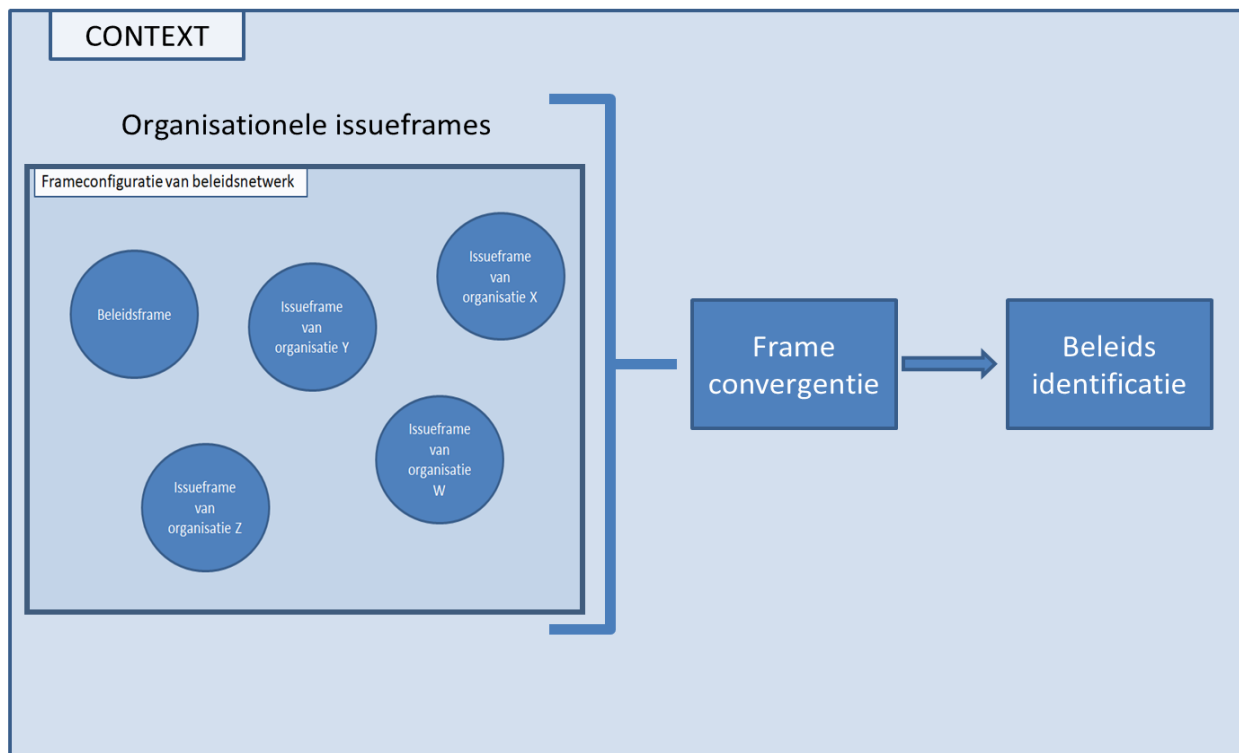
intersubjectieve beeld waarmee het beleid is opgesteld, c.q. het beleidsframe. Zij dragen dan dezelfde probleemoplossingsdefinities uit, waardoor het waargenomen beleid aansluiting vindt bij hun overtuigingen, waarden en werkwijzen. De professionals ervaren dan een verbondenheid met het beleid (Rogers, 1995). Als gevolg hiervan zou het beleid dus als betekenisvol worden ervaren omdat professionals een toegevoegde waarde erin zien en waardoor zij zich ermee identificeren (Tummers, 2009). Wanneer organisationele issueframes divergeren, ontleen professionals hun subjectieve beelden aan een andere intersubjectieve beeld van het issue. De realiteit wordt dan door organisaties anders geïnterpreteerd en ervaren (Rein & Schön, 1993; Fischer, 1998). Dat zorgt voor andere kaders en werkt vermoedelijk door op de wijze waarop de individuele professionals met het beleid participeren. De kans is dan klein dat zij beleid als betekenisvol percipiëren omdat zij hier geen toegevoegde waarde in zien en er geen verbondenheid mee ervaren.

Hieruit blijkt dat issueframes niet alleen de manier beïnvloeden waarop informatie wordt verwerkt, maar ook hoe men erover nadenkt en erop zal acteren (Gilliam & Bales, 2002) en dus de manier waarop uitvoerende professionals in de organisaties de toegevoegde waarde van beleid percipiëren en zich in het verlengde hiervan identificeren met het beleid. Dit leidt tot de veronderstelling dat hoe meer organisaties in het beleidsnetwerk hetzelfde issueframe als het beleidsframe aanhouden, hoe meer professionals van deze organisaties dezelfde subjectieve beeldvorming van de beleidsrealiteit als de gemeente gebruiken om te oordelen over identificatie met het beleid.

Concluderend vanuit deze literatuurstudie lijken organisationele issueframes te voorzien in de ervaren beleidsrealiteit die wordt gebruikt om aan de hand daarvan een oordeel van betekenisvolheid en identificatie te vellen. Verwacht wordt dat een aanwezigheid van convergentie leidt tot beleidsidentificatie, terwijl een aanwezigheid van divergentie leidt tot geen beleidsidentificatie. Daarom is het van belang om de concepten van issueframes, frameconvergentie en beleidsidentificatie in kaart te brengen om een succesvolle implementatie te bewerkstelligen.

2.6 Analytisch raamwerk

Bij een explorerend onderzoek kan een analytisch raamwerk bijdragen aan het begrijpen van de empirische situatie. In figuur 4 is het analytisch raamwerk weergegeven welke volgt uit bovenstaande literatuurstudie. In dit analytisch raamwerk wordt gefocust op enkele concepten, namelijk: issueframes, frameconvergentie en beleidsidentificatie.



Figuur 4. *Analytisch raamwerk.*

Het analytisch raamwerk geeft weer welke organisaties allemaal betrokken zijn in de frameconfiguratie van een beleidsnetwerk. De beelden die deze organisaties uitdragen in hun issueframe rondom het beleid kunnen convergeren of divergeren met het beeld wat de gemeente via het beleidsframe uitdraagt. De mate van convergentie tussen het issueframe van de organisaties en het beleidsframe kan een rol spelen bij beleidsidentificatie door individuele professionals. Waarbij de verwachting is dat frameconvergentie samenhangt met beleidsidentificatie en framedivergentie niet samenhangt met beleidsidentificatie.

3. Methodologisch kader

Dit hoofdstuk beschrijft het methodologisch kader dat wordt gebruikt om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen. Het hoofdstuk gaat in op de onderzoeksmethode, het verzamelen van data en verkrijgen van respondenten. Daarna volgt de toelichting op de analyse en eindigt dit hoofdstuk met de conceptualisering van de centrale begrippen.

3.1 Enkelvoudige casestudy

Vanuit de onderzoeksvraag van deze thesis is behoefte aan het begrijpen en achterhalen van de invloed van organisationele issueframes op de ervaring van beleidsidentificatie van uitvoerende professionals. Een enkelvoudige casestudy dient hier als een instrument om tot meer begrip te komen (Stake, 1995). Een casestudy dient de voorkeur omdat de focus van het onderzoek, de samenhang tussen issueframes en beleidsidentificatie, onderzocht wordt in een specifieke context, namelijk in beleidsnetwerken ('t Hart, Boeije & Hox, 2005; Hutjes & Van Buuren, 1992). Het is een exploratief onderzoek naar de mogelijke relaties tussen de concepten issueframing en identificatie. Het gaat hier dus om de ervaringen van respondenten in een beleidsnetwerk, de manieren waarop de (inter-) subjectieve beelden van de werkelijkheid wordt vormgegeven en de gevoelens die respondenten hebben bij dit beleid. Een bepaalde mate van diepgang is vereist wanneer deze ervaringen van respondenten worden onderzocht ('t Hart, Boeije & Hox, 2005). De *revelatory case* in Nieuwegein kan deze diepgang in een exploratief onderzoek bieden doordat deze casus de mogelijkheid en toegang geeft tot het onderzoeken van de samenhang tussen concepten welke nog niet in samenhang zijn onderzocht (Tellis, 1997). De case bestaat uit het Nieuwegeinse beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding en de betrokken actoren die hierin het beleid dienen te implementeren. Het voorziet daarmee in een systeem van actoren dat is af te bakenen en daarmee als case kan dienen. Tussen deze actoren vindt interactie plaats en zij zijn afhankelijk van elkaar, waardoor het mogelijk is om te kijken naar de invloed van de collectieve constructies van de werkelijkheid op de ervaringen van beleidsidentificatie welke tot stand komt vanuit individuele besluitvorming.

Echter, het gaat om meer dan alleen het begrijpen van de specifieke situatie in de casestudy (Baxter & Jack, 2008). Het beleidsnetwerk in Nieuwegein heeft als casus tevens een faciliterende rol in het begrijpen van de invloed van issueframing op beleidsidentificatie en dient als een *instrumental case study* (Stake, 1995). Het onderzoek naar het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding is een intensief onderzoek naar een enkelvoudige case met als doel om meer inzicht te krijgen in het verband tussen de beide concepten die mogelijk ook aanwezig zijn in andere beleidsnetwerken (Gerring, 2004).

3.2 Kwalitatief onderzoek

Deze thesis richt zich op het beschrijven en begrijpen van de rol van issueframes van organisaties en het beleidsframe in een beleidsnetwerk bij ervaringen van beleidsidentificatie van uitvoerende professionals. Dit betekent dat ervaringen en betekenisgeving van verschillende beleidsactoren centraal staan. Kwalitatief onderzoek doet recht aan deze ervaringen en betekenisgeving doordat in kwalitatief onderzoek niet gefocust wordt op begrip maken van een ‘externe werkelijkheid’, maar wordt gericht op de betekenissen die respondenten aan verschijnselen geven (Boeije, 2012, p.20). Deze thesis kijkt naar twee niveaus van betekenisgeving. Ten eerste wordt de intersubjectieve constructie van de realiteit achterhaald door de intersubjectieve beelden te beschrijven die in het collectief ontstaan, dus in de organisaties. Ten tweede wordt gekeken naar individuele, subjectieve constructies van de realiteit, c.q. de beelden die individuele professionals hebben van de beleidsrealiteit. Kwalitatief onderzoek in deze thesis is geschikt voor het begrijpen en achterhalen van de verschillende (inter-)subjectieve interpretaties en betekenisgeving van respondenten.

In dit kwalitatieve onderzoek is sprake van triangulatie. Er worden verschillende onderzoeksmethodes gehanteerd. De data wordt verzameld door middel van kwalitatieve interviews en door middel van documentenstudie.

3.2.1 Kwalitatieve interviews

De dataverzameling binnen dit onderzoek gebeurt deels door middel van kwalitatieve interviews. Kwalitatieve interviews kunnen de ervaringen en gevoelens van professionals met betrekking tot het beleid inzichtelijk maken (Evers, 2007). In de eerste plaats zijn de interviews gericht op het verkrijgen van inzicht in individuele ervaringen en bieden daarmee dus inzicht in beleidsidentificatie. In de tweede plaats bieden deze interviews eveneens inzicht in issueframes van organisaties wanneer door de respondenten referenties worden gemaakt naar hoe de organisaties waarin de professionals werkzaam zijn tegen het issue aankijken. Interviews bieden dus inzicht in beleidsidentificatie van uitvoerende professionals en kunnen ook deels inzicht bieden in de issueframes van betrokken organisaties.

De interviews zijn semigestructureerd (zie bijlage 3 voor interviewleidraad). De topics in deze interviews worden grotendeels afgeleid vanuit de concepten in het analytisch raamwerk. Deze topics zijn leidend in het interview (Boeije, 2010) en zijn als volgt: beleidsnetwerk, beleidsidentificatie, diagnostische functie, prognostische functie, doelgroepenconstructie, aansluiting organisatie bij beleid. Daarnaast biedt een semigestructureerd interview mogelijkheden tot doorvragen en laat het ruimte over aan de respondent om nuanceren en nieuwe aspecten rondom het onderwerp aan te dragen. Op deze manier genereren kwalitatieve, semigestructureerde interviews rijke data (Babbie, 2009 ; Evers, 2007; Neuman, 2014).

3.2.1.1 Gang van zaken tijdens interview

De respondenten zijn van te voren gevraagd tot deelname en ingelicht over het doel van het interview. Daarmee is aan *informed consent* voldaan. De duur van de interviews is tussen de 45 minuten en één uur. De interviews zijn opgenomen op een geluidsrecorder. Dit komt de kwaliteit van het onderzoek en van de dataverzameling ten goede omdat tijdens het interview volledig op het gesprek is gefocust en niet gelijktijdig selectieve aantekeningen zijn gemaakt (Boeije, 2012). De interviews zijn verbatim uitgewerkt aan de hand van deze opnames en geanonimiseerd. De manier van analyseren van deze getranscribeerde data zal beschreven worden in hoofdstuk 3.4.1.

3.2.2 Respondenten

Om tot rijke data te komen, zijn respondenten geselecteerd door middel van een doelgerichte steekproef. Hierbij wordt doelbewust gekozen voor respondenten waarbij de meeste informatie verkregen kan worden (Boeije, 2012; Tongco, 2007). Voor het benaderen van respondenten is gebruik gemaakt van suggesties door en connecties van beleidsmakers die zicht hebben op welke professionals in de praktijk te maken hebben met het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding.

Bij de keuze voor respondenten is daarbij wel geprobeerd respondenten vanuit het hele spectrum van arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein te interviewen om tot een goede representatie te komen. Dit betekent dat respondenten vanuit verschillende disciplines zijn uitgenodigd. Ten eerste zijn drie respondenten werkzaam bij de gemeente Nieuwegein als beleidsmakers en beleidsadviseurs. Ten tweede vervullen twee respondenten een doorverwijsfunctie. En ten derde komen 11 respondenten vanuit zorgorganisaties en sociale ondernemingen die zelf arbeidsmatige dagbesteding aanbieden of hier naar toe plaatsen. Deze respondenten zijn weergegeven in onderstaande schema (figuur 5). Zij zijn benaderd via email of telefonisch uitgenodigd tot een interview.

Organisatie	Respondenten
Abrona	• Projectleider transitie Abrona
Gemeente Nieuwegein	• Beleidsadviseur SMO • Beleidsadviseur SMO • Beleidsadviseur SMO
Geynwijs	• Wmo-consulent
Humanitas DMH	• Jobcoach
Huis van Waarde en Wederkeer (Printrun)	• Directeur
Lister	• Beleidsmedewerker kwaliteit en zorgbeleid
MOvactor	• Participatiecoach

Reinaerde	• Manager Reinaerde Wijkersloot en Studio 10
Stichting Boogh	• Regio manager Utrecht West • Coördinerend trajectbegeleider
Stichting Lapso	• Directeur
Stichting Nedereind	• Directeur • Dagbestedingsbegeleider
WIJ 3.0	• Teamleider locatie Nijverheidsweg

Figuur 5. Schematische weergave respondenten

Vanaf hoofdstuk 4.2.1 wordt naar de respondenten verwezen met een letter om de anonimiteit te garanderen. Deze letters zijn willekeurig aan de organisaties gekoppeld. Om de tekst overzichtelijk en leesbaar te houden, zal tevens bij de bronvermelding in bepaalde hoofdstukken worden verwezen met een nummer dat verwijst naar bijlage 1. In deze bijlage staat een overzicht van de bronnen waar naartoe wordt verwezen.

3.3 Documentenstudie

Een ander deel van de dataverzameling gebeurt door een documentenstudie. Deze wordt voornamelijk toegepast om het beleidsframe van de gemeente helder in beeld te krijgen. Daarvoor worden meerdere beleidsdocumenten en –nota's bestudeerd. Daarnaast worden documenten bestudeerd waaruit de visies van de deelnemende organisaties in het beleidsnetwerk naar voren kwamen, zoals officiële beleidsdocumenten, visiedocumenten, folders, flyers en websites. Door deze documenten te analyseren, is te achterhalen hoe organisaties bijvoorbeeld hun doelgroep zien (doelgroepenconstructies) en waar en hoe zij graag aan bij willen dragen (diagnostische functie). De documentanalyse wordt gebruikt om het beleidsframe en de issueframes van betrokken organisaties uit te lichten (zie bijlage 2 voor een overzicht van de gebruikte documenten). De verkregen data vanuit de documentanalyse zijn gecodeerd en per organisatie meegenomen in de analyse.

3.4 Analyse

Analyse is de uiteenrafeling van gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling (Boeije, 2005). In dit onderzoek worden verschillende analyses uitgevoerd. Deze worden hieronder besproken.

3.4.1 Data-analyse kwalitatieve interviews

De getranscribeerde interviews worden ingevoerd, gecodeerd en geanalyseerd. Door middel van sensitizing concepts dient de bestaande literatuur als een lens om het onderzoek mee te richten. Voorbeelden van de gebruikte sensitizing concepts zijn: prognostische functie, diagnostische functie,

betekenisvolheid en beleidsidentificatie. Deze sensitizing concepts dienen ter oriëntatie voor het coderen (Boeije, 2010; 2012).

Na het coderen worden in de analyse terugkerende patronen in de data beschreven en gestructureerd om ze te begrijpen. Daarbij wordt gekeken of verbanden kunnen worden gelegd tussen de begrippen die naar voren komen uit de data en de theoretische concepten afgeleid uit de literatuurstudie.

3.4.2 Analyse-stappen

De analyse bestaat in deze thesis uit verschillende delen. Het eerste deel van de analyse richt zich op de frame-analyse om de aanwezige issueframes van organisaties en hoe deze samenhangen met het beleidsframe uit te lichten. Het tweede deel van de analyse richt zich op het achterhalen van de ervaringen van beleidsidentificatie door uitvoerende professionals. In het derde deel worden deze twee concepten met elkaar verbonden. De stappen die in de analyse zijn genomen, zijn als volgt:

1. Frame-analyse

De frame-analyse bestaat uit enkele stappen:

1) Achterhalen van aanwezige issueframes in de frameconfiguratie

Frame analyse wordt gebruikt om te analyseren hoe de organisaties en de gemeente inhoudelijk situaties en activiteiten begrijpen (Fairclough, 2003). De issueframes worden achterhaald aan de hand van de frame functies (diagnostische en prognostische framefuncties). Tevens heeft de sociale constructie van doelgroepen een sterke invloed heeft op hoe publieke beleidsmakers het beleid ontwerpen, daarom wordt ook deze uitgelicht. De issueframes worden voornamelijk afgeleid uit de data uit de documentenstudie. Indien respondenten in interviews verwijzen naar de visie van de organisatie, kan dit bijdragen aan het achterhalen van het issueframe. Zo wordt het beleidsframe deels uitgedragen door de drie respondenten die werkzaam zijn bij de gemeente, maar staat het grotendeels beschreven in het beleidsdocumenten.

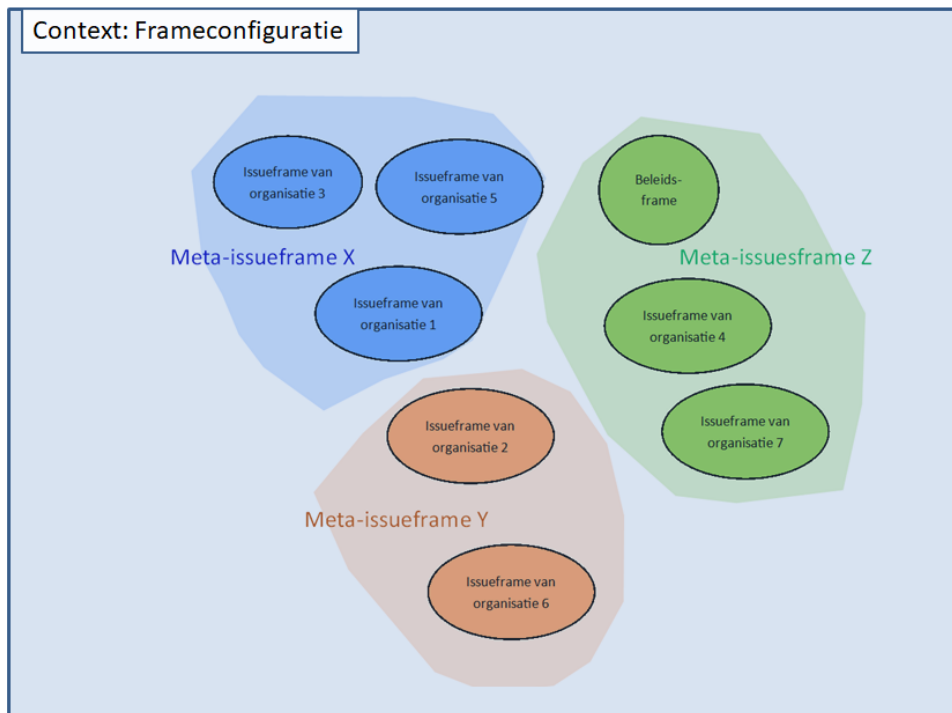
2) Onderscheiden typen benaderingen van arbeidsmatige dagbesteding

Vervolgens wordt in de tweede stap van de frame-analyse gekeken welke benaderingen van arbeidsmatige dagbesteding vanuit de issueframes aanwezig zijn. Er wordt nagegaan of binnen het beleidsnetwerk bepaalde typen benaderingen vanuit de issueframes kunnen worden onderscheiden. Indien issueframes van verschillende organisaties clusteren en overeenkomen, worden ze beschouwd als een meta-issueframe. Op die manier worden ze ook meegenomen in de vervolgstappen van de analyse. Het is voor dit onderzoek niet van toegevoegde waarde om op individuele issueframes in te zoomen die sterk met elkaar overeenkomen omdat dan meerdere keren hetzelfde wordt beschreven.

3) Invulling frameconfiguratie

In de derde stap worden de achterhaalde (meta-)issueframes weergegeven in een frame-configuratie. De frameconfiguratie binnen dit onderzoek bestaat uit de issueframes en meta-issueframes die worden uitgedragen door organisaties die deelnemen aan het beleidsnetwerk rondom het thema arbeidsmatige

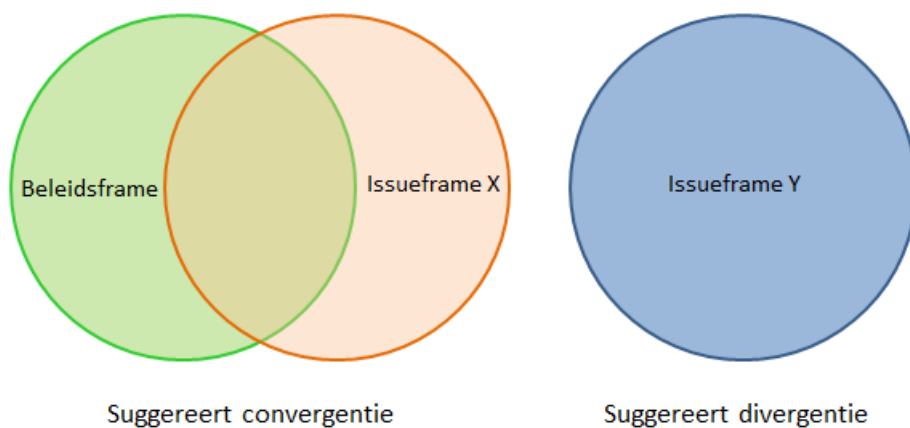
dagbesteding. Alle issueframes van organisaties worden hierin meegenomen en onder een meta-issueframe geschaard indien deze aanwezig is. Hieruit volgt de invulling van een frameconfiguratie zoals weergegeven in onderstaande figuur (figuur 6).



Figuur 6. Voorbeeld invulling frameconfiguratie met issueframes

4) Vergelijking van beleidsframe met (meta-)issueframes

In de vierde stap wordt gekeken in welke mate de achterhaalde (meta-)issueframes convergeren of divergeren met het beleidsframe. In figuur 7 worden verschillende maten van convergentie en divergentie weergegeven. Veel overeenkomsten met het beleidsframe zorgt voor overlap tussen het issueframe van een organisatie en het beleidsframe. Dit suggereert convergentie. Omgekeerd geldt dat veel verschillen tot weinig of geen overlap leiden en een grotere afstand met het beleidsframe creëren, dit suggereert divergentie.



Figuur 7. *Weergave van convergentie en divergentie van issueframe x en y met beleidsframe*

Na de frame-analyse worden vervolgens de ervaringen en gevoelens van beleidsidentificatie door uitvoerende professionals met het beleid geanalyseerd.

2. Analyse van beleidsidentificatie

Beleidsidentificatie is gebaseerd op gevoelens van het individu. In deze thesis wordt enkel de betekenisvolheid dimensie meegenomen in de analyse omdat uit onderzoek naar voren is gekomen dat de machteloosheidsdimensie een klein effect heeft op de bereidheid tot implementatie van professionals (Tummers, 2011; Tummers & Bekkers, 2014). Voor het onderzoeken van het concept beleidsidentificatie is het niet nodig om alle dimensies in kaart te brengen (Rayce, Holstein & Kreiner, 2008). Voor het achterhalen van beleidsidentificatie wordt daarom gekeken naar de data uit de interviews gerelateerd aan de betekenisvolheid dimensie. Er wordt gelet op individuele gedachten en gevoelens over het beleid en hoe het beleid ervaren wordt. Hierbij wordt alleen gekeken naar de uitvoerende professionals en niet naar de beleidsmakers. Dit wordt gedaan vanuit de veronderstelling dat beleidsmakers zich automatisch met het beleid identificeren omdat zij het zelf hebben opgesteld (Tummers, 2009). De mening van de professional over de toegevoegde waarde van het beleid wordt achterhaald door het analyseren van positieve en negatieve uitspraken. Hierbij wordt gericht op twee aspecten binnen het beleid: 1) de doelen die het beleid beschrijft, en 2) de manier waarop deze doelen behaald moeten worden. Veel positieve uitspraken met betrekking tot het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding suggereren beleidsidentificatie terwijl veel negatieve uitspraken beleidsvervreemding suggereren.

3. Analyse van verbanden

In dit punt van de analyse wordt gekeken of patronen en verbanden zijn te onderscheiden in de mate van frame convergentie tussen de issueframes van organisaties en het beleidsframe enerzijds en beleidsidentificatie van professionals anderzijds. Door de resultaten en opvallendheden te interpreteren, kunnen deze inzichtelijk worden gemaakt.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief onderzoek te versterken en waarborgen, is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Door gebruik van de interviewleidraad wordt gegarandeerd dat in elk interview dezelfde onderwerpen worden behandeld (zie bijlage 3). Door gebruik van open vragen wordt sturing voorkomen en is de kans op vertekening van het antwoord verminderd. Bij het gebruik van interviews moet rekening worden gehouden dat beantwoording gepaard kan gaan met sociale wenselijkheid (Van der Pligt & De Vries, 1991). Om deze sociale

wenselijkheid te voorkomen, worden respondenten geïnformeerd over het onderzoek en anonimiteit gegarandeerd. Hen wordt de ruimte geboden hun mening te uiten zonder dat deze wordt beïnvloed door aanwezigheid van anderen. De anonimiteit wordt gewaarborgd door in deze thesis te verwijzen naar “organisatie X” of “respondent van organisatie X”. De letters worden in willekeurige volgorde toegekend en de toewijzing hiervan is alleen inzichtelijk voor de onderzoeker zelf.

Daarnaast is sprake van triangulatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende methoden van analyse en dataverzameling. Door gebruik van verschillende methoden kan de dekking van een verschijnsel worden vergroot, wat zorgt voor meer validiteit van een onderzoek (’t Hart, Boeije, Hox, 2005).

3.6 Conceptualisering centrale begrippen

Voordat de resultaten worden beschreven, volgt eerst de conceptualisering van de centrale concepten in deze thesis. Deze worden op basis van het theoretisch kader uiteengezet. De concepten worden gedefinieerd en er worden indicatoren uitgewerkt welke aanwijzingen geven over de manier waarop het concept voorkomt. Na elk concept volgt een korte samenvatting hiervan. In figuur 8 wordt het concept issueframes nogmaals uitgelicht, figuur 9 licht frameconvergentie uit en in figuur 10 wordt beleidsidentificatie uitgelicht.

3.6.1 Issueframes

Issueframes structureren de intersubjectieve perceptie van organisaties op de realiteit rondom een bepaald thema. In deze thesis wordt gekeken naar issueframes als het definiëren van problemen, oplossingen en doelgroepen op een collectief niveau. De betekenis en punten die hierin als belangrijk worden gezien, worden gedeeld in een bepaalde groep in de maatschappij. Dit gebeurt door sommige elementen te benadrukken, terwijl andere elementen worden weggelaten. Er kunnen meerdere issueframes binnen een frameconfiguratie aanwezig zijn. Welke issueframes organisaties hanteren rondom een bepaald issue is te achterhalen aan de hand van de belangrijke functies van een frame:

1. *Diagnostische framefunctie:* Het identificeren van het probleem of toewijzing van schuld. De diagnostische functie geeft omschrijvingen van een situatie, persoon, locatie of iets anders wat als een ongewenst, problematisch fenomeen wordt gezien vanuit een intersubjectieve weergave en interpretatie van de realiteit. Dit gebeurt door verschillende technieken: zoals benoemen, categoriseren, toeschrijven van attributies, vertellen van oorzakelijke verhalen, classificeren of het presenteren van statistieken. Een probleemdefinitie is daarom een sociale constructie.
2. *Prognostische framefunctie:* Het suggereren van oplossingen, strategieën en tactieken om het probleem aan te pakken. In de prognostische functie wordt omschreven wat moet worden gedaan om de ervaren problemen aan te pakken. Hierin wordt gekeken welke

oplossingen worden gesuggereerd of geprefereerd, welke doelen worden gesteld, en welke middelen en tactieken worden gebruikt om het gediagnostiseerde probleem aan te pakken.

Naast de diagnostische- en prognostische functie is een derde sociale constructie te onderscheiden, namelijk de *doelgroepenconstructie*. Deze refereert naar de normatieve, culturele karakterisering en portrettering van personen of groepen waarvoor het beleid is opgesteld. Hoe de doelgroep wordt omschreven, hangt vaak samen met wat respondenten problematisch of noodzakelijk voor hen achten. Dit is achterhaald door te vragen hoe tegen de doelgroep van arbeidsmatige dagbesteding wordt aangekeken en hoe respondenten de doelgroep omschrijven.

Issueframes	
Definitie	Collectieve intersubjectieve perceptie van de realiteit rondom een bepaald thema, waarin bepaalde elementen worden benadrukt en andere elementen worden weggelaten. Er vindt een definiëring plaats van problemen, oplossingen en doelgroepen.
Indicatoren	Diagnostische framefunctie: identificatie van het probleem of toewijzing van schuld. Een fenomeen wordt hier als problematisch gedefinieerd. Prognostische framefunctie: suggereren van oplossingen, strategieën en tactieken om het probleem aan te pakken Doelgroepenconstructie: normatieve, culturele karakterisering en portrettering van personen of groepen.
Items uit vragenlijst	Hoe wordt de doelgroep omschreven? Welke issues worden aangedragen? Wat zijn de problemen? Welke situaties worden als onwenselijk beschouwd? Welke oplossingsrichtingen worden geprefereerd?

Figuur 8. Concept issueframes

3.6.2 Frame convergentie

De mate van overeenkomsten tussen issueframes wordt omschreven met het begrip frameconvergentie. Frame convergentie is één kant van een continuüm waarbij wordt gekeken naar de mate van ‘*interconnectedness*’, of te wel, de aard en de sterkte van de overeenkomsten en verschillen tussen de aanwezige organisationele issueframes en het beleidsframe. Gekeken wordt naar de heersende betekenisvormingen, sociale constructen, interpretaties van problemen, voorkeuren voor oplossingen. In deze thesis wordt het beleidsframe als uitgangspunt genomen om de mate van convergentie te achterhalen. Wanneer issueframes van organisaties overeenkomen met het beleidsframe is er sprake van convergentie. Wanneer issueframes van organisaties verschillen met het beleidsframe is er sprake van divergentie. Ook kunnen tussenvormen ontstaan. De verschillende vormen van interconnectedness en hun indicatoren zijn:

- Convergentie: Homogeniteit tussen frames
 - Gedeelde interpretatie van problemen in de diagnostische functie
 - Gedeelde voorkeur voor oplossingen in de prognostische functie

- Overeenkomende doelgroepenconstructie
- Divergentie: Heterogeniteit tussen frames
 - Andere interpretaties van problemen in de diagnostische functie
 - Verschillende voorkeuren voor oplossingen in de prognostische functie
 - Verschillende doelgroepenconstructies
- Tussenvormen: Een tussenvorm is aanwezig wanneer issueframes van organisaties op sommige punten overeenkomen met het beleidsframe en op sommige verschillen.

Frameconvergentie	
Definitie	De mate van homogeniteit en verbondenheid tussen het beleidsframe en organisationele issueframes waarbij wordt gekeken naar de aard en de sterkte van overeenkomsten en verschillen tussen de aanwezige issueframes.
Indicatoren	Aanwezigheid van overeenkomsten of verschillen tussen issueframes, bepaald aan de hand van aantal verschillen of overeenkomsten in: Er is wel/geen sprake van gedeelde interpretatie van problemen in diagnostische functie Er is wel/geen gedeelde voorkeur voor oplossingen in prognostische functie Er is wel/geen sprake van overeenkomsten in benoemen van doelgroepenconstructie
Items uit vragenlijst	Wat vindt uw organisatie van het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding? Sluit het beleid van de gemeente aan bij de overtuigingen van uw organisatie? Waar komen de uitgangspunten van de organisatie overeen met het beleid? Waar komen de uitgangspunten niet overeen met het beleid? Waarom?

Figuur 9. Concept frameconvergentie

3.6.3 Beleidsidentificatie

Er is sprake van beleidsidentificatie wanneer professionals zich identificeren met het uit te voeren beleid. Bij beleidsidentificatie ervaren professionals het beleid als betekenisvol en zien zij een toegevoegde waarde in het beleid voor de maatschappij als geheel en voor de doelgroep waarvoor zij diensten leveren. De betekenisvolheid van beleid wordt bevorderd door een gevoel van verbondenheid en geloof in werkzaamheid van beleid. Gevoel van verbondenheid met beleid is aanwezig wanneer het grotendeels overeenkomt met waarden, normen en overtuigingen van de uitvoerende professionals. Een geloof in werkzaamheid van beleid is aanwezig als beleid als realistisch uitvoerbaar en effectief wordt gezien.

Beleidsidentificatie is een individueel oordeel welke in deze thesis is af te leiden uit de mate van positieve of negatieve uitspraken over: ten eerste het gevoel toegevoegde waarde van het uitvoeren van het beleid voor de maatschappij, ten tweede een gevoel toegevoegde waarde van uitvoeren voor de eigen cliënten, ten derde een gevoel van verbondenheid met het beleid en ten vierde een geloof in de werkzaamheid van het beleid.

De uitvoerende professional kan zich in verschillende maten identificeren met het beleid. Dit wordt afgeleid aan de hand van uitspraken van de professional. Deze uitspraken gaan over twee aspecten van het beleid: 1) de doelen die erin beschreven worden, en 2) de manier waarop deze doelen behaald dienen te worden. Uitvoerende professionals kunnen zich hier positief of negatief over uitlaten. De typen uitspraken waar naar wordt gekeken, zijn afgeleid uit de survey die Tummers (2011) gebruikt om beleidsvervreemding te meten. Het gaat hierbij om uitspraken als:

- “Ik denk dat het beleid zal leiden tot doel X” (maatschappelijke betekenis)
- “Ik denk dat het beleid een positieve invloed heeft op het bereiken van doel Y” (maatschappelijke betekenis)
- “Met dit beleid kan ik de problemen van mijn cliënten beter oplossen” (cliëntiele betekenis)
- “Het beleid draagt bij aan het welzijn van mijn cliënten” (cliëntiele betekenis).

Aan de hand van de aanwezigheid van positieve en/of negatieve uitspraken kunnen drie vormen van beleidsidentificatie worden onderscheiden:

- *Sterke beleidsidentificatie*: uit zich in positieve uitspraken van uitvoerende professionals over het opgesteld beleid, waaruit blijkt dat zij zich goed kunnen vinden in het beleid. Zij uiten zich positief over zowel de doelen als de manieren. Dit uit zich in:
 - Uitvoerende professionals geloven in de toegevoegde waarde van het beleid voor de maatschappij.
 - Uitvoerende professionals geloven in de toegevoegde waarde van het beleid voor hun doelgroep.
 - Uitvoerende professionals voelen zich verbonden met het opgestelde beleid omdat het aansluit bij hun normen, waarden, overtuigingen, werkwijzen en behoeften.
 - Uitvoerende professionals geloven in de werkzaamheid. Zij ervaren het beleid als realistisch toepasbaar en effectief.
- *Matige beleidsidentificatie*: uit zich door middel van zowel positieve als negatieve uitspraken over het beleid. Uitvoerende professionals zijn bijvoorbeeld positief over de doelen, maar niet over de manieren, of vica versa.
- *Zwakke beleidsidentificatie*: uit zich voornamelijk in negatieve uitspraken van uitvoerende professionals over het opgesteld beleid. Uit de uitspraken blijkt dat zij weerstand voelen tegen het beleid. Zij kunnen zich niet vinden in het beleid, dit geldt voor zowel de doelen als voor de manieren waarop deze doelen moeten worden behaald. Dit uit zich in:
 - Uitvoerende professionals ervaren geen gevoel van beleid als waardevol voor de maatschappij.
 - Uitvoerende professionals ervaren geen gevoel van beleid als waardevol voor hun doelgroep.

- Uitvoerende professionals voelen zich niet verbonden met het beleid. Zij ervaren hiermee geen overeenstemming/aansluiting met normen, waarden, overtuigingen, werkwijzen en behoeften.
- Uitvoerende professionals voelen geloven niet in de werkzaamheid van beleid. Zij zijn van mening dat het beleid verkeerd is ingericht of dat het symboolpolitiek is. Het beleid wordt niet gezien als realistisch toepasbaar en effectief.

Beleidsidentificatie	
Definitie	Uitvoerende professionals uiten persoonlijke gevoelens over de mate waarin zij zich met het beleid identificeren dat zij dienen uit te voeren. Het gaat hierbij over het identificeren met de omschreven doelen in het beleid en de manieren waarop deze worden nagestreefd. Beleidsidentificatie kan zich uiten in drie vormen: sterke, matige en zwakke beleidsidentificatie.
Indicatoren	Uitvoerende professionals laten zich positief/negatief uit over: - de toegevoegde waarde van het opgestelde beleid voor de maatschappij. Zij ervaren het opgestelde beleid wel/niet als waardevol voor de maatschappij. - de toegevoegde waarde van het opgestelde beleid voor hun doelgroep. Zij ervaren het beleid wel/niet als waardevol voor hun doelgroep - het gevoel van verbondenheid met het beleid. Zij ervaren wel/geen aansluiting van beleid bij hun normen, waarden, overtuigingen, werkwijzen en behoeften. - het geloof in de werkzaamheid. Zij zien het beleid wel/niet als realistisch toepasbaar en effectief
Items uit vragenlijst	- Sluit het beleid van de gemeente aan bij uw ideeën, normen, waarden en overtuigingen? Kunt u zich hierin identificeren? - Brengt het beleid de gewenste resultaten met zich mee? En zijn deze zichtbaar? - Op welke manier ervaart u een toegevoegde waarde? Wat is deze toegevoegde waarde? - Ondersteunt u deze veranderingen? - Ervaart u weerstand tegen het beleid?

Figuur 10. *Concept beleidsidentificatie*

4. Resultaten en analyse

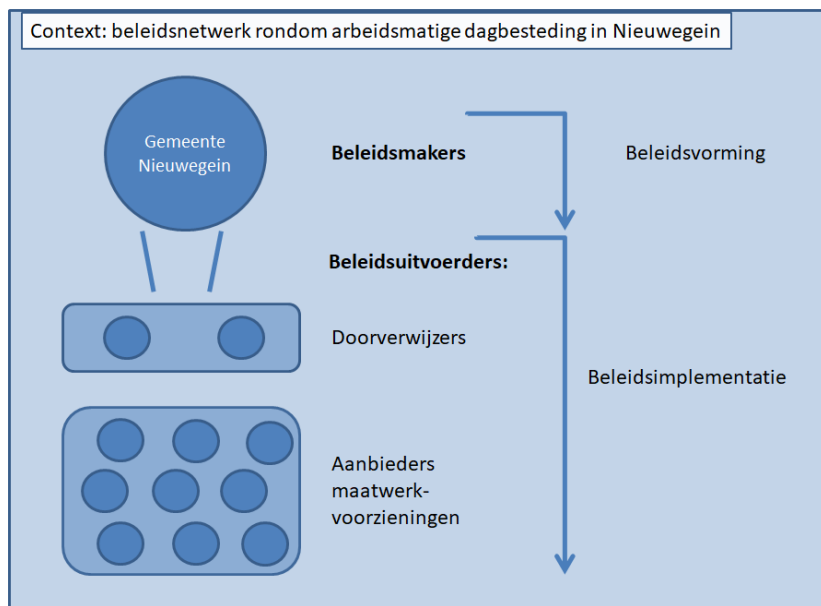
Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek naar de rol van frameconvergentie tussen issueframes van organisaties en het beleidsframe en beleidsidentificatie door uitvoerende professionals in het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein. Nadat kort het beleidsnetwerk in Nieuwegein nogmaals is beschreven, worden de aanwezige issueframes van organisaties onderscheiden en gepositioneerd in mate van convergentie met het beleidsframe. Vervolgens wordt de ervaring van beleidsidentificatie door professionals met het beleid in beeld gebracht. De paragraaf waarin deze twee concepten worden geanalyseerd op mogelijke verbanden en patronen dient als afsluiting van dit hoofdstuk.

4.1 Beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding

In deze casus spelen verschillende actoren een rol rondom de implementatie van het beleid van arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein. Een eerste actor binnen het beleidsnetwerk is de gemeente Nieuwegein. Binnen deze casus wordt vooral ingezoomd op de gemeente als collectief die de legitimiteit heeft om beleid te maken. Er wordt naar de professionals van de gemeente verwezen als ‘beleidsmakers’. Zij zijn geen uitvoerders van beleid maar stellen het op. Zoals in de casusomschrijving is genoemd, staan drie doelstellingen centraal binnen het vernieuwde beleid: zelfredzaamheid, inclusie en maatwerk. Deze doelstellingen worden onder andere vastgelegd in de aanbestedingscontracten met de andere actoren in het beleidsnetwerk. Ook worden zij hiervan op de hoogte gesteld door middel van beleidsstukken, overleggen en persoonlijke contacten.

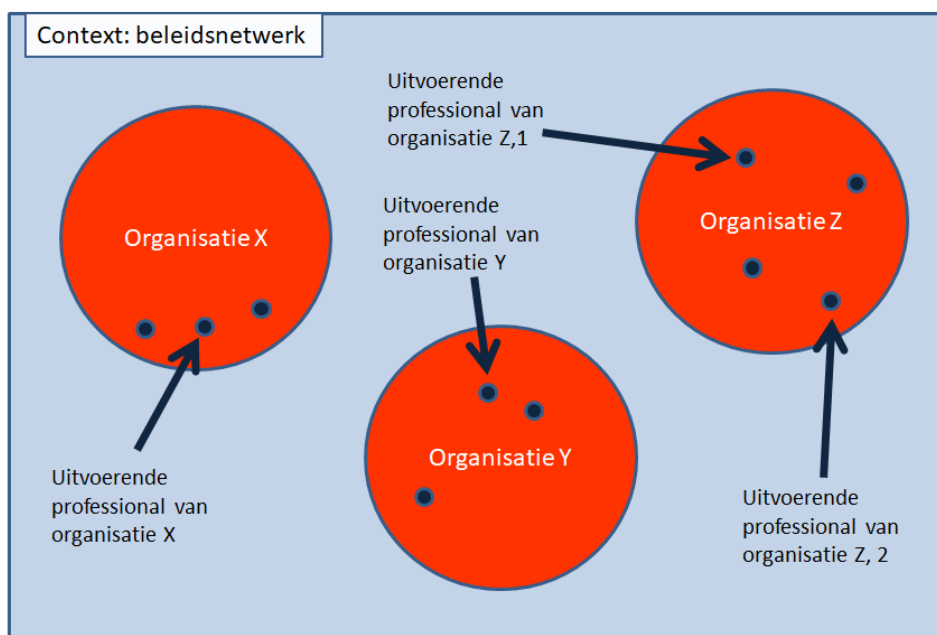
De andere actoren bestaan uit de organisaties die het beleid uitvoeren, dit zijn doorverwijsorganisaties en organisaties die maatwerkvoorzieningen aanbieden. De gemeente is voor de uitvoering van het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding afhankelijk van elf andere organisaties, namelijk MOvactor en Geynwijs als doorverwijsorganisaties en Abrona, Humanitas DMH, Huis van Waarde en Wederkeer, Lister, Reinaerde, Stichting Boogh, Stichting Lapso, Stichting Nedereind en WIJ 3.0 als organisaties die maatwerkvoorzieningen aanbieden. In deze elf organisaties zijn individuele professionals werkzaam die het beleid in de praktijk vormgeven. De doorverwijsorganisaties hebben over het algemeen als eerste contact met de doelgroep, voeren beoordelingsgesprekken en geven indicaties af. Vanuit hier wordt de doelgroep doorverwezen naar de maatwerkvoorziening waarvan de doorverwijsprofessional denkt dat deze het beste aansluit bij de desbetreffende persoon. Eenmaal in de maatwerkvoorzieningen zijn de professionals van de aanbiedende organisaties verantwoordelijk voor de begeleiding en ontwikkeling van de doelgroep. Het streven is uiteindelijk om zo veel mogelijk mensen uit de doelgroep weer een plek in de maatschappij te geven waar ze zelfredzaam kunnen zijn en kunnen bijdragen. Deze elf organisaties en hun professionals zijn de actoren die daadwerkelijk met de doelgroep in aanraking komen. De doelgroep ervaart het beleid zoals het wordt uitgevoerd door deze twee groepen actoren. Vandaar dat de gemeente Nieuwegein voor de uitvoering van het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding

afhankelijk is van de diensten van deze elf organisaties en van de invulling die de daar werkzame professionals geven aan het beleid. In figuur 1 wordt nogmaals schematisch het beleidsnetwerk in Nieuwegein weergegeven.



Figuur 1 . Schematische weergave beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt beschreven welke issueframes organisaties hanteren en hoe deze issueframes convergeren met het beleidsframe. In dit eerste deel wordt daarom door middel van een frame-analyse ingezoomd op het niveau van de organisaties (zie figuur 11). In latere paragrafen wordt aan de hand van beleidsidentificatie gekeken naar het individuele niveau van de professionals die in deze organisaties zijn ingebed zich identificeren met het beleid.



Figuur 11. Analyse op collectief niveau van organisaties in het beleidsnetwerk

4.2 Frame-analyse

De gemeente maakt beleid wat ze succesvol willen implementeren. Daarvoor zijn ze afhankelijk van 11 organisaties. Deze 11 organisaties dragen allemaal, net als de gemeente, een eigen issueframe uit. De mate van heterogeniteit tussen deze issueframes binnen een beleidsnetwerk kan invloed hebben op beleidsimplementatie. Gedeelde issueframes bevorderen implementatie, terwijl verschillende issueframes leiden tot beleidscontroversen. Het is daarom van belang te weten welk issueframe de gemeente hanteert bij het opstellen van beleid en in hoeverre dit een gezamenlijk gedragen frame is door de andere organisaties in het beleidsnetwerk. Daarom wordt in deze paragraaf eerst het beleidsframe uitgelicht. Vervolgens worden de overige aanwezige issueframes beschreven die in dit beleidsnetwerk zijn te onderscheiden. Daarna wordt gekeken in welke mate convergentie aanwezig is tussen het beleidsframe en de uitgedragen issueframes.

4.2.1 Beleidsframe

Het beleidsframe geeft weer hoe de gemeente het thema van arbeidsmatige dagbesteding benadert. De diagnostische functie geeft aan welke problemen het nieuwe beleid beoogt aan te pakken. De prognostische functie laat zien welke oplossingen worden uitgedragen voor deze problemen. Hieruit wordt duidelijk hoe de gemeente het thema arbeidsmatige dagbesteding framed.

Diagnostische functie

De gemeente adresseert in het beleid drie kernproblemen rondom het thema arbeidsmatige dagbesteding, namelijk: de doelgroep voor arbeidsmatige dagbesteding wordt te veel beschermd en te weinig gestimuleerd, er is onvoldoende sprake van inclusie en financieringsprikkelers belemmeren de doorstroom van de doelgroep. Deze problemen vormen de diagnostische functie van het beleidsframe. Met het nieuwe, gedecentraliseerde beleid beoogt de gemeente deze problemen aan te pakken.

Doelgroep wordt te veel beschermd en te weinig gestimuleerd

De gemeente Nieuwegein is van mening dat de doelgroep meer uitdaging nodig heeft dan ten tijde van eerder beleid aanwezig was. Het nieuwe, gedecentraliseerde beleid (Gemeente Nieuwegein, 2017¹) omschrijft dat het beleid ten tijde van de AWBZ vooral als beschermend van aard, waardoor het mensen uitsloot van de arbeidsmarkt en de samenleving. Het oude beleid wordt door een van de beleidsmakers omschreven als beleid “*waarin het uitgangspunt heel erg de beperking was en wat iemand niet kan*”⁽¹⁶⁾. De doelgroep werd “*beziggehouden en onvoldoende geactiveerd*”⁽¹⁴⁾ waarbij werd uitgegaan van stabiliteit als hoogst haalbare. Dit is ook te zien in hoe beleidsmakers over de toenmalige begeleiding denken: “*er werd voor andere mensen gedacht en daardoor werd geen ruimte gecreëerd om nieuwe mogelijkheden te verkennen*”⁽¹⁵⁾. Daarnaast ziet de gemeente de voorheen voornamelijk standaard oplossingen niet als toereikend voor de uiteenlopende probleemsituaties van

de doelgroep. De individuele behoeften worden daarom hierin gemist: *“in dat aanbod draaiden mensen groepsgewijs een programmaatje af met zijn allen en dat deed geen recht aan het individu”*⁽¹⁴⁾.

Onvoldoende inclusie

In het voorgaande beleid was volgens de gemeente de doelgroep onvoldoende actief en namen zij te weinig deel aan de samenleving. Mensen werden op (vaak willekeurige) basis van hun beperking ingedeeld in doelgroepen en op speciaal voor hen bestemde voorzieningen bijeen gebracht: *“vaak ook in een zaaltje, in een groepje met andere mensen die dezelfde soort beperking hebben als jij”*⁽¹⁴⁾.

Daarom streeft gemeente Nieuwegein met haar beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding naar normalisatie van de doelgroep en een samenleving waarin iedereen mee kan doen ⁽¹⁷⁾.

“Het was vaak zo dat je binnen de eigen zorginstelling of op een beschutte plek bijvoorbeeld catering doet. Dat is anders dan dat je echt in of naar een plek in de maatschappij gaat. Daar zie ik weinig voorbeelden van. Daarom is dat nu het moment om zoiets wel te gaan doen.” – Gemeente Nieuwegein, beleidsmaker 2

Financieringsprikkel

De gemeente ziet de onvoldoende doorstroom van de doelgroep als een probleem en wil dit met het nieuwe beleid doorbreken. Tot aan de decentralisaties was het zorgsysteem ingericht op het recht van zorg. Een groot deel van de doelgroep die instroomde in de zorgketen, bleef hierin hangen ⁽¹⁷⁾. Ten eerste omdat er weinig sprake was van uitplaatsen naar reguliere plekken zoals bij werkgevers en naar vrijwilligersplekken, en ten tweede omdat weinig doorgroeimogelijkheden naar andere organisaties met maatwerkvoorzieningen wordt geboden. De gemeente ziet de financiële prikkel hiervoor als oorzaak, hier wordt door de beleidsmakers naar gewezen als de *“grote boosdoener”* ⁽¹⁶⁾. Wmo-indicaties brengen een financiële bijdrage met zich mee voor de organisaties die de doelgroep een plek bieden. Als gevolg hiervan wordt de doelgroep niet snel wordt doorverwezen naar andere plekken *“want dan missen ze inkomsten en dat willen ze niet”*⁽¹⁴⁾. Er wordt zelfs gesproken over *“broodroof”*⁽¹⁶⁾ wanneer organisaties wel zouden doorverwijzen naar elkaar. Hieruit komt het vermoeden naar voren dat organisatiebelangen van invloed zijn op de doorstroom. Met het nieuwe beleid probeert de gemeente organisaties te stimuleren voorbij te gaan aan de financiële prikkels.

Prognostische functie

Het beleid van de gemeente beschrijft drie doelen die in het beleid centraal staan: 1) zelfredzaamheid, 2) inclusie en 3) maatwerk ⁽¹⁷⁾. Deze doelen omschrijven de prognostische functie van het frame en worden gezien als de oplossingen voor de ervaren problemen. Het streven naar zelfredzaamheid stimuleert de doelgroep om zich te ontwikkelen en zelf de regie te nemen. Zij vergroten hiermee hun eigen kracht, aldus beschreven in het nieuwe, gedecentraliseerde beleid (Gemeente Nieuwegein, 2017

¹). Zo voorkomt de focus op zelfredzaamheid dat “*het niet de gemeente of de instellingen zijn die bepalen wat goed is voor de inwoners met hun beperkingen. Zij zullen zelf hun keuze kunnen bepalen*”

⁽¹⁷⁾. Door een inclusieve samenleving na te streven, wordt de doelgroep weer een onderdeel van de samenleving. Het streven naar maatwerk draagt bij aan het voorbij gaan aan de voornamelijk standaardoplossingen welke niet toereikend waren voor de uiteenlopende probleemsituaties van de doelgroep. Zo probeert de gemeente met dit nieuwe beleid “*recht te doen aan de eigenheid van mensen, want bij iedere bewoner past een oplossing*” ⁽¹⁷⁾.

“*Onze ambitie is dat zoveel mogelijk inwoners van Nieuwegein meedoen naar vermogen in betaald of onbetaald werk, in een inclusieve samenleving. [...] Als uitgangspunt in het beleid geldt dan ook de opgave om een inclusief aanbod voor ondersteuning en participatie voor alle inwoners te realiseren, gebaseerd op interesse en talent.*” – Gemeente Nieuwegein (2017)¹

De prognostische functie bestaat tevens uit de manieren waarop de gemeente deze doelen wil behalen. Deze manieren zijn als volgt omschreven ⁽¹⁷⁾:

- Faciliterende rol gemeente en professionals

Er wordt meer ruimte gegeven aan de individuele inwoner en zijn/haar netwerk zodat zij elkaar meer kunnen ondersteunen dan voorheen het geval was. Gemeente en professionals worden hierbij een meer faciliterende en activerende rol toegeschreven.

- Meer plaatsen van doelgroep op reguliere plekken

Het uitgangspunt is om mensen uit de doelgroep meer op reguliere plekken in de stad te plaatsen, zoals bijvoorbeeld reguliere banen met extra ondersteuning van een jobcoach of vrijwilligerswerk, in plaats van op afgeschermd locaties bij maatwerkvoorzieningen. Hierbij wordt geen doelgroepenbeleid meer aanhouden, maar wordt juist gestreefd naar een mix aan doelgroepen:

“*Het is meer de manier waarop je mensen naar iets toebrengt wat niet altijd in de context van een zorgaanbieder hoeft te zijn. Dat is heel essentieel. Dus als je kijkt naar inclusie, dat je dan mensen uit bijvoorbeeld de Wajong in de normale samenleving brengt en niet ergens apart onderbrengt. Dat is anders. En er zullen altijd mensen blijven die een veilige beschermde omgeving nodig hebben, dat zal ik niet ontkennen. Maar ik denk wel dat voor de mensen die nu in de dagbesteding zitten participatieplekken best wel een mogelijkheid zouden zijn.*” – Gemeente Nieuwegein, beleidsmaker 1

- Trend naar algemene voorzieningen

De trend naar de algemene voorzieningen draagt bij aan het vormgeven van een continuüm van aanbod waarbij wordt uitgegaan van het principe van zorg en begeleiding van “*zo zwaar als nodig, zo licht als mogelijk*” ⁽¹⁶⁾. De algemene voorzieningen waarvoor de doelgroep geen indicatie nodig

heeft, dienen dan als eerste optie. Als blijkt dat meer begeleiding nodig is, wordt iemand doorverwezen naar de maatwerkvoorzieningen. In deze beweging van ‘zwaar’ naar ‘licht’ staat overigens steeds het behoud van een vangnet voor de meest kwetsbaren voorop.

“Om deze redenen wordt hard gewerkt aan het realiseren van een steeds breder spectrum aan mogelijkheden om te participeren in de stad. Zo wordt vanuit ‘Iedereen doet mee’ gewerkt aan het realiseren van participatieplekken in de stad, waarin inwoners vanuit welke eerdere regeling dan ook kunnen instromen en worden alternatieven voor de huidige dagbesteding ontworpen en geïmplementeerd (in de buurthuizen, bij sportverenigingen, bij vrijwilligersorganisaties).” – Gemeente Nieuwegein (2017)²

Met het inzetten van deze manieren beoogt het beleid bij te dragen aan het behalen van de opgestelde doelen in het nieuwe, gedecentraliseerde beleid. Het nastreven van de drie doelen moet verenigd worden in de doorverwijsorganisaties. Zij moeten minder werken vanuit standaardisatie en protocollen. Ook van de organisaties en professionals worden veranderingen gevraagd in manier van het bieden van aanbod. Het gaat hierbij dan niet alleen om organisatorische veranderingen, maar ook om een andere benaderingswijze van de doelgroep.

Doelgroepenconstructie

In de omschrijvingen van de diagnostische en de prognostische functies die de gemeente uitdraagt, staat een doelgroepenconstructie centraal waarin de gemeente uitgaat van interesses en talenten van de doelgroep. Het uitgangspunt is dat iedereen een bijdrage kan leveren aan de samenleving. Met de juiste begeleiding kan de doelgroep meer bereiken, meer leren en zelfredzamer worden. Daarom kan er meer van deze mensen worden verwacht dan enkel *“hobbymatig leuke dingen doen”*. Uiteraard blijft een deel van de doelgroep begeleiding nodig hebben en blijft maatwerk noodzakelijk. Ook binnen dit maatwerk moet altijd kracht van mensen centraal staan in plaats van hun klacht.

“Juist omdat mensen ontdekten hebben dat uitgaan van iemands beperking iemand niet verder helpt en dat uit allerlei onderzoeken is gebleken dat mensen best wel meer kunnen dan als je alleen maar uit gaat van de beperking. Dus als je heel erg in gaat op intrinsieke motivatie en dingen waar iemand blij van wordt, dan kom je nog wel eens tot verrassingen. Dus dat is denk ik het gedachtengoed van de nieuwe Wmobeleid. Heel erg maatwerk, heel erg op de persoon gericht. Iedereen komt uit een andere cultuur, uit een ander gezin, heeft andere behoeften, andere mogelijkheden, en daar moet je veel meer op in spelen dan op de beperking. Je moet wel rekening houden met de kwetsbaarheid, maar het is niet dat deze centraal staat.” – Gemeente Nieuwegein, beleidsmaker 1

Onderstaande figuur (figuur 12) geeft nogmaals kort weer wat uit de analyse naar voren komt als diagnostische- en prognostische functies en doelgroepenconstructie in het beleidsframe van de gemeente Nieuwegein. Hieruit blijkt welke beelden zij hebben van het beleidsissue met betrekking tot arbeidsmatige dagbesteding.

Samenvatting beleidsframe gemeente Nieuwegein		
Diagnostische functie	Prognostische functie	Doelgroepenconstructie
- Doelgroep wordt te veel betutteld en beschermd - Doelgroep wordt weggezet (geen inclusie) en niet voldoende gestimuleerd - Financiële prikkels belemmeren doorstroom	Streven naar: - Zelfredzaamheid - Inclusie - Maatwerk Te bereiken door: - Faciliterende rol gemeente en professionals - Meer plaatsen op reguliere plekken - trend naar algemene voorzieningen	- Uitgaan van interesse, talent en kracht - Er mag meer worden verwacht van de doelgroep en zij kunnen bijdragen - Stimuleren van doelgroep

Figuur 12. *Beleidsframe gemeente Nieuwegein*

4.2.2 Benaderingen van arbeidsmatige dagbesteding

Uit de analyse blijkt dat de issueframes van de 11 organisaties in dit beleidsnetwerk clusteren rondom drie verschillende benaderingen van het thema arbeidsmatige dagbesteding en het beleid dat hiervoor is opgesteld door de gemeente. Binnen deze drie benaderingen delen de organisationele issueframes nagenoeg dezelfde conceptualisering van arbeidsmatige dagbesteding en de doelgroep. Ook omschrijven zij de problemen en oplossingen op dezelfde manier als de andere organisaties die diezelfde benadering aanhouden. Deze benaderingen worden in deze paragraaf toegelicht.

4.2.2.1 Activering

De eerste benadering die vanuit de analyse naar voren komt, is een benadering waarin activering centraal staat. Het blijkt dat organisaties A, C, D, F en G nagenoeg dezelfde conceptualisering aanhouden. In deze paragraaf wordt omschreven hoe deze benadering waaronder de issueframes van deze organisaties zich verzamelen, de problemen, oplossingen en de doelgroep omschrijven. Daarna wordt in figuur 13 hiervan een samenvatting gegeven.

Problemen

Organisaties kaarten vanuit deze benadering drie problemen aan. De eerste twee richten zich op de omgang met de doelgroep. De laatste richt zich op het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding.

Onvoldoende stimulering en te veel bescherming

De organisaties A, C, D, F en G ervaren het als problematisch wanneer de doelgroep niet voldoende wordt gestimuleerd. Op sommige plekken worden mensen “weggezet door hen kleurplaten te laten maken en koffie te laten drinken”⁽⁵⁾. Ook is het aanbod van dagbesteding wat vanuit de oude gedachte is georganiseerd niet voldoende faciliterend omdat het “te veel geprofessionaliseerd”⁽¹⁾ is. Er wordt zelfs gesproken over “pamperen”⁽⁸⁾. Activering is noodzakelijk voor de doelgroep en het niet erkennen hiervan heeft invloed op hun ontwikkeling. Dit blijkt uit uitspraken van organisaties als “met de juiste ondersteuning en activering valt er veel meer uit de doelgroep te halen dan vooraf vaak wordt verwacht”⁽⁷⁾ en “mensen moeten gestimuleerd worden om door te groeien”⁽⁵⁾.

Onvoldoende inclusie

Een ander probleem wat deze organisaties aankaarten, is dat veel van de dagbestedingsactiviteiten nog plaats vinden in groepen in een (te) beschermde omgeving. Doordat mensen uit de doelgroep vroeger werden “weggestopt in de bossen”, worden nu weinig mensen uit de doelgroep geaccepteerd in de maatschappij en zijn organisaties afwerend zijn om hen in dienst te nemen⁽⁸⁾. Dit belemmert de ontwikkeling van de doelgroep^(7, 8). Er moet worden teruggekomen van de afgezonderde en sterk geprofessionaliseerde dagbesteding⁽¹⁾. De doelgroep moet daarom meer zichtbaar en gemengd in de samenleving aanwezig zijn dan voorheen gebeurde. Veel mensen in de maatwerkvoorzieningen kunnen beter geholpen worden vanuit andere voorzieningen waar zij meer contact hebben met de maatschappij⁽⁴⁾.

“Maarja, wat je net ook al zei van de grote kanteling, van het ‘pamperen’ om het zo maar te noemen naar inclusiviteit... kijk als je vroeger keek naar bijvoorbeeld al die mensen in Den Dolder, in de bossen. Ja, dat is.. ik denk niet dat dat bevorderend is voor inclusiviteit en welzijn van mensen.” – Organisatie G

Organisatie belangen

De organisaties zien verder ook de inmenging van organisatiebelangen als een belemmering van de ontwikkeling en doorstroom^(1,5,7). In hun optiek proberen andere organisaties zo veel mogelijk cliënten binnen hun eigen organisaties te houden. Weinig mensen uit de doelgroep stromen door vanwege de meekomende wmo-gelden voor organisaties die de plaatsing van de doelgroep bekostigen^(1,4,5,7,8). Er wordt zelfs gesproken over het “gevangen houden”⁽⁸⁾ van mensen voor geld. Hierdoor wordt de doorstroom van de doelgroep tussen organisaties onderling, maar ook tussen de maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen belemmerd:

“Maar ik denk dat er nu mensen gevangen worden gehouden bij zorgaanbieders omdat die gelden willen houden en kan me goed voorstellen dat bedrijven mensen vasthouden en niet door laten groeien.” – Organisatie G

Naast de meekomende gelden hebben ook de ontwikkelde vaardigheden van de doelgroep een belemmerende invloed op de doorstroomde van de doelgroep ^(1,7). Het is voor andere organisaties niet fijn om iemand met goede vaardigheden uit te laten stromen omdat ze dan minder productie draaien ⁽¹⁾.

“In het begin heeft iedereen mooie verhalen over doorstroom en beloftes, maar uiteindelijk als zij [andere organisaties] geen nieuwe instroom hebben, dan houden ze wel de oude cliënten en dan zeggen ze gewoon dat iemand nog niet toe is aan een nieuwe werkplek, omdat zij ook willen overleven.” –

Organisatie D

Oplossingen

De oplossingen die in deze clustering van organisationele issueframes naar voren komen, bevatten het streven naar zelfredzaamheid, streven naar inclusie, streven naar maatwerk, en het streven naar meer activering.

Zelfredzaamheid

Zelfregie, autonomie en eigen kracht zijn veel gehoorde termen binnen deze benadering. Deze eigenschappen van de doelgroep worden bevorderd wanneer de doelgroep centraal wordt gesteld en door te kijken naar hun drijfveren en wat zij willen bereiken. Er moet een nieuwe balans worden gevonden tussen de zelfregie van de doelgroep en de ondersteuning en activering die de professionals bieden om voorbij te gaan aan het “*pamperen*” van de doelgroep ⁽⁸⁾.

Inclusie

Een inclusieve samenleving is een belangrijk doel voor Organisaties A, C, D, F en G om de doelgroep weer actief mee te laten draaien in de samenleving. Bij een inclusieve samenleving krijgen mensen uit de doelgroep makkelijker een bepaalde vorm van activering en worden zij eerder naar werk of vrijwilligerswerk begeleid ⁽⁷⁾. Daarom moet voorbij worden gegaan aan het organiseren van aparte dagbestedingsplekken en organisaties die zich daarin onderscheiden. Er moet weer “*normaal*” worden gedaan ⁽¹⁾:

“Maar WMO is ook normalisatie en dat we weer gewoon gaan doen. Vroeger hadden deze mensen helemaal geen professionals, nee die werden door de lokale bakker, slager of boer opgevangen. Dus als professional moet je vooral kijken naar wat iemand nog kan. [...] We hebben alles heel erg geprofessionaliseerd, maar daar kunnen we weer vanaf.” – Organisatie A

Maatwerk

De manier waarop activering moet plaatsvinden, is een kwestie van maatwerk. Dit blijkt uit de overtuiging van de organisaties dat stimulering per persoon verschillend is. Het is belangrijk te kijken naar wat een individu nodig heeft om zelfredzaam te worden en daar locatie en doelen op af te stemmen ^(4, 8). De activeringsvorm waarin iemand terechtkomt, moet passend zijn bij de fase waarin iemand zit ⁽⁵⁾: ” *sommige mensen passen gewoon beter bij waar professionele begeleiding bij zit, anderen fungeren beter in het sociale domein*” ⁽⁸⁾. Een “op maat afgestelde activeringsvorm” ⁽⁷⁾ is dan van belang. Daarbij staan bij de organisaties het ontwikkelingstempo en de wens van de doelgroep voorop, maar worden zij hierin wel gestimuleerd nieuwe dingen te proberen: “*treetje voor treetje hoger proberen, als iemand na paar keer proberen terugvalt, is het te hoog gegrepen*” ⁽⁵⁾.

Vanuit deze benadering van arbeidsmatige dagbesteding worden enkel manieren benoemd waarop de doelen en oplossingen kunnen worden nagestreefd. De eerste twee manieren geven weer hoe de activering van de doelgroep kan worden bevorderd, namelijk door de doelgroep meer op reguliere plekken te plaatsen en door een trend naar de algemene voorzieningen te bevorderen. De derde manier is de rol die professionals hierin moeten aannemen.

- Meer plaatsen op reguliere plekken

Een eerste manier om de doelgroep te activeren is door de doelgroep “*niet meer op speciale plekken maar bij de gewone bakker en slager te plaatsen*” ⁽¹⁾ en zorg overdragen aan reguliere organisatie ⁽⁷⁾. Sommige organisaties zijn al bezig met het afbouwen van de traditionele dagbestedingsplekken ⁽¹⁾ en zien het als de meest succesvolle manier om grote delen van hun zorg over te dragen aan reguliere organisaties en de samenleving ⁽⁷⁾.

“Ja, terwijl wij steeds meer zeggen van, eigenlijk zouden we willen dat alle ondernemers, of ze nou een bejaardentehuis hebben of een fietsenmaker, of een slager of een Albert Heijn, eigenlijk moeten alle mensen met een kwetsbaarheid gewoon kunnen werken daar. Al dan niet als vrijwilliger of naar loonwaarde. Als we met elkaar een vangnet creëren waarin dat ook gewoon kan zijn, en ook dat als het mis gaat, dat we dan als professionals even meekijken of desnoods even een time out creëren. Maar dat is het eigenlijk he. Wij zijn ook dagbesteding aan het afbouwen om die redenen. Ga dat maar wegzetten bij bedrijven en dat staat wel haaks op de ontwikkeling die gebeurt met al die particulieren die denken van ‘ohja, ik start wel een brownies en downies dagbesteding’, terwijl wij zeggen van ‘nee we willen geen brownies en downies meer, we willen de lokale bakker of de lokale horeca gelegenheid’. Want die kunnen gewoon deze mensen begeleiden.” – Organisatie A

Het stellen van voorwaarden en maken van afspraken over begeleiding op deze reguliere plekken blijft belangrijk om de benodigde begeleiding te bieden. Er blijft altijd een groep die (af en toe) begeleiding nodig heeft. Professionals moeten dan voorzien in een zorgvangnet ^(1, 7):

“En dat je dus op het moment dat je weer handvaten hebt, structuur hebt opgebouwd en vaardigheden hebt geleerd, dat je dan ons niet meer nodig hebt. En op het moment dat je een groot event in je leven hebt en ons weer nodig hebt, dat je ons dan weer terug in kunt schakelen. Dan helpen we je weer op de rit en dan ga je weer verder”. – Organisatie F

- Trend naar algemene voorzieningen

Een tweede manier om activering te bevorderen, is door een verschuiving te maken naar de algemene voorzieningen. Waar in het streven naar plaatsing bij reguliere organisaties de deelnemers nog een indicatie en bijbehorende begeleiding vanuit de maatwerkvoorziening ontvangen, is voor deelname bij een algemene voorziening geen indicatie nodig. Er moet daarom eerst worden gekeken wat de algemene voorzieningen kunnen bieden om te voorkomen dat mensen uit de doelgroep een indicatie krijgen die niet noodzakelijk blijkt te zijn. Pas als deze plekken niet voorzien in de juiste begeleiding, gaat men kijken welke maatwerkvoorziening het best passend is bij een persoon. Streven is om de arbeidsmatige maatwerkvoorzieningen met arbeidsmatige dagbesteding als een voortraject richting werk te laten dienen ^(4,8):

“Als iemand naar een dagbesteding wil om leuk te freubelen, waarom zou je dan niet dat bij [algemenevoorziening] doen? Die bieden ook activiteiten aan waarbij men gezellig met andere mensen wat kan doen.” – organisatie C

“Eigenlijk zouden mensen beter eerst naar het voorliggende traject moet gaan en als het daar niet in werkt, dan doorgaan. Niet omdat ik er dan profijt bij heb, maar omdat ik echt denk dat het beter gaat.” – organisatie G

- Faciliterende rol gemeente en professionals

Het afstemmen van activering is een belangrijke taak voor professionals en gemeente.

Professionals moeten geen zorg overnemen, maar de doelgroep activeren om zelfregie en eigen kracht te ontwikkelen. Dit blijkt uit uitspraken als: *“niet zorgen voor, maar zorgen dat..”* en *“begeleiding waarbij wordt uitgegaan van autonomie van de persoon”* ⁽⁷⁾. Door op deze manier de begeleiding bij arbeidsmatige dagbesteding in te vullen, levert het een bijdrage aan een gezond en zinvol leven van de doelgroep en komt het ten goede aan het herstelproces.

Benadering van de doelgroep

De overtuiging van organisaties A, C, D, F en G is dat de meeste mensen wel naar *“een meer normale setting”* ⁽¹⁾ kunnen. Deze organisaties omschrijven de doelgroep als mensen die een kwalitatieve bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij als men uitgaat van *“kracht in plaats van klacht”* ^(1, 7).

Hierbij wordt uitgegaan van autonomie en dat iedereen wat bij kan dragen ^(1,5). De zelfregie wordt benadrukt ^(8, 5) om “*diegene die de hulpvraag hebben weer in hun kracht te zetten*” ⁽⁷⁾. Dit wordt gedaan door “*niet te praten over ‘dit kan jij niet’, nee we praten over ‘dit kan jij nog wel’*” ⁽¹⁾.

“*Het gaat om veel meer in gelijkwaardigheid, autonomie van de cliënt, zijn rechten, ja, dat ze weer kunnen groeien waar ze naar toe willen. En zoeken naar de dromen en wensen van mensen.*” –
Organisatie F

Organisaties A, C, D, F en G hebben dus veel overlap in wat zij als problematisch ervaren, welke oplossingen zij voor deze problemen ervaren en hoe zij de doelgroep omschrijven. Opvallend is dat binnen alle organisaitionale issueframes binnen deze benadering activering van de doelgroep centraal staat. Daarom kunnen deze organisationele issueframes worden gelabeld met het meta-issueframe van activering, hier wordt verder over gesproken als het activeringsframe (zie figuur 13). Ook omschrijven deze organisaties dezelfde problemen, oplossingen en benadering van de doelgroep. Deze omschrijvingen geven de diagnostische functie, de prognostische functie en de doelgroepenconstructie weer binnen het activeringsframe.

Samenvatting activeringsframe		
Diagnostische functie	Prognostische functie	Doelgroepenconstructie
- Onvoldoende stimulering en te veel bescherming - Onvoldoende inclusie - Belemmering van organisatiebelangen	Streven naar: - Zelfredzaamheid - Inclusie - Maatwerk Te bereiken door: - Meer plaatsen op reguliere plekken - Trend naar algemene voorzieningen - Faciliterende rol gemeente en professionals	- Kracht centraal in plaats van klacht - Kunnen bijdrage leveren - Hebben activering nodig

Figuur 13. Activeringsframe

4.2.2.2 Balans

Organisatie E, I, J en K scharen zich met hun intersubjectieve beeld van de realiteit onder een benadering waarin balans centraal staat. De balans komt naar voren uit het feit dat de organisaties vanuit deze benadering zowel benadrukken dat de doelgroep activering nodig heeft, als ook de bescherming niet willen vergeten. Er wordt gesproken over professionals die “*de hele tijd moeten schipperen tussen uitdagen, verleiden, soms wat terugzetten en dan loslaten*” ⁽¹³⁾.

Problemen

De problemen die worden aangekaart door organisaties E, I, J en K raken aan bepaalde problemen die ook in de andere twee benaderingen van arbeidsmatige dagbesteding worden omschreven. Zo ervaren de organisaties enerzijds problemen met te weinig stimulering en activering vanuit professionals en anderzijds juist te veel druk en pushen vanuit de samenleving.

Te weinig stimulering en activering

Net als bij de organisaties die arbeidsmatige dagbesteding benaderen vanuit activering, missen ook organisaties E, I, J en K een stuk activering van de doelgroep ^(12,13). De doelgroep wordt in optiek van deze organisaties binnen zorginstellingen erg “*gepamperd*” ⁽⁶⁾ en niet de stimulering geboden die zij nodig heeft ^(12,13). Bij sommige organisaties wordt te snel tegen de doelgroep gezegd dat zij “*lekker thuis kunnen blijven als zij zich niet goed voelen*” ⁽⁶⁾. Lang niet elke organisatie kent de doelgroep echt en houdt voldoende rekening met het nastreven van “*echt werk*” ⁽¹²⁾. Als geen eisen worden gesteld aan de activiteiten en de doelgroep niet wordt gestimuleerd om aan die eisen te voldoen, bestaat het risico op een bepaalde mate van “*ledigheid*” ⁽¹²⁾. Het wordt problematisch als organisaties niet voorzien in de juiste mate van stimulering en begeleiding, aldus organisaties die het balansframe uitdragen. Er dient “*terug te worden gekomen van het pampere in zorginstellingen en gewoon werk worden gedaan*” ⁽⁶⁾.

Te hoge verwachtingen

De andere kant van het probleem is dat momenteel vanuit de gemeente en maatschappij te veel wordt verwacht van de doelgroep ⁽⁶⁾. Dit is hetzelfde probleem als organisaties vanuit de benadering van bescherming aandragen. Met name de pushende werkwijze die wordt ervaren vanuit een van de doorverwijsinstellingen zorgt voor stress bij de doelgroep. Daarmee wordt uitgestraald dat iemand “*eigenlijk nooit voldoet, dat ze niet goed genoeg zijn*” ⁽¹³⁾. Te lichtzinnig denken over wat de doelgroep kan, leidt dan tot een averechts effect. De doelgroep wordt ergens geplaagd wat te hoog gegrepen is waardoor zij eerder uitvallen ⁽¹¹⁾. Expertise bij de doorverwijzing is daarom essentieel.

“Als iemand aan zijn plafond zit, dan moet je er niet aan gaan tornen maar dan moet je zorgen dat die aan zijn plafond blijft. [...] Ja, en dan gaan wij met zijn allen nog even lekker pushen van ‘kom doe nog even wat meer!’ Ik probeer dat ook wel, maar bij sommige weet ik gewoon dat ik dat niet meer moet doen. Dan moet je dat gewoon stoppen. [...] Wij willen altijd maar vooruit met deze mensen. Maar dan loop je tegen het plafond op. Ik vind dat de druk te hoog wordt gelegd bij deze mensen dat is mijn gevoel.” – organisatie E

Weinig instroom en financiën

Een ander probleem wat organisaties E, I, J en K aankaarten, is dat steeds minder mensen met indicaties naar de organisaties worden doorverwezen. Dit wordt door deze organisaties verweten aan

de trend van doorverwijzing naar de algemene voorzieningen. Zij vinden dit om twee redenen problematisch. Ten eerste krijgt de doelgroep daar niet de begeleiding die zij nodig hebben. En ten tweede heeft dit gevolgen voor het draaiende houden van organisaties die arbeidsmatige dagbesteding aanbieden, wat blijkt uit uitspraken als: “*dat betekent dat de toestroom naar ons volledig opdroogt*”⁽¹³⁾, “*onze organisatie draait niet van gratis*”⁽¹²⁾ en “*we kunnen niet bestaan van lucht*”⁽¹²⁾. Omdat het allemaal “*in het teken staat van ‘mag het een onsje minder’*”⁽¹³⁾, wordt de trend naar de algemene voorzieningen gezien als bezuinigingen waar de organisaties die dagbesteding aanbieden erg last van hebben^(6,11,12,13).

Belemmeringen bureaucratie

Een ander knelpunt in het organiseren van dagbesteding bestaat uit de belemmeringen die mee zijn gekomen door de toegenomen bureaucratie, of te wel “*die malle molen van al die papieren*”⁽⁶⁾. De organisaties zijn alle vijf van mening dat te veel is doorgeslagen in de voorwaarden en in de eisen die gesteld worden aan dagbestedingsplekken. Hierdoor duurt het langer voor de doelgroep op de juiste plek terecht komt.

Oplossingen

Om de bovengenoemde problemen aan te pakken, streven organisaties E, I, J en K dezelfde oplossingen na.

Balans tussen activeren en beschermen

Uit de analyse komt naar voren dat organisaties vanuit deze benadering ervaren dat de doelgroep in hun kracht wordt gezet door hen “*te prikkelen, uit te dagen, te confronteren, en te stimuleren om hun grenzen te verleggen*”⁽¹²⁾. Toch heeft de doelgroep een bepaalde mate van bescherming nodig. Om hierin te voorzien, wordt professionele begeleiding nodig geacht waarbij gehandeld wordt “*vanuit de veiligheid*”⁽¹¹⁾, of te wel: “*de nabijheid van begeleiding is echt noodzakelijk om tot iets te kunnen komen*”⁽¹¹⁾

Juiste begeleiding voor de doelgroep

Een goede begeleiding is volgens deze organisaties nodig zodat mensen uit de beschutte omgeving komen en zich ontwikkelen naar echt werk. Daarbij moet worden ingezet op de kracht van de doelgroep en het geven van verantwoordelijkheden en waardering. Zoals bij het streven naar de balans tussen activering en bescherming al is genoemd, is de professionele begeleiding daarbij tevens verantwoordelijk voor het bieden van de benodigde bescherming aan de doelgroep.

Om deze doelen te bereiken, worden vanuit organisaties E, I, J en K de volgende manieren genoemd:

- Eisen stellen aan deelnemers en hun werkzaamheden

Werk en arbeids-gerelateerde activiteiten hebben een positieve invloed op de ontwikkeling en het herstel van de doelgroep. Daarom moeten eisen worden gesteld aan de deelnemers en de activiteiten die zij doen, om hen het gevoel te geven dat zij bijdragen ^(12,13).

“Werken in een echt bedrijf, met echte klanten en echte werkzaamheden is als een onderdeel van het medicijn voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.” – Organisatie J

- Afstemmen op individu

Om recht te doen aan de verschillende niveaus dient een balans te worden gezocht tussen activering en bescherming ^(11,12,13). Er moet per persoon worden gekeken hoe zij te stimuleren zijn: *“de een moet je een aai over de kop geven, de ander juist een schop onder de kont”* ⁽⁶⁾. Daarbij moet worden geaccepteerd als *“iemand aan zijn plafond zit”* ⁽⁶⁾.

- Vertrouwen op actieve rol van professionals

In deze balans is voor professionals van de organisaties een actieve rol weggelegd. De organisaties met het balansframe zijn van mening dat de gemeente hun professionals moet vertrouwen in hun deskundigheid om tot de balans te komen. Dit vertrouwen moet geuit worden in het verminderen van de regeldruk en bureaucratische eisen. Daarmee worden tegelijkertijd de bureaucratische belemmeringen aangepakt ⁽⁶⁾.

Benadering van de doelgroep

Vanuit deze benadering heerst de verwachting dat de doelgroep zich verder kan ontwikkelen en daarom moet deze worden uitgedaagd, *“geconfronteerd”* ⁽¹²⁾ en aangemoedigd om te ontdekken ⁽¹⁾. Toch zit de doelgroep *“niet voor niets”* ⁽¹³⁾ in een beschermde omgeving. Ten eerste heeft de doelgroep activering nodig om te functioneren, want *“als zij niet geactiveerd worden, dan zullen ze de hele dag niets doen”* ⁽⁶⁾. Ten tweede heeft de doelgroep bescherming en begeleiding nodig omdat ze snel aan hun plafond kunnen zitten. Dit moet ook geaccepteerd worden. Daarom wordt in dit balansframe aangegeven dat er een grens is in de mate van activering en de activering in balans moet komen met bescherming. Door de doelgroep te laten deelnemen aan arbeidsmatige activiteiten waarbij deze balans op de juiste manier aanwezig is, kunnen zij zich verder ontwikkelen en een bijdrage leveren.

Organisaties E, I, J en K clusteren rondom de benadering van arbeidsmatige dagbesteding waarin balans centraal staat. Deze organisationele issueframes vallen daarom onder het meta-issueframe van balans, hier wordt verder naar verwezen als het balansframe. Figuur 14 brengt nogmaals samengevat de punten naar voren die door organisaties die zich clusteren rondom het balansframe worden aangedragen en geschaard kunnen worden onder de diagnostische functie, de prognostische functie en de doelgroepenconstructie.

Samenvatting balansframe		
Diagnostische functie	Prognostische functie	Doelgroepenconstructie
- Te weinig stimulering vanuit professionals - Te veel druk en pushen vanuit maatschappij - Onvoldoende professie en expertise - Weinig instroom en financiën - Bureaucratische belemmeringen	Streven naar: - Balans tussen activeren en beschermen - Juiste begeleiding voor de doelgroep Te bereiken door: - Eisen stellen aan deelnemers en aan werkzaamheden - Afstemmen op individu - Vertrouwen op actieve rol professionals	- Doelgroep heeft activering en bescherming nodig - Arbeidsmatige activiteiten stimuleren ontwikkeling

Figuur 14. *Balansframe*

4.2.2.3 Bescherming

Centraal binnen de derde onderscheiden benadering staat het denken vanuit bescherming over de doelgroep en bijbehorende benaderingen. De issueframes van organisatie B en H vinden hierin aansluiting.

Problemen

De problemen die worden aangekaart door de organisaties B en H zijn overschatting van de doelgroep, onvoldoende expertise en bureaucratische en financiële belemmeringen.

Overschatting doelgroep

Het grootste probleem is dat de capaciteiten en vaardigheden van de doelgroep snel worden overschat. Er wordt steeds meer van de doelgroep verwacht, terwijl deze verwachtingen in optiek van organisaties B en H onrealistisch zijn. Er wordt gesproken over een “*eindstation*”⁽²⁾ waarin de doelgroep zich bevindt. Dit suggereert dat verdere vooruitgang niet meer mogelijk is. Organisatie B is hier stelliger in dan organisatie H. Organisatie H denkt wel dat de doelgroep zich verder kan ontwikkelen en probeert deze ook bij reguliere bedrijven te plaatsen als dit mogelijk is. Hierbij is wel een goed afgestemde begeleiding nodig die de doelgroep beschermt. De doelgroep heeft bescherming nodig want lang niet “*iedereen kan daar goed mee om gaan*”⁽⁹⁾. Indien dit niet gebeurt, wordt er “*misbruik*”⁽¹⁰⁾ gemaakt van de doelgroep. De doelgroep wordt dan ingezet voor klussen waarin ze zich niet kunnen ontwikkelen of waarbij juist te veel van hen wordt gevraagd. Daarom zien beide organisaties een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd die wordt omschreven als een “*ambassadeursrol*”⁽³⁾.

“Maar de jongens worden vaak toch gebruikt voor de verkeerde dingen, die laten ze dan echt alleen maar sjouwen of wat dan ook. Terwijl het ook leuk is als er echt iets uit hun handen komt toch.”-

Organisatie B

Onvoldoende expertise

De juiste begeleiding en bescherming wordt volgens de twee organisaties vanuit deze benadering vaak gemist in het aanbod ⁽⁹⁾. De doelgroep heeft een *“hele specifieke zorg en aandacht nodig”* ⁽²⁾, maar dit wordt niet voldoende geboden. Dit geldt met name voor de activiteiten in het voorliggende domein. Ook bij de doorverwijzing wordt expertise gemist. Doorverwijsprofessionals hebben niet voldoende expertise en kennis van de doelgroep en de hoeveelheid zorg die ze nodig hebben ⁽⁹⁾. Een probleem wat voortvloeit uit het gemis aan expertise bij de doorverwijsorganisaties, is dat weinig mensen worden doorverwezen naar organisaties die maatwerkvoorzieningen aanbieden ^(3,9). Het missen van expertise bij doorverwijzingen wordt verweten aan de vele wisselingen in het personeel van de doorverwijsorganisaties.

“Als iemand nieuw komt bij [doorverwijsorganisatie] dan weten ze gewoon helemaal niets. Ik snap dat wel. Maar diegene van [doorverwijsorganisatie] denkt dan van alles te kunnen zeggen en te kunnen regelen. Dat valt tegen. Dan zien ze ineens dat de werkelijkheid anders is.” – Organisatie H

Bureaucratische en financiële belemmeringen

Organisaties B en H voelen zich belemmerd in het verlenen van professionele zorg door gemeentelijk functioneren. Dit komt met name door de aanwezigheid van veel regels, eisen en voorwaarden en het onvoldoende ontvangen van financiële middelen. De eisen zorgen voor extra bureaucratische werkdruk voor professionals *“terwijl we dat geld en die tijd ook hadden kunnen besteden aan zorg voor mensen”* ⁽³⁾. Waardoor zij het moeilijker vinden om aanbod te organiseren: *“de gemeente dacht te ontschotten, maar er zijn nu juist meer hokjes gekomen. Het is allemaal moeilijker geworden”* ⁽⁹⁾. Tevens wordt het aanbieden van bescherming en begeleiding moeilijker gemaakt doordat te weinig financiële middelen worden ontvangen.

Oplossingen

Uit de analyse blijken organisaties B en H een duidelijk doel na te streven waarin bescherming van de doelgroep centraal staat. Ook worden enkele manieren omschreven hoe dit doel te bereiken.

Aanwezigheid van de juiste professionele en specialistische zorg

Vanuit de issueframes van organisatie B en H komt naar voren dat zij van mening zijn dat professionele expertise en specialistische zorg noodzakelijk is voor de doelgroep. Onder de juiste zorg verstaan deze organisaties het bieden van ondersteuning, begeleiding en bescherming aan de

doelgroep. Omdat moet worden geaccepteerd als mensen uit de doelgroep iets niet kunnen en heeft de doelgroep professionele steun nodig. Zoals eerder genoemd, zien de organisaties een ambassadeursrol weggelegd voor hun professionals.

“Er moet echte specialistische deskundigheid opzitten om de mensen te bieden wat ze nodig hebben.”

– Organisatie B

Er worden enkele manieren aangedragen om tot dit doel te komen:

- Meer vertrouwen in professionals

Er wordt voorgesteld om de professionals van de organisaties meer op hun professionaliteit te vertrouwen omdat zij weet wat goed is voor de doelgroep ⁽¹⁰⁾. Er dient tussen de organisaties en de gemeente samengewerkt te worden op basis van vertrouwen waarin *“de gemeente kijkt vanuit bestuurlijke kant en [aanbiedende organisatie] vanuit professionele kant. Deze samenwerking zou wat losser mogen, dus meer samenwerken op basis van vertrouwen. Dat men elkaar weet te vinden en elkaars kwaliteiten gebruikt”* ⁽³⁾. De professionals weten namelijk beter welke passende activiteiten zijn afgestemd op het individu.

- Meer doorverwijzingen naar maatwerkvoorzieningen

Een andere manier om tot de aanwezigheid van de juiste professionele en specialistische zorg te komen, is door meer tegemoet te komen aan de behoefte aan ondersteuning en bescherming van de doelgroep. Dit wordt geuit door de vraag naar meer doorverwijzingen vanuit de doorverwijsorganisaties naar maatwerkvoorzieningen.

“Het zijn mensen die dat stukje bescherming, die daarin ondersteund moeten worden omdat ze dat niet volledig zelf kunnen” – Organisatie B

Benadering van de doelgroep

De twee organisaties die rondom bescherming clusteren benadrukken dat zij te maken hebben met een doelgroep die anders is dan andere doelgroepen. Het is lastig om met deze specifieke doelgroep te kijken wat en hoe zij zich nog kunnen ontwikkelen. Een groot deel zit in een chronische fase en heeft geen zicht meer op ontwikkeling of herstel. Voor een deel van de doelgroep is het niveau waar zij op zitten *“het eindstation en dat is wat het is”* ⁽²⁾. Daarom is specifieke zorg, begeleiding en bescherming noodzakelijk:

“En dan willen ze [gemeente] dus het liefst zo veel mogelijk, voor zo min mogelijk geld. En wij moeten juist voor deze doelgroep opkomen. Specifiek voor de doelgroep die [uitvoerende organisatie] dan heeft, omdat je dat niet gemakkelijk oplost door het op zo’n manier in te zetten” – organisatie B

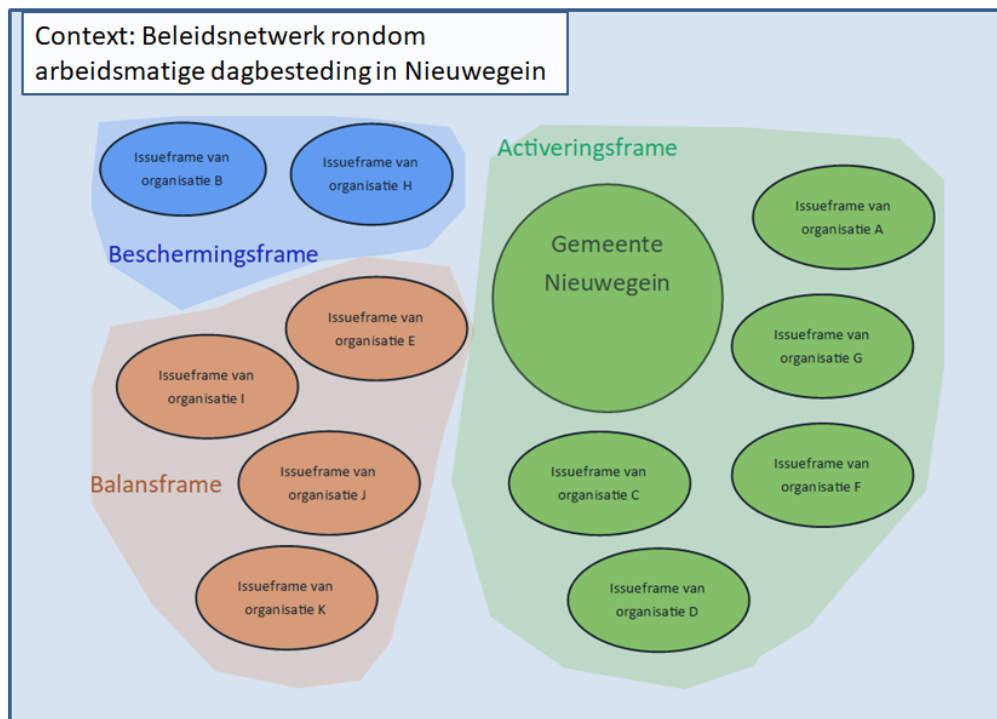
Organisaties B en H clusteren zich rondom de benadering van arbeidsmatige dagbesteding waarin bescherming van de doelgroep centraal staat. Daarom is de benadering waaronder hun issueframes zich scharen te labelen als het meta-issueframe van bescherming, of te wel, het beschermingsframe. De belangrijkste genoemde punten die vanuit het beschermingsframe als diagnostische- en prognostische functies en doelgroepenconstructie gezien kunnen worden, staan weergegeven in figuur 15.

Samenvatting beschermingsframe		
Diagnostische functie	Prognostische functie	Doelgroepenconstructie
- Overschatting doelgroep - Onvoldoende expertise - Bureaucratische en financiële belemmeringen	Streven naar: - Aanwezigheid van professionele expertise en specialistische zorg noodzakelijk Te bereiken door: - Meer vertrouwen in professionals - Meer doorverwijzingen naar maatwerkvoorzieningen	- Doelgroep heeft bescherming nodig - Ontwikkeling is lastig

Figuur 15. *Beschermingsframe*

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de issueframes van de organisaties te verdelen zijn in drie verschillende benaderingen van arbeidsmatige dagbesteding binnen het Nieuwegeinse beleidsnetwerk. Deze benaderingen kunnen gezien worden als meta-issueframes en bestaan uit het activeringsframe, het balansframe en het beschermingsframe. Vanuit de analyse wordt tevens duidelijk dat het beleidsframe en het meta-issueframe activeringsframe nagenoeg samen vallen. Zo komt uit de omschrijving van het beleidsframe naar voren dat de gemeente vooral spreekt over “*mensen in hun kracht zetten*” en “*eigen kracht vergroten*”⁽¹⁴⁾. Het doel van de gemeente is om mensen actief te laten deelnemen in de samenleving door vanuit hun talenten te werken. Dit wordt gedaan door de doelgroep “*uit te dagen*”, meer van hen te verwachten en hen te stimuleren en activeren om meer deel te nemen aan de maatschappij⁽¹⁶⁾. Hieruit wordt afgeleid dat de gemeente een issueframe aanhoudt waarin activering centraal staat en zich dus onder het activeringsframe schaart.

Figuur 16 geeft weer hoe binnen het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein drie meta-issueframes te onderscheiden zijn: het activeringsframe, het balansframe en het beschermingsframe. Tevens is te zien welke organisaties met hun aangehangen issueframe onder welk meta-issueframe te scharen zijn.



Figuur 16. Schematische weergave frameconfiguratie met typen meta-issueframes

Met drie verschillende meta-issueframes blijkt de frameconfiguratie rondom arbeidsmatige iets heterogeen te zijn (zie figuur 16). Uit de literatuur blijkt dat heterogeniteit in een frameconfiguratie problematisch kan zijn voor implementatie van beleid in een beleidsnetwerk (Dewulf, et al., 2004; Rein & Schön, 1996). Dit geldt vooral wanneer sprake is van (sterke) divergentie. Daarom wordt in het volgende paragraaf gekeken naar de mate waarin deze type issueframes met het beleidsframe convergeren of divergeren.

4.3 Mate van convergentie met beleidsframe

De mate van convergentie met het beleidsframe is een bepalende factor voor beleidsimplementatie. In deze paragraaf wordt daarom gekeken naar de mate van convergentie tussen issueframes van organisaties onder de drie verschillende typen meta-issueframes die terug te vinden zijn bij de organisaties in het beleidsnetwerk en het beleidsframe.

4.3.1 Grotendeels convergentie tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes onder het type activeringsframe

Er zijn veel overeenkomsten tussen het beleidsframe en de organisaties die het activeringsframe aanhouden. Dit is niet verrassend aangezien de gemeente ook het activeringsframe aanhoudt. Hierdoor is grotendeels convergentie aanwezig. De organisaties onder het activeringsframe houden dezelfde benadering aan van het thema arbeidsmatige dagbesteding.

De diagnostische functie van het beleidsframe en organisaties die een activeringsframe uitdragen, hebben grote raakvlakken. Het gebrek aan stimulering en de onvoldoende doorstroom van de doelgroep worden als belangrijke problemen gezien. De organisatiebelangen spelen hier een grote rol in. Volgens alle organisaties met het activeringsframe gebeurt dit vaak onder het mom van bescherming. In het beleidsframe wordt daarbij gesproken over een doelgroep die “betutteld” ⁽¹⁶⁾ en “beschermd” ⁽¹⁴⁾ wordt. De andere organisaties benoemen deze situatie als “te veel geprofessionaliseerd” ⁽¹⁾ waarin de doelgroep te veel wordt “gepamperd” ⁽⁸⁾.

Naast de diagnostische functie komt ook de prognostische functie overeen. Er worden dezelfde oplossingen geboden voor de ervaren problemen. Het streven naar het regulier plaatsen van de doelgroep komt overeen met het streven naar inclusie. Het vergroten van zelfregie komt overeen met het streven naar zelfredzaamheid in het beleidsframe. En het kijken naar wat echt bij de persoon past, vindt aansluiting bij het streven naar maatwerk.

Tot slot wordt eveneens dezelfde sociale constructie voor de doelgroep gebruikt. De organisaties onder het activeringsframe omschrijven allemaal de doelgroep als mensen die, indien men uitgaat van kracht in plaats van klacht, een kwalitatieve bijdrage kunnen hebben. Het zijn mensen die hiervoor meer activering en stimulering nodig hebben.

Door de vele overeenkomsten in zowel de diagnostische en prognostische functie en doelgroepenconstructie, is op grote lijnen sprake van convergentie tussen het beleidsframe en de organisaties die het activeringsframe aanhouden. Er wordt gesproken over ‘op grote lijnen’ omdat de issueframes van de organisaties niet één op één compleet overeenkomen met het beleidsframe.

4.3.2 Deels convergentie en deels divergentie tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes onder het type balansframe

Uit de analyse komt naar voren dat de organisaties waarvan de issueframes zich scharen onder het balansframe zich qua beeldvorming positioneren tussen de organisaties met het activerings- en beschermingsframe. Omdat in het balansframe wordt gestreefd naar een balans tussen activering en bescherming, bestaan zowel verschillen als overeenkomsten tussen deze organisationele issueframes en het beleidsframe.

De organisaties met een balansframe dragen dus voor een deel dezelfde diagnostische functie uit als het beleidsframe. Vanuit beide issueframes wordt aangegeven dat aanmoediging en uitdaging van de doelgroep belangrijk is, maar dat dit vaak in de praktijk wordt gemist. Vanuit het balansframe wordt net als in het beleidsframe gesteld dat professionals te weinig stimuleren.

Een tweede overeenkomst tussen het balansframe en het beleidsframe is te vinden in de prognostische functie. Vanuit beide issueframes wordt een focus op individuele afstemming

benadrukt. De focus vanuit organisaties met een balansframe op het “*recht doen aan verschillende niveaus*”⁽¹¹⁾ komt overeen met het maatwerk dat door de organisaties vanuit het beleidsframe wordt nagestreefd. Beiden streven naar het afstemmen van dagbesteding op het individu.

Tenslotte zijn er ook overeenkomsten in de benadering van de doelgroep. Het balansframe gaat uit van een ontwikkelingsperspectief van de doelgroep. Dit komt overeen met het uitgaan van kracht in plaats van klacht wat door de gemeente vanuit het beleidsframe wordt uitgedragen

Toch zijn er ook verschillen tussen de issueframes van organisaties onder het balansframe en het beleidsframe. Ten eerste zijn er verschillen in de diagnostische functies van de beiden issueframes. Een van deze verschillen ligt in de verwachting van de doelgroep. In het beleidsframe wordt meer van de doelgroep verwacht omdat verwachtingen de ontwikkeling stimuleren. De doelgroep wordt daarom sterk aangemoedigd om zelfredzaam te zijn. Daarentegen brengt dit streven naar zelfredzaamheid volgens de organisaties onder het balansframe te hoge verwachtingen met zich mee. De hoge verwachtingen hebben negatieve gevolgen voor de doelgroep. De doelgroep kan deze niet waarmaken waardoor het leidt tot overvraging en stress in plaats van ontwikkeling. Daarom zetten de organisaties vanuit het balansframe zich juist af tegen deze hoge verwachtingen.

“Ik denk dat er bij de gemeente een beeld is dat deze mensen, een hele grote groep een bepaalde loonwaarde zou vertegenwoordigen zoals er over deze mensen gesproken wordt. En ik denk dat dat voor een heel aantal een misvatting is. Dat die dat eigenlijk helemaal niet aankunnen.” – Organisatie I (balansframe)

Een ander verschil tussen de diagnostische functie in het beleidsframe en in het balansframe is waar de belemmeringen in organiseren van dagbesteding aan worden toegeschreven. Vanuit het balansframe heerst de mening dat bureaucratische regelingen en eisen belemmerend zijn voor het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding. Dit kan opgelost worden als de gemeente meer vertrouwen heeft in de uitvoerende professionals aldus één van de organisaties. In het beleidsframe komt daarentegen naar voren dat de organisatiebelangen een belemmerende rol spelen. De beide typen issueframes impliceren hier dus iets anders.

Ten tweede zijn verschillen aanwezig tussen de prognostische functie in het beleidsframe en in het balansframe. Vanuit de organisaties die het balansframe uitdragen, heerst de overtuiging dat professionele begeleiding en bescherming noodzakelijk is. Dit wordt vaak gemist in het huidige aanbod. Het beleidsframe wil daarentegen zo weinig mogelijk professionele begeleiding en wil deze professionele begeleiding afbouwen. Dit komt naar voren uit de trend naar algemene voorzieningen. Vanuit het balansframe worden de algemene voorzieningen daarentegen weer geïmplementeerd, wat ook blijkt uit onderstaande citaat vanuit een van de organisaties die het balansframe uitdraagt. Zij zien

de algemene voorzieningen als voorzieningen waar expertise wordt gemist. Het feit dat hier geen professionele begeleiding op zit, wordt daarom door de organisaties vanuit het balansframe als problematisch gezien voor de doelgroep.

“En ik denk dat de spanning soms ook wel zit op... kijk je kunt mensen onderbrengen in een vrijwilligers situatie, dan zitten ze gezellig met vrijwilligers en die gaan dan iets doen met de mensen. Dat is het beeld wat wij ernstig bestrijden. Dat we zeggen van ‘nee, dit is professioneel werk’. daar kan je niet zomaar iedereen gezellig opzetten die dingen gaan doen met cliënten, want het zijn mensen die toch wel speciale aandacht nodig hebben en dat kan op allerlei vlakken zijn.” – Organisatie I (balansframe)

Dit meta-issueframe komt met enkele punten uit de diagnostische en prognostische functies overeen met het beleidsframe. Ook de doelgroepenconstructie komt deels overeen. Toch zijn er ook verschillen in de diagnostische en prognostische functie. Vandaar dat de organisaties die onder het balansframe vallen, deels convergeren en deels divergeren met het beleidsframe.

4.3.3 Grotendeels divergentie tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes onder het type beschermingsframe

De divergentie tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes die aansluiting vinden bij het meta-issueframe van bescherming is groot. Verschillen bevinden zich zowel binnen de diagnostische functie en prognostische functie als binnen de doelgroepenconstructie.

Binnen de diagnostische functie van het beleidsframe en het beschermingsframe worden verschillende problemen uitgedragen. Zo ziet het beleidsframe een probleem in het gebrek aan activering en zelfredzaamheid. Terwijl vanuit het beschermingsframe juist problemen worden voorzien in te veel activering en verwachtingen van zelfredzaamheid. Organisaties die het beschermingsframe uitdragen ervaren de verwachtingen van de doelgroep vanuit het beleidsframe met betrekking tot zelfredzaamheid als “onrealistisch” ⁽⁹⁾. Het gevaar heerst dat er te veel van de doelgroep gevraagd wordt, wat zij in optiek van organisaties B en H niet aankunnen.

Een ander verschil binnen de diagnostische functie is de benadering van het streven naar inclusie. In het beleidsframe wordt dit streven gezien als een oplossing en krijgt het vorm door middel van een verschuiving naar de algemene voorzieningen en door mensen uit de doelgroep bij reguliere organisaties te plaatsen. De organisaties die het beschermingsframe uitdragen, staan hier recht tegenover. De oplossingen vanuit het beleidsframe worden geproblematiseerd. Het uitplaatsen van de doelgroep bij algemene voorzieningen of reguliere organisaties vormt vanuit het beschermingsframe juist een risico omdat snel misbruik van kan worden gemaakt van de doelgroep.

“Dat deze doelgroep, deze mensen die een breuklijn ergens hebben opgelopen en toch heel specifiek ondersteuning en aandacht nodig hebben. Die kun je niet in een zaaltje zetten met een sjoelbak en een leuke film opzetten en daarmee denken dat je als gemeente aan je inspanningsverplichting voldoet door daarmee goed voor deze mensen te zorgen.” – Organisatie B (beschermingsframe)

Ook wordt in het beleidsframe aangegeven dat uitvoerende organisaties zelf met hun organisatiebelangen een belangrijke belemmerende factor zijn bij het uitvoeren van arbeidsmatige dagbesteding. Daarentegen worden vanuit het beschermingsframe juist bureaucratische factoren als belemmerend benoemd die voortkomen uit regelingen en eisen van de gemeente. De beide frames impliceren hier dus beiden iets anders en zitten niet op de zelfde lijn.

Naast de verschillen in de diagnostische functie tussen het beleidsframe en het beschermingsframe, staan ook in de omschrijving van de prognostische functie het beleidsframe en het beschermingsframe tegenover elkaar. De gemeente streeft vanuit het beleidsframe naar meer zelfredzaamheid, inclusie en maatwerk. Terwijl de organisaties vanuit het beschermingsframe de noodzaak van professionele expertise en specialistische zorg benadrukken. Het uitgangspunt blijft voor hen dat specialistische zorg nodig is voor hun doelgroep en deze wordt niet voldoende geboden binnen de algemene voorzieningen en bij reguliere bedrijven. Een situatie waarin meer vertrouwen is in de professionals en waarin maatwerkvoorzieningen meer doorverwijzingen krijgen, zien organisaties vanuit het beschermingsframe als oplossing.

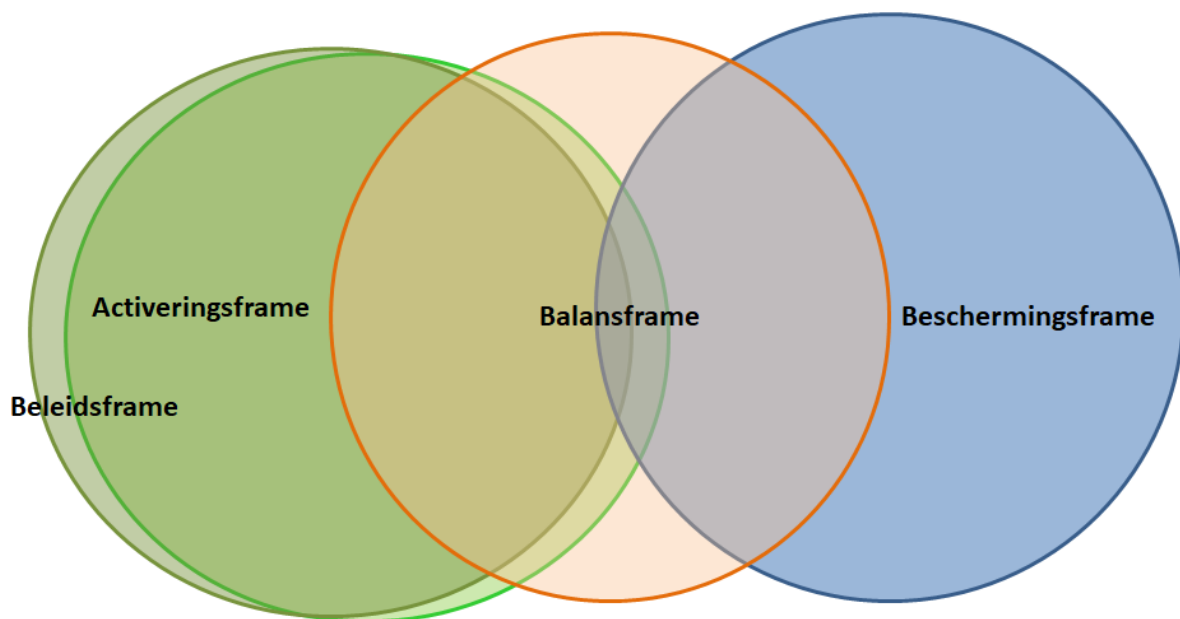
Eveneens ligt een duidelijk verschil in de constructie van de doelgroep. Het beleidsframe omschrijft de doelgroep als mensen die kracht en talenten hebben en die kunnen bijdragen aan de maatschappij. Het beschermingsframe benadrukt daarentegen juist dat mensen kwetsbaar zijn en zich mogelijk niet meer verder kunnen ontwikkelen, daarom is professionele begeleiding noodzakelijk om hen te beschermen.

Kortom, tussen het beleidsframe en de organisationele issueframes onder het beschermingsframe zitten veel verschillen. De issueframes divergeren globaal gezien op de diagnostische functie en de prognostische functie en op de doelgroepenconstructie. Daarmee liggen ze ver uit elkaar.

4.3.4 Overzicht mate van convergentie van de meta-issueframes met het beleidsframe

Indien de drie bovenstaande meta-issueframes ten aanzien van het beleidsframe naast elkaar worden gepositioneerd, ziet het eruit zoals in figuur 17 is weergegeven. Het activeringsframe convergeert op ongeveer de helft van de genoemde aspecten met het balansframe en op bijna geen enkele aspect met het beschermingsframe. Tussen het activeringsframe en balansframe is deels convergentie aanwezig en tussen het activeringsframe en beschermingsframe is divergentie aanwezig. Het beleidsframe is als

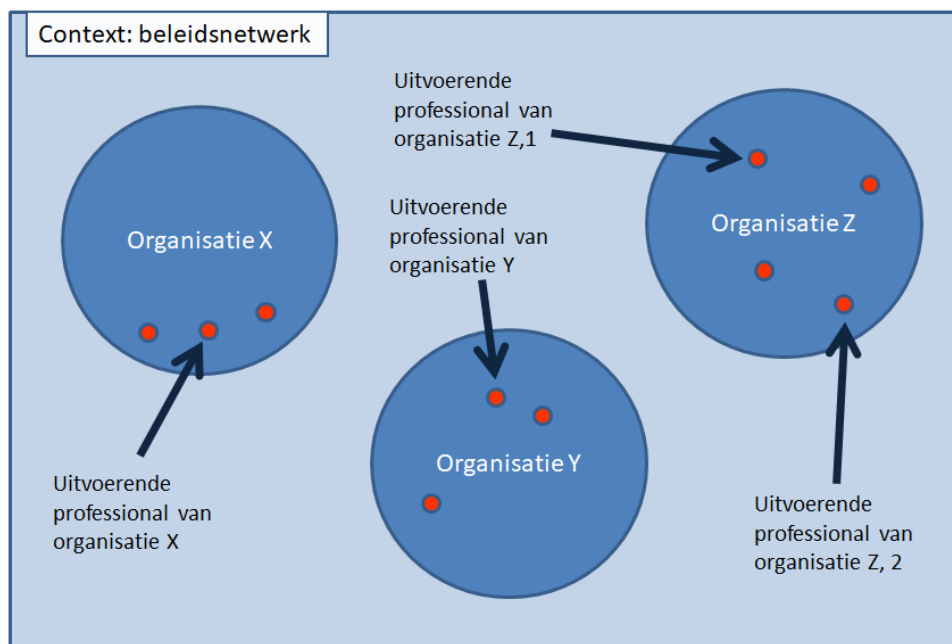
extra ring bij het activeringsframe toegevoegd om te visualiseren dat het beleidsframe onder dat meta-issueframe kan worden geschaard.



Figuur 17. *Positionering van de drie meta-issueframes met betrekking tot convergentie tussen deze meta-issueframes en het beleidsframe.*

De convergentie van de issueframes van organisaties met het beleidsframe is door middel van uitgedragen issueframes te achterhalen. Toch kan per organisatie verschillen op hoeveel en welke punten deze precies convergeert of divergeert. In de bijlage is hiervoor een tabel opgenomen (zie bijlage 4).

Uit de literatuur komt naar voren dat beleidsnetwerken gelaagde systemen zijn en dat constructies van de realiteit worden gemaakt op zowel collectief als individueel niveau. Door middel van de bovenstaande bespreking van de aanwezig (meta-)issueframes van organisaties is de intersubjectieve constructie van de realiteit uitgelicht die is ervaren wordt door organisaties. Echter, beleidsimplementatie is ook afhankelijk van de professionals die werkzaam zijn in deze organisaties. Daarom wordt in het volgende deel van dit resultaten- en analysehoofdstuk ingezoomd op de uitvoerende professionals. Deze gelaagdheid is nogmaals weergegeven in figuur 18, waarbij de focus nu ligt op het individuele niveau.



Figuur 18. *Analyse op niveau van uitvoerende professional in het beleidsnetwerk*

4.4 Beleidsidentificatie

Voor een succesvolle implementatie van beleid is de gemeente afhankelijk van de uitvoerende professionals. Het is belangrijk dat uitvoerende professionals zich identificeren met het beleid. In deze alinea wordt daarom uiteengezet of uitvoerende professionals van de betrokken organisaties binnen het beleidsnetwerk zich kunnen identificeren met het beleid wat is opgesteld rondom arbeidsmatige dagbesteding.

Beleidsidentificatie wordt onderscheiden in vier indicatoren: 1) geloof in toegevoegde waarde van het beleid voor de maatschappij, 2) toegevoegde waarde van het beleid voor de doelgroep, 3) gevoel van verbondenheid met opgestelde beleid, en 4) geloof in werkzaamheid en realistische toepasbaarheid. Kijkend naar hoe de uitvoerende professionals tegenover het beleid staan, worden drie vormen van beleidsidentificatie onderscheiden, namelijk: sterke beleidsidentificatie, matige beleidsidentificatie en zwakke beleidsidentificatie. Deze worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.

4.4.1 Sterke beleidsidentificatie

De analyse toont aan dat een aantal van de professionals zich zeer positief uitlaat over de doelen die de gemeente heeft opgesteld in het beleid en de manier waarop deze doelen behaald dienen te worden. Het gaat om de professionals die ingebed zijn in de organisaties A, C, D, F en G ^(1,4,5,7,8). Alle uitvoerende professionals binnen deze organisaties zijn van mening dat het nastreven van de drie beleidsdoelen zelfredzaamheid, maatwerk en inclusie voordelen met zich meebrengen voor zowel de maatschappij als geheel als voor de doelgroep.

Toegevoegde waarde voor de maatschappij

De uitvoerende professionals van organisaties A, C, D, F, en G ervaren een toegevoegde waarde van het beleid voor de maatschappij. Het streven naar inclusie in de maatschappij wordt als “*heel goed*”⁽¹⁾ en “*mooi*”⁽⁸⁾ omschreven. Het “*integreren van arbeidsmatige dagbesteding in de maatschappij*”⁽¹⁾ draagt bij aan meer tolerantie in de samenleving. Het zorgt ervoor dat de “*taboesfeer*”⁽⁷⁾ wordt doorbroken en dat mensen elkaar accepteren: “*hoe normaler wij het gaan vinden dat iedereen kan zijn zoals die zijn, hoe minder afwerend is voor mensen om iemand in dienst te nemen*”⁽⁷⁾. Het streven naar inclusie heeft daardoor een toegevoegde waarde voor zowel de doelgroep als voor de maatschappij⁽¹⁾. Onderstaand citaat is illustrerend voor de positieve uitspraken binnen deze groep over inclusie van de doelgroep in de maatschappij.

“Maarja, wat je net ook al zei van de grote kanteling, van het ‘pamperen’ om het zo maar te noemen naar inclusiviteit... kijk als je vroeger keek naar bijvoorbeeld al die mensen in Den Dolder, in de bossen. Ja, dat is.. ik denk niet dat dat bevorderend is voor inclusiviteit en welzijn van mensen. En als ze dan de verandering nu maken naar inclusiviteit en participatie, dan kan ik dat alleen maar toe juichen. Want ik denk dat dat een win-win situatie is.” – Professional van organisatie G

Toegevoegde waarde voor de doelgroep

Naast de toegevoegde waarde van het beleid voor maatschappelijke doelen, wordt ook een toegevoegde waarde voor de doelgroep ervaren. Het nastreven van zelfredzaamheid door talenten centraal te zetten, heeft volgens uitvoerende professionals van organisaties A, C, D, F en G positieve gevolgen en is daarmee van waarde. De doelgroep pakt meer zelf op door ondersteuning en stimulering⁽⁴⁾ en hun vaardigheden en zelfvertrouwen groeien⁽⁸⁾. Daarom zijn de uitvoerende professionals “*daar fan van*”^(4,5). De focus op zelfredzaamheid en een meer faciliterende rol voor gemeente en uitvoerende professionals wordt in de praktijk als prettig ervaren door de doelgroep:

“Want je hoort van de mensen dat zij het fijn vinden om hulp te krijgen van iemand die ze kennen, het is fijn als het in de buurt is.. ja, dat je het ook zelf kunt regelen. Waarom zou je ze dan niet daar in adviseren en hen het vertrouwen geven dat ze het zelf kunnen? [...] door de kanteling pakken mensen meer dingen zelf op, dat is een goed gevolg.” – Professional van organisatie C

Ook het streven naar meer maatwerk wordt ondersteund. Mensen worden hierdoor meer gestimuleerd en uitgedaagd. Door maatwerk hebben zij een minder grote kans op terugval⁽⁷⁾. Het doorverwijzen naar de algemene voorzieningen is daarom een “*goed punt vanuit het nieuwe beleid*”⁽⁸⁾. Het beleid draagt bij aan zelfredzaamheid van inwoners en is daarmee van toegevoegde waarde voor de doelgroep.

Verbondenheid met beleid

De professionals voelen zich verbonden met het beleid en kunnen zich vinden in de lijn die is uitgezet ⁽⁸⁾. Hun visies komen grotendeels overeen met de visie van de gemeente: *“het versterkt ons gedachtengoed meer en wij zien het complementair aan onze herstelvisie”* ⁽⁷⁾. Daardoor ervaren ze geen weerstand ^(1,4) en geven ze aan *“geen moeite te hebben met het beleid”* ⁽⁴⁾. Het beleid wordt omschreven als *“heel mooi en nastrevenswaardig”* ⁽¹⁾. Professionals ervaren dat het beleid hetzelfde doel nastreeft als zij doen: *“uiteindelijk hebben we allemaal hetzelfde doel: goede dagbestedingsplekken”* ⁽⁵⁾.

Werkzaamheid van beleid

De uitvoerende professionals van organisaties A, C, D, F en G geloven in de werkzaamheid en toepasbaarheid van het beleid. Over het streven naar een inclusieve samenleving door middel van het regulier plaatsen van mensen wordt bijvoorbeeld gezegd: *“ik geloof echt wel dat dit kan”* ⁽¹⁾. Tevens geven zij allen aan *“echt te geloven”* ⁽⁸⁾ in passend werk. De professionals zien deze werkwijze als *“de enige manier is die goed werkt bij de doelgroep”* ⁽⁵⁾.

De positieve uitspraken op elk van deze indicatoren zijn signalen van sterke beleidsidentificatie. De uitvoerende professionals identificeren zich met zowel de doelen als met de instrumenten die zijn opgesteld in het beleid rondom arbeidsmatige dagbesteding. Zij zien daarin een toegevoegde waarde voor doelgroep en voor de maatschappij. Ook ervaart deze groep een gevoel van verbondenheid met het beleid en een geloof in de werkzaamheid.

4.4.2 Matige beleidsidentificatie

Uit de analyse blijkt dat 6 uitvoerende professionals die deel uitmaken van de organisaties E, H, I, J en K zich zowel positief als negatief uitten over het beleid ^(6,9,10,11,12,13).

Toegevoegde waarde voor maatschappij

Uit de analyse komt naar voren dat de professionals van organisaties E, H, I, J en H zich niet duidelijk uitlaten over hun ervaring van de toegevoegde waarde van het beleid voor de maatschappij. Over het algemeen heerst er twijfel en is men sceptisch ^(11,12) over de toegevoegde waarde van het beleid voor de maatschappij. Zo wordt aangegeven dat de huidige manier van indiceren die is afgestemd op het beleid verkeerde indicaties kan opleveren. In het beleid is het streven naar zelfredzaamheid een van de uitgangspunten, waardoor cliënten wellicht niet voldoende zorg krijgen die zij nodig hebben. Zij vallen dan *“tussen wal en schip en dat heeft grote gevolgen, dan kunnen dingen uit de hand lopen”* ⁽⁹⁾, waardoor zowel de maatschappij als de cliënten zelf er last van hebben.

Toegevoegde waarde voor doelgroep

De uitvoerende professionals van de organisaties E, H, I, J en H geven niet eenduidig aan zeker te zijn over de toegevoegde waarde van het beleid voor de doelgroep. De toegevoegde waarde van het beleid voor de doelgroep hangt erg af van de individuele cliënten. Sommige mensen uit de doelgroep zijn wel gebaat bij het streven naar zelfredzaamheid maar aan anderen worden te hoge en onrealistische verwachtingen gesteld waardoor het een averechts effect heeft ⁽¹¹⁾.

“Ik vind inderdaad dat je uit moet gaan van eigen kracht. Dat ondersteun ik zeker. Het probleem is alleen dat iemand er niet zelf toe komt. Dus daar moet diegene in ondersteund worden en zijn de huidige verwachtinge te hoog. Kijk, eigenlijk is het het ontkennen van het feitelijke probleem. Je zegt toch ook niet tegen een blinde ‘kijk dan, dan zie je het toch!?’ . Want daar zit juist het probleem. Diegene ziet het niet.” – Professional van organisatie K

Over het bieden van stimulering, doorgroeimogelijkheden en maatwerk worden wel positieve uitspraken gedaan. Het kijken naar de talenten die mensen hebben, wordt omschreven als een *“hele gezonde ontwikkeling”*: *“ik vind het goed als je aansluit bij een directe vraag en dat je heel cliëntgericht werkt. Dat is hartstikke mooi”* ⁽¹¹⁾. Door hen zo te begeleiden, kunnen zij loonwaarde krijgen en mogelijk naar een betaalde baan. Maar het beleid heeft niet altijd positieve gevolgen. Het beeld heerst dat de manieren om de doelen te behalen zijn gemotiveerd vanuit bezuinigingen en niet vanuit het belang van de doelgroep.

Verbondenheid met beleid

De positieve uitlatingen worden vooral gedaan over de doelen van het beleid. Deze worden als een *“loffelijk streven”* ervaren waarbij men *“helemaal achter de insteek staat”* ⁽¹¹⁾. De doelen worden als *“kloppend”* omschreven en *“een warm hart toegedragen”* ⁽¹¹⁾. Uitvoerende professionals kunnen zich *“zeker vinden”* ⁽⁹⁾ in het streven naar inclusie en maatwerk. Uit deze uitspraken is af te leiden dat de doelen aansluiten bij de overtuigingen van de uitvoerende professionals, wat een indicatie is van een mate van verbondenheid. Toch worden ook negatieve uitspraken gedaan, deze gaan met name over de manier waarop de doelen behaald dienen te worden. Dat blijkt ook uit onderstaande citaten. Uit de analyse blijkt dat daarom slechts deels verbondenheid met het beleid wordt gevoeld.

“Qua doelstellingen sluit het wel aan. In die zin van dat de doelstelling eensluidend zijn: kunnen we mensen deel laten nemen aan de samenleving en daarin ook weer een eigen positie geven. Is de zelfstandigheid en draagkracht daarin vergroot? Ik denk dat die visies niet zo verschillend zijn in wat we willen bereiken. De weg waarlangs wel.” - Professional van organisatie K

“Het basisprincipe sta ik hartstikke achter. Alleen de uitvoering is best een lastige..” – Professional van organisatie I

Een aspect uit het beleid waar uitvoerende professionals weinig verbondenheid mee voelen, is de trend naar algemene voorzieningen. De helft binnen deze groep geeft duidelijk aan dat zij zich hier niet in kunnen vinden en dat dit niet bij hun visie en overtuigingen past. Hun doelgroep heeft professionele begeleiding nodig, maar dat deze niet wordt geboden in de algemene voorzieningen. Ook hier worden bezuinigingen genoemd als motivatie voor dit beleid en wordt het niet ervaren als in het belang van de doelgroep^(11,12,13).

“Maar ik vind dan wel dat je moet kijken naar.. kijk ik hoor te gemakkelijk van ‘nou dan gaan we naar zetje in de rug en gaat u even lekker sporten’. Waar heb je het dan over? Welke visie heb je dan? Volgens mij is dan de visie: ‘nouja, dan doe je een beetje mee’ en ‘ach, een beetje bezigheid is goed genoeg’. Maar dat is geen arbeidsmatige dagbesteding. Dus daar kan ik me absoluut niet in vinden nee!” – Professional van organisatie K

Werkzaamheid van beleid

Uitvoerende professionals vragen zich af of de doelen worden behaald op de manieren die nu beschreven staan in het beleid. Met dit beleid is *“het perspectief op iets meer complexere dienstverlening uitermate laag”*⁽¹³⁾ en is *“het allemaal juist moeilijker geworden dan het was”*⁽⁹⁾. De twijfel aan effectiviteit van beleid blijkt ook uit het volgende citaat:

“Als je mij vraagt naar de effectiviteit van het beleid en of het ergens toe leidt, dan ben ik daar wel kritisch op. Dat klopt. Twijfel ik aan de intenties van betrokken ambtenaren of wethouders of betrokken Geynwijs? Nee, dat betwijfel ik helemaal niet. Ik denk dat iedereen graag het beste wil doen, maar dat iedereen ontzettend zit te schipperen van hoe dat nou precies moet.” – Professional van organisatie K

Uit de analyse komt vooral de manier waarop maatwerk volgens het beleid moet worden bereikt naar voren als een punt wat op weerstand stuit bij de professionals. De huidige uitvoering is nog niet overal goed geregeld en er kan volgens de professionals nog veel worden verbeterd^(9, 10,11). Aangegeven wordt dat vooral de doorverwijsorganisaties daarin nog erg zoekende zijn^(11,12,13).

“Ja, houd toch op met die onzin. Periodiek te kijken hoe het ervoor staat, lijkt me prima. Maar om elk half jaar iedereen in de WMO beoordelen om te kijken of het toch nog een half jaartje langer moet, is onzin. Eigenlijk vind ik het eerlijk gezegd ook maar helemaal niets hoor, dat Geynwijs..” - Professional van organisatie K

Ook het tekort aan middelen zit de werkzaamheid van dit beleid in de weg. Zoals eerder aangegeven, heerst bij deze professionals veelal het beeld dat het beleid is ingestoken vanuit bezuinigingen. Er wordt “*geknibbeld*”⁽¹³⁾ op beschikbare begeleiding en tijd, waardoor permanente onzekerheid ontstaat en dit de effectiviteit van het beleid in de weg staat. De professionals geven aan te weinig middelen te krijgen om het beleid effectief uit te voeren^(9,12,13). Dit geldt bijvoorbeeld voor het bieden van doorgroeimogelijkheden bij reguliere organisaties. Eén van de professionals van organisatie H kaart aan dat hier vaak financiële ondersteuning bij nodig is in de vorm van loonsubsidies. Echter, deze subsidie is maar tijdelijk, waardoor de reguliere organisatie uren terug gaat draaien wanneer de subsidie stopt en “*de cliënt weer voor de helft op straat staat*”⁽⁹⁾. Ook zijn er te weinig middelen om de doelgroep binnen de maatwerkvoorziening doorgroeimogelijkheden te bieden:

“En in loondienst hebben we nog niemand. Omdat wij nog niet de aantal cliënten hebben vanuit [doorverwijsorganisatie] zodat wij genoeg vet op de huid hebben om dat te kunnen realiseren. Met andere woorden: wij krijgen te weinig cliënten van [doorverwijsorganisatie], terwijl dat onze bedrijfsformule is om daadwerkelijk fantsoenlijke salarissen eruit te halen. Dus ik kan amper mijn eigen salaris eruithalen, laat staan dat ik iemand op de loonlijst kan zetten” – Professional van organisatie J

Indien professionals zich zowel positief als negatief uiten, lijkt dit te wijzen op een matige beleidsidentificatie. In bepaalde aspecten van het beleid kan men zich identificeren, in andere aspecten niet. Het nastreven van de doelen wordt gezien als van toegevoegde waarde voor de doelgroep en hier identificeren de uitvoerende professionals die zijn ingebed in organisaties E, H, I, J en K zich mee. Daarentegen worden vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van het beleid voor de maatschappij. Tevens voelen de professionals zich niet sterk verbonden met het beleid en is het met name het geloof in de werkzaamheid dat ontbreekt.

4.4.3 Zwakke beleidsidentificatie

Slechts enkele uitvoerende professionals laten zich voornamelijk negatief uit ten opzichte van het beleid^(2,3). Het gaat hier om de professionals die werkzaam zijn bij organisatie B.

Toegevoegde waarde voor maatschappij

Uitvoerende professionals werkzaam bij organisatie B hebben het gevoel dat de samenleving niet klaar is voor het streven naar inclusie zoals vanuit het beleid wordt ingezet. Dit is volgens hen niet realistisch^(2,3).

“Zo zag je ook die pilot met de gemeente over die sportcoach. Dan kun je wel zeggen van ‘de gemeente wil graag...’ de gedachtengang is van ‘sport, bewegen, gezond, mensen uit de wijk, combinatie met organisaties die daar al professioneel alle doelgroepen al wat bieden. Maar je moet ook realistisch zijn, de gezonde 65+er komt hier niet sporten met iemand met zwaar hersenletsel, die gaat naar de eigen sportschool.” – Professional van organisatie B, 2

Toegevoegde waarde voor doelgroep

De uitvoerende professionals van organisatie B zien geen meerwaarde voor de doelgroep in het streven naar zelfredzaamheid en inclusie ^(2,3). Deze doelen zorgen voor onrealistische verwachtingen van de doelgroep en komen daarmee de doelgroep niet ten goede. Daarom heerst de vraag of de arbeidsmatige focus een bijdrage levert aan hun doelgroep ⁽²⁾. Ook de manieren waarop de doelen moeten worden behaald, lijken te stuiten op weerstand. De weerstand is met name terug te vinden op twee punten. De uitvoerende professionals laten zich negatief uit over de manier van doorverwijzen en indiceren. De benadering waarin een sterke focus is op zelfredzaamheid werkt volgens deze professionals averechts. Het pushen van de doelgroep zorgt dat de zij zich overbevraagd voelen en daarmee heeft de activering tot zelfredzaamheid een negatieve invloed ⁽³⁾. Daaruit blijkt dat deze twee professionals niet geloven in de meerwaarde van dit beleid voor hun doelgroep.

Verbondenheid met het beleid

Volgens de uitvoerende professionals van organisatie B is er geen eerlijke verhouding tussen de gemeente en de organisatie. Het gevoel heerst dat zij zich moeten schikken naar het beleid. Dit duidt op een zwakke verbondenheid met normen, waarden en overtuigingen in het beleid. De uitvoerende professionals hebben het gevoel dat zij bij volgende aanbestedingen geen gesprekspartner meer zijn en geen overeenkomsten meer krijgen als zij zich niet conformeren naar de normen die in het beleid staan.

” Dat is er altijd een soort ‘terhoor commissie’ ontstaat ofzo, dat.. er is geen gelijkheid. Want het gaat meer van ‘wij verstrekken jullie de indicatie’, dus ook een soort machtsverhouding. Van ‘als wij dat stoppen, houdt dat voor jullie hier op.’” – Professional van organisatie B, 1

Werkzaamheid van het beleid

Er worden vraagtekens gezet bij de werkzaamheid en haalbaarheid van het beleid. Met name omdat niet wordt voorzien in de juiste (financiële) middelen waardoor het beleid niet goed in de praktijk is te brengen. Bureaucratische belemmeringen dragen bij aan dit gevoel. Uitvoerende professionals worden “opstandig” van de “bureaucratische rompslomp” die het beleid met zich meebrengt ⁽³⁾. Zij vinden dat de tijd niet volledig te benutten is waarvoor het is bedoeld, namelijk zorg bieden. Ook zien deze professionals de trend naar de algemene voorzieningen niet als effectief voor de ontwikkeling van de

doelgroep. Hier herkennen de professionals zich niet in omdat zij van mening zijn dat hun doelgroep professionele begeleiding behoeft en niet zomaar “weggezet kan worden in een zaaltje”⁽²⁾. Daarom wordt voor zowel de doelgroep als de maatschappij hier minder toegevoegde waarde uitgehaald dan mogelijk is. Het kost de doelgroep tijd in de zorguren en de maatschappij meer geld.

Uit de analyse valt af te leiden dat bij deze uitvoerende professionals sprake is van een zwakke beleidsidentificatie. Zij hebben zich negatief geuit over zowel de doelen als over de middelen die in het beleid worden omschreven. Ook zien ze het beleid als van weinig toegevoegde waarde voor hun doelgroep en de maatschappij, ervaren ze geen gevoel van verbondenheid met het beleid en vermoeden ze dat de werkzaamheid van dit beleid laag is.

Concluderend zijn aan de hand van de analyse zijn drie verschillende vormen onderscheiden waarin uitvoerende professionals in dit beleidsnetwerk beleidsidentificatie ervaren, namelijk sterk, matig en zwak. Figuur 19 geeft weer welke mate van beleidsidentificatie wordt ervaren door welke uitvoerende professionals.

Mate van beleidsidentificatie per professional		
Sterke beleidsidentificatie	Matige beleidsidentificatie	Zwakke beleidsidentificatie
- Professional van organisatie A - Professional van organisatie C - Professional van organisatie D - Professional van organisatie F - Professional van organisatie G	- Professional van organisatie E - Professional van organisatie H - Professional van organisatie H - Professional van organisatie I - Professional van organisatie J - Professional van organisatie K	- Professional van organisatie B - Professional van organisatie B

Figuur 19. Schematische weergave van mate van beleidsidentificatie per individu

De verwachting is dat de professionals waarvan de organisaties aansluiten bij activeringsframe van de gemeente, de hoogste beleidsidentificatie zullen hebben. En omgekeerd, dat de professionals van de organisaties die het meest divergeren met het beleidsframe de zwakke beleidsidentificatie ervaren. In de volgende paragraaf wordt daarom gekeken of er verbanden zijn te onderscheiden.

4.5 Analyse van patronen en verbanden tussen frame convergentie met beleidsframe en beleidsidentificatie

De literatuurstudie veronderstelt dat frameconvergentie en beleidsidentificatie samenhangen. Eerder is de aanwezigheid van de concepten issueframes en beleidsidentificatie los van elkaar inzichtelijk gemaakt. Door de twee concepten naast elkaar te leggen, wordt in deze paragraaf gekeken of er patronen van samenhang aanwezig zijn (zie figuur 20).

Binnen de frameconfiguratie clusteren de organisationele issueframes zich rondom drie typen meta-issueframes: het activeringsframe, het balansframe en het beschermingsframe. Deze drie meta-issueframes convergeren verschillend met het beleidsframe. Het activeringsframe convergeert grotendeels, het balansframe convergeert deels en het beschermingsframe divergeert. De verdeling van uitvoerende professionals van de organisaties naar mate van beleidsidentificatie bestaat eveneens uit drie groepen: professionals met een sterke beleidsidentificatie, met een matige beleidsidentificatie en met een zwakke beleidsidentificatie.

Organisatie	Uitgedragen Issueframe door organisatie	Mate van convergentie issueframe met beleidsframe	Mate van identificatie van uitvoerende professionals per organisatie
Organisatie A	Activeringsframe	Convergent	Sterk
Organisatie C	Activeringsframe	Convergent	Sterk
Organisatie D	Activeringsframe	Convergent	Sterk
Organisatie F	Activeringsframe	Convergent	Sterk
Organisatie G	Activeringsframe	Convergent	Sterk
Organisatie E	Balansframe	Deels convergent, deels divergent	Matig
Organisatie I	Balansframe	Deels convergent, deels divergent	Matig
Organisatie J	Balansframe	Deels convergent, deels divergent	Matig
Organisatie K	Balansframe	Deels convergent, deels divergent	Matig
Organisatie H*	Beschermsframe	Divergent	Matig
			Matig
Organisatie B*	Beschermsframe	Divergent	Zwak
			Zwak

*= Bij deze organisatie zijn twee uitvoerende professionals gesproken waarvan hun beleidsidentificatie is achterhaald.

Figuur 20. Weergave van issueframe en mate van convergentie per organisatie en identificatie per werkzame professionals

In bovenstaande figuur (figuur 20) zijn de concepten issueframes, frameconvergentie van deze issueframes met het beleidsframe en de ervaren mate van identificatie door uitvoerende professionals naast elkaar legt. Hieruit lijkt naar voren te komen dat de organisaties die zich groeperen rondom de uitgedragen meta-issueframes overeenkomt met de groepering van professionals naar mate van ervaren beleidsidentificatie:

Convergentie valt samen met sterke identificatie

De organisaties die het activeringsframe uitdragen (organisaties A, C, D, F en G) convergeren met het beleidsframe. De organisationele issueframes dragen dezelfde problemen (diagnostische functie), oplossingen (prognostische functie) en omschrijving van de doelgroep (doelgroepenconstructie) uit (zie bijlage 4). Allemaal gaan ze uit van kracht in plaats van klacht en achten activering nodig voor de doelgroep. De uitvoerende professionals die werkzaam zijn bij deze organisaties ervaren allemaal een sterke mate van beleidsidentificatie en identificeren zich met veel punten in het beleid. Zij identificeren zich met de omschrijvingen van zowel de doelen als de manieren waarop deze doelen moeten worden behaald. Kortom, bij alle organisaties die het activeringsframe aanhouden en waarvan het organisationele issueframe dus convergeert met het beleidsframe, zijn uitvoerende professionals werkzaam die een sterke mate van identificatie met het beleid ervaren.

Gedeeltelijke convergentie valt samen met matige identificatie

De organisaties die het balansframe uitdragen (organisaties E, I, J, K), convergeren op bepaalde punten met het beleidsframe, maar divergeren op andere punten. Er is convergentie tussen beide issueframes op het gebied van doelgroepenconstructie. Door de organisaties wordt verwacht dat de doelgroep kan bijdragen en meer kan dan op het eerste gezicht zichtbaar is. Hiervoor is aanmoediging nodig. Divergentie is aanwezig op de punten tot hoe ver deze aanmoediging door moet gaan en op welke manieren de doelen moeten worden behaald, zoals de invulling van activering, de trend naar algemene voorzieningen en waar de verantwoordelijkheid ligt voor belemmeringen in organiseren van de dagbesteding. De doelgroepenconstructie komt overeen met het beleidsframe, maar de diagnostische- en prognostische functies verschillen. Er is dus deels convergentie met het beleidsframe.

Uit de analyse komt naar voren dat alle professionals die werkzaam zijn bij organisaties waarvan hun issueframe deels convergeert met het beleidsframe, een matige beleidsidentificatie ervaren. Zij identificeren zich over het algemeen wel met de doelen en zien hierin een toegevoegde

waarde voor de doelgroep. Echter, deze uitvoerende professionals van organisaties E, I, J en K kunnen zich niet identificeren in de manieren waarop de doelen worden nagestreefd. Met name worden er negatieve uitingen gedaan over het geloof in werkzaamheid van het beleid. Kortom, bij alle organisaties die een balansframe uitdragen, welke slechts deels convergeert met het beleidsframe, zijn uitvoerende professionals werkzaam die een matige identificatie met beleid ervaren.

Ambigüiteit bij divergerende issueframes

Het beschermingsframe divergeert op veel punten met het beleidsframe. Dit beschermingsframe wordt uitgedragen door de organisaties B en H. Vanuit het beschermingsframe worden mensen uit de doelgroep als kwetsbaar gezien en hebben zij professionele begeleiding nodig, dit in tegenstelling tot het beleidsframe. Ook is divergentie aanwezig tussen de manieren waarop met deze doelgroep moet worden omgegaan en hoeveel van hen kan worden verwacht. De organisaties vanuit het beschermingsframe (organisatie B en H) zien andere problemen, oplossingen en doelgroepenconstructie. In lijn met bovenstaande bevindingen van samenhang, zou verwacht kunnen worden dat de uitvoerende professionals van organisaties B en H zich zwak zullen identificeren met het beleid. Dit geldt ook voor de uitvoerende professionals die werkzaam zijn bij organisatie B, zij ervaren een zwakke beleidsidentificatie met het beleid. Zij identificeren zich niet met de doelen en de middelen die in het beleid worden omschreven. Eén van de redenen hiervoor is dat ze zich gedwongen voelen om te conformeren naar het beleid. Echter, de analyse toont dat organisaties met een divergent issueframe niet altijd een zwakke identificatie ervaren. De uitvoerende professionals die werkzaam zijn bij organisatie H ervaren, ondanks de divergentie tussen het beschermingsframe en het beleidsframe, een matige identificatie met het beleid. Kortom niet alle professionals die werkzaam zijn bij een organisatie met een divergerend issueframe met het beleidsframe identificeren zich per definitie zwak met het beleid. De resultaten zijn hier ambigue.

Concluderend komt uit deze analyse naar voren dat convergentie tussen issueframes van organisaties en het beleidsframe samenhangen met sterke identificatie met beleid van de uitvoerende professionals die werkzaam zijn in deze organisaties. Daarnaast komt naar voren dat organisationele issueframes die deels convergeren met het beleidsframe samenhangen met uitvoerende professionals die in dienst zijn van deze organisaties en zich matig identificeren met het beleid. Divergentie tussen het issueframe van organisaties en het beleidsframe leidt echter tot ambigue resultaten, een duidelijke samenhang lijkt hier niet aanwezig te zijn.

Aan de hand van de hierboven besproken bevindingen worden conclusies getrokken over de rol van issueframes van organisaties bij beleidsidentificatie van uitvoerende professionals in een beleidsnetwerk. Het volgende hoofdstuk geeft deze conclusies weer in de beantwoording van de hoofdvraag.

5. Conclusie en discussie

In dit slothoofdstuk van deze thesis staat de beantwoording van de hoofdvraag centraal. Dit antwoord wordt geformuleerd aan de hand van de eerder beschreven resultaten en analyse. Tevens is een reflectie op het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten in dit hoofdstuk opgenomen. Er wordt geëindigd met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

In deze thesis is onderzocht welke invloed organisationele issueframes van organisaties hebben op de uiteindelijke mate van ervaren identificatie door uitvoerende professionals met het beleid opgesteld door de gemeente Nieuwegein. De onderzoeksvraag die in deze thesis centraal staat is: *Hoe beïnvloeden organisationele issueframes de ervaringen van beleidsidentificatie van uitvoerende professionals in het Nieuwegeinse beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding?*

Om tot een antwoord te komen, zijn interviews afgenomen met de actoren in het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein. Dit beleidsnetwerk bestond uit beleidsmakers, doorverwijzers en aanbieders van arbeidsmatige dagbesteding. Daarnaast zijn (beleids-)documenten geanalyseerd om tot volledige inzichten te komen.

Het beleid van de gemeente Nieuwegein legt nadruk op activering en stimulering van de doelgroep om tot zelfredzaamheid, inclusie en maatwerk te komen. Dit beleidsframe wordt in deze thesis gelabeld als een activeringsframe. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat meer organisaties dit type issueframe uitdragen, waardoor het een meta-issueframe wordt. Verder blijken er binnen het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein nog twee andere meta-issueframes te onderscheiden, namelijk: het balansframe en het beschermingsframe. Daar waar het balansframe de nadruk legt op een balans tussen activering en bescherming van de doelgroep door een actieve rol van de uitvoerende professionals, legt het beschermingsframe enkel nadruk op bescherming van hun kwetsbare doelgroep en zien zij professionele begeleiding noodzakelijk. Naast de gemeente dragen nog vijf andere organisaties binnen het beleidsnetwerk het activeringsframe uit (organisaties A, C, D, F en G). Vier organisaties dragen het balansframe uit (organisaties E, I, J en K) en twee organisaties dragen het beschermingsframe uit (organisaties B & H).

De onderscheiden meta-issueframes convergeren of divergeren in verschillende maten met het beleidsframe. Het beleidsframe kan als een activeringsframe worden gezien. Dit betekent dat organisaties die dit issueframe hanteren qua intersubjectieve beeldvorming over het issue nagenoeg volledig convergeren met het beeld dat is neergezet in het beleid van de gemeente. Organisaties die het balansframe hanteren, wijken daar iets van af. Zij convergeren deels in de intersubjectieve beeldvorming over het issue, en divergeren met een ander deel. Organisaties met het

beschermingsframe wijken nagenoeg volledig af qua intersubjectieve beeldvorming van het issue dat is neergezet in het beleid van de gemeente. Er is sprake daar sprake van divergentie.

Uit de analyse blijkt vervolgens dat de professionals werkzaam in deze organisaties verschillende maten van beleidsidentificatie ervaren. De professionals van organisaties A, C, D, F en G ervaren een sterke mate van beleidsidentificatie. Zij ervaren een toegevoegde waarde in het beleid voor de maatschappij en hun doelgroep, voelen zich ermee verbonden en geloven in de werkzaamheid. De professionals die werkzaam zijn in organisaties E, H, I, J en K ervaren een matige beleidsidentificatie. Zij ervaren over het algemeen de doelen van het beleid als van meerwaarde voor hun doelgroep, maar ervaren weerstand op de manieren waarop deze doelen behaald moeten worden. Met name met betrekking tot het geloof in werkzaamheid uiten zij zich negatief. Door de professionals van organisatie B worden in het algemeen op alle punten negatieve uitingen gedaan. Zij ervaren geen toegevoegde waarde van het beleid voor hun doelgroep en maatschappij, voelen zich niet verbonden met het beleid en geloven niet in de werkzaamheid. Deze professionals ervaren dan ook een zwakke identificatie met het beleid. Opvallend is dat alle organisaties van professionals die zich niet sterk identificeren een ander issueframe uitdragen dan het activeringsframe en in hun uitgedragen issueframes dus sprake is van deels divergentie of helemaal divergentie met het beleidsframe.

Uit deze analyse kan worden geconcludeerd dat de mate van convergentie van een issueframe van een organisatie met het beleidsframe sterk samenhangt met de mate van beleidsidentificatie van een individuele professional binnen die organisatie. Convergentie hangt sterk samen met een sterke beleidsidentificatie. Frameconvergentie op organisationeel niveau heeft met andere woorden een positieve invloed op beleidsidentificatie van een individuele professional. Deze resultaten bevestigen de verwachting dat de intersubjectieve perceptie van realiteit vanuit de issueframes aansluit bij het individuele oordeel over beleidsidentificatie. Hiervoor zijn enkele mogelijke verklaringen te bedenken. Een eerste mogelijke verklaring is dat individuen bewust of onbewust hun meningen, acties en keuzes baseren op beschikbare en toegankelijke beelden van de realiteit (Kruglanski & Higgins, 2007). De professionals baseren hun individuele oordeel over beleidsidentificatie op de aanwezige organisationele issueframes en daarmee op de intersubjectieve constructie van de realiteit. Andere mogelijke verklaringen zijn dat de professional ervoor kiest om te werken voor een bepaalde organisatie en zij dus al overeenkomstige beelden van het beleidsissue hebben. Of dat een professional mogelijk ook invloed uitoefent op de beeldvorming binnen de organisatie. Professionals maken bijvoorbeeld beleid en stellen visies op binnen organisaties welke invloed uitoefent op de vorming van het issueframe van de organisatie.

Wat echter opvalt in de analyse, is dat het uitdragen van een divergent issueframe door een organisatie niet per definitie betekent dat de daar werkzame professionals zich helemaal niet identificeren. Er zijn

twee organisaties waarvan hun issueframes onder een meta-issueframe vallen welke divergeert met het beleidsframe. De issueframes onder het meta-issueframe komen grotendeels overeen, maar kunnen op specifieke punten verschillen. De professionals van één van deze organisaties identificeren zich zwak, terwijl de professionals van de andere organisatie zich matig identificeren. Deze uitkomsten tonen aan dat wellicht specifieke verschillen tussen de issueframes per organisatie, dus specifieke verschillen in de intersubjectieve beelden van de beleids realiteit, een verschil kunnen maken in de ervaren mate van beleidsidentificatie van de professionals.

Desalniettemin is vanuit de analyse een samenhang aangetoond tussen frameconvergentie en beleidsidentificatie. Door de koppeling van deze twee concepten geeft deze thesis inzicht in de voorwaarden voor het al dan niet identificeren van professionals met beleid. Met de verbinding tussen issueframes op collectief niveau en identificatie op individueel niveau wordt tegemoet gekomen aan de gelaagdheid in een beleidsnetwerk waardoor zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de complexe realiteit. Door de concepten op twee niveaus te verbinden, kunnen de wederzijdse afhankelijkheidsrelaties in een beleidsnetwerk verder worden uitgediept. Tevens geeft deze thesis een verfijning van het concept beleidsidentificatie. Uit eerder onderzoek van Tummers (2011) komt naar voren dat de betekenisloosheidsdimensie meer invloed heeft op beleidsimplementatie dan machteloosheidsdimensie. Door de focus van dit onderzoek op betekenisvolheid, c.q. een afwezigheid van betekenisloosheid, wordt voorzien in het verder uitdiepen van deze sub-dimensie van beleidsvervreemding waardoor meer inzicht is verkregen in de voorwaarden voor beleidsidentificatie en daaruit volgend beleidsimplementatie. Het concept beleidsidentificatie voorziet in een framework voor het onderzoeken van ervaringen van publieke professionals met het beleid dat zij moeten implementeren (Tummers, 2012). Deze thesis heeft dit framework verder verfijnd door issueframing hieraan toe te voegen. Frameconvergentie blijkt een belangrijke voorwaarde te zijn voor beleidsidentificatie in beleidsnetwerken. Daarmee draagt deze thesis bij aan het verkrijgen van begrip en inzicht waarom bepaalde professionals mogelijk wel identificeren en anderen mogelijk niet doordat de issueframes van de organisaties waarin zij werkzaam zijn een invloed kunnen hebben op de individuele besluitvorming van identificatie.

Daarnaast geeft deze thesis inzicht in een mogelijk effect van issueframes en convergentie tussen issueframes, namelijk de invloed die dit heeft op beleidsidentificatie. Door issueframing en beleidsidentificatie met elkaar te verbinden, lijkt de relatie tussen framing en beleidsimplementatie via beleidsidentificatie te lopen. Daarmee biedt deze thesis aanknopingspunten voor vervolgonderzoek binnen zowel de literatuur rondom beleidsidentificatie als de framingsliteratuur.

Naast deze wetenschappelijke inzichten komen ook maatschappelijke inzichten naar voren. Uit deze thesis blijkt dat de intersubjectieve beelden van de werkelijkheid die worden uitgedragen in issueframes de beleidsidentificatie door professionals, en in het verlengde daarvan

beleidsimplementatie in een beleidsnetwerk, in de weg kunnen zitten. Het blijkt van belang te zijn dat de aanwezige organisaties in een beleidsnetwerk overeenkomsten vertonen met het beleidsframe om de kans op een hogere mate van beleidsidentificatie zoals ervaren door uitvoerende professionals te vergroten. Voor het verhogen van beleidsidentificatie en een goede beleidsimplementatie is het dus van positieve invloed als het beleidsframe probleem-oplossingsdefinities suggereert die aansluiting vinden bij de interpretaties van de werkelijkheid in de issueframes van de organisaties in het beleidsnetwerk waarin de professionals werkzaam zijn.

De gehanteerde issueframes door organisaties en de mate van convergentie hiervan met het beleidsframe geven aan hoe organisaties tegenover beleid staan. Beleidsmakers kunnen deze inzichten gebruiken om beleidsimplementatie te bevorderen. Om beleid succesvol te implementeren in een beleidsnetwerk is het namelijk van belang om de verschillen tussen het beleidsframe en de issueframes van organisaties in het beleidsnetwerk zo klein mogelijk te maken en de issueframes op elkaar af te stellen. Specifiek voor de beleidsimplementatie van het Nieuwegeinse beleid in het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding lijkt de grootste discussie te bestaan rondom twee punten. Er zijn twee grote verschillen aanwezig tussen issueframes van de organisaties waarvan de professionals een sterke beleidsidentificatie ervaren en organisaties waar professionals werkzaam zijn met geen sterke beleidsidentificatie (dus een matige of zwakke beleidsidentificatie). Het eerste verschil ligt in de toewijzing van verantwoordelijkheid voor belemmeringen in het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding. Vanuit het activeringsframe worden organisatiebelangen gezien als belemmering, terwijl vanuit het balans- en beschermingsframe de bureaucratische belemmeringen vanuit de gemeente worden genoemd. Het tweede verschil heeft te maken met de overtuiging waaruit beleid en met name de instrumenten vanuit het beleid zijn opgesteld. De organisaties met het activeringsframe, waarvan de professionals een sterke beleidsidentificatie hebben, zien de instrumenten bijdragen aan de hoofddoelen en opgesteld vanuit het belang van de doelgroep. De organisaties met het balans- en beschermingsframe zien deze instrumenten allemaal als gemotiveerd vanuit bezuinigingen en met name de trend naar de algemene voorzieningen stuit daarom op weerstand. De professionals van deze organisaties identificeren zich daar dan ook niet sterk mee. Deze twee verschillen slaan daarmee een kloof in dit beleidsnetwerk. Dit kan voor de gemeente interessant zijn om te weten om zo aanknopingspunten te hebben om deze kloof te dichten en beleidsimplementatie succesvoller te maken.

De resultaten van deze thesis en de hieruit voort komende conclusies moeten worden gezien in het licht van mogelijke sterke en zwakke punten van dit onderzoek. Het is daarom belangrijk te reflecteren op het onderzoeksproces. Ten eerste heeft de onderzoeker een grote invloed op het onderzoekstraject omdat (onbewust) eigen verwachtingen, ervaringen en kennis kunnen zijn meegenomen in het onderzoek en in de analyse (Boeijs, 2012). Door de interviews volledig te transcriberen en aantekeningen te maken tijdens de gesprekken is getracht de (inter-)subjectieve ervaringen van de

respondenten zo compleet mogelijk te beschrijven om vanuit daar interpretaties en waar mogelijk verklaringen te geven.

Ten tweede zijn, ondanks het doel van de instrumental case study om in het algemeen meer begrip te krijgen en patronen te ontdekken, de resultaten vanwege het gebruik van een casestudy wellicht niet één op één te generaliseren naar alle professionals en organisaties die werkzaam zijn in beleidsnetwerken. De data in dit onderzoek is verzameld binnen de specifieke context van het beleidsnetwerk rondom arbeidsmatige dagbesteding in de gemeente Nieuwegein. De steekproef is daardoor niet at-random gekozen en relatief klein. Aan de hand hiervan rijst de vraag of de ambiguïteit bij de samenhang tussen divergerende frames en de mate van identificatie een toevallige uitzondering is of dat dit consistentter voorkomt bij een grote doelgroep. Dit onderzoek zou daarom sterker zijn als er meer beleidsnetwerken rondom verschillende thema's zouden zijn geïnterviewd, om zo met verschillende contexten de data 'rijker' te maken. Echter, vanwege de toegang tot de revelatory case en omwille van de tijd en haalbaarheid van het onderzoek is voor één beleidsnetwerk gekozen. Daarbij zijn wellicht de resultaten niet één op één te generaliseren, maar heeft het wel inzichten opgeleverd specifiek over het beleidsnetwerk in Nieuwegein en enkele algemene inzichten zoals de mogelijke positieve samenhang tussen sterke frameconvergentie en sterke beleidsidentificatie.

Een ander punt van reflectie is dat bij het uitlichten van beleidsidentificatie bewust is gekozen om alleen te kijken naar uitvoerende professionals en niet naar beleidmakers. Dit is gedaan vanuit de veronderstelling dat beleidmakers zich automatisch met het beleid identificeren omdat zij het zelf hebben opgesteld (Tummers, 2009). Ook zijn zij niet diegene die het beleid uiteindelijk in de praktijk moeten brengen en is het daarom vooral belangrijk om inzicht te krijgen in de identificatie van de uitvoerende professionals. Indien in vervolgonderzoek de steekproef groter wordt gemaakt, kunnen de respondenten bij de gemeente uitgebreid worden naar ook uitvoerende ambtenaren. Bij hen kan dan wel worden gekeken naar beleidsidentificatie.

De explorerende insteek van deze thesis leidt tot nieuwe richtingen en suggesties voor vervolgonderzoek. Zo wordt een verband aangetoond tussen frameconvergentie en beleidsidentificatie. Echter, er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de causaliteit van dit verband omdat dit geen longitudinale studie is. De focus binnen dit onderzoek ligt op de rol van issueframes in beleidsidentificatie om het concept van beleidsidentificatie verder uit te diepen en te achterhalen welke voorwaardes er mogelijk zijn. Dit sluit niet uit dat een wederkerige relatie ook mogelijk is of dat de ervaring van beleidsidentificatie door uitvoerende professional een rol speelt bij het vormen en uitdragen van issueframes. Zo stellen Dewulf en Bouwen (2012) dat het concept van issueframes geen vaststaande entiteit is en dat deze kan afhangen van reacties van anderen om betekenis te bepalen. Vervolgonderzoek naar de invulling van de relatie tussen beleidsidentificatie en frameconvergentie is daarom nodig.

Een andere suggestie voor vervolgonderzoek komt voort uit de interviews. Tijdens de interviews kwam de aanzet van de transitie van de AWBZ naar de Wmo ter sprake. Opvallend was dat uitvoerende professionals met een matige beleidsidentificatie met beleid aangaven dat ze de hele transitie als vanuit bezuinigingen gemotiveerd zien en daar weerstand op ervaren, terwijl de uitvoerende professionals die een sterke beleidsidentificatie ervaren, aangaven dat zij de transitie zien als een ontwikkeling die een “*mooie invloed*” heeft gehad. Het valt op dat deze benaderingen bijna hetzelfde zijn als ten opzichte van het beleid wat door de gemeente is opgesteld naar aanleiding van de transities. Het is daarom interessant om te kijken of de identificatie met de transitie van de Wmo invloed heeft op de identificatie met het beleid. Vervolgonderzoek kan achterhalen of identificatie met aanzet tot de decentralisaties mogelijk een verklarende factor is voor beleidsidentificatie.

Kortom, vervolgonderzoek kan het hier aangetoonde verband tussen frameconvergentie en beleidsidentificatie bevestigen en verfijnen om zo verder te voorzien in de voorwaarden voor een succesvolle beleidsimplementatie.

Literatuurlijst

- Babbie, E. R. (2009). *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth
- Baumgartner, F. R., & Mahoney, C. (2008). Forum section: The two faces of framing: Individual-level framing and collective issue definition in the European Union. *European Union Politics*, 9(3), 435-449. doi:10.1177/1465116508093492
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 26(1), 611-639. doi:10.1146/annurev.soc.26.1.611
- Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in qualitative research*. London: Sage
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek, Denken en doen*. Amsterdam: Boom.
- Bouwen, R., Craps, M., & Santos, E. (1999). Multi-party collaboration: Building generative knowledge and developing relationships among unequal partners in local community projects in Ecuador. *Concepts and Transformation*, 4(2), 133–151. doi:10.1075/cat.4.2.03bou
- Bovens, M., Hart, P. 't & Twist, M. van (2001). *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Bressers, J. T. A. (1993). Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap*, 7(4), 309-330.
- Brummelkamp, G. & Faun, H. (2016). *Arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in Ermelo, Harderwijk en Zeewolde*. Zoetermeer: Panteia
- CPB, (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein*. [CPB Notitie] Den Haag: Centraal Plan Bureau
- Chong, D. & Druckman, J.N. (2007). A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of Communication*, 57(1), 99-118. doi:10.1111/j.1460-2466.2006.00331.x

Coburn, C. E. (2006). Framing the problem of reading instruction: Using frame analysis to uncover the microprocesses of policy implementation. *American Educational Research Journal*, 43(3), 343-349. doi:10.3102/00028312043003343

Dewulf, A., Craps, M., & Dercon, G. (2004). How issues get framed and reframed when different communities meet: a multi- level analysis of a collaborative soil conservation initiative in the Ecuadorian Andes. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14(3), 177-192. doi:10.1002/casp.772

Evers, J. (2007). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. London: Routledge.

Fleuren, M. A. H., Wiefferink, C. H., & Paulussen, T. G. W. M. (2002). *Belemmerende en bevorderende factoren bij de implementatie van zorgvernieuwingen in organisaties*. Leiden: TNO.

Fischer, F. (1998). Beyond Empiricism. Policy Enquiry in Postpositivist Tradition. *Policy Studies Journal*, 26(1), 129-146.

Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Hoboken: CRC.

Fiss, P. C., & Zajac, E. J. (2006). The symbolic management of strategic change: Sensegiving via framing and decoupling. *Academy of Management Journal*, 49(6), 1173-1193. doi:10.5465/AMJ.2006.23478255

Gemeente Nieuwegein. (2017)¹. *De Transformatieagenda 2017-2020*. [Beleidsdocument]. Verkregen via persoonlijke communicatie

Gemeente Nieuwegein. (2017)². *In samenhang ontwikkelen op het sociaal domein – de transformatieprogramma's 2017-2020*. [Beleidsdocument]. Verkregen via persoonlijke communicatie

Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2). doi:10.1017/S0003055404001182

Gilliam Jr, F. D., & Bales, S. N. (2002). Strategic frame analysis and youth development: how communications research engages the public. *Handbook of Applied Developmental Science: Applying Developmental Science for Youth and Families: Historical and Theoretical Foundations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Hajer, M. & Laws, D. (2006). Ordering through discourse. In: Maron, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (Eds). (2008). *Oxford Handbook of Public Policy* (249-266). Oxford: Oxford University Press.

Hart, H. 't, Boeije, H., Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs.

Higgs, M., & Rowland, D. (2005). All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership. *Journal of Change Management*, 5(2), 121-151. doi:10.1080/14697010500082902

Kruglanski, A., & Higgins, E. (2007). *Social psychology : Handbook of basic principles* (2nd ed. ed.). New York, NY: Guilford Press.

Hoogerwerf, A. (2003). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Hutjes, J., & van Buuren, J. (1992). *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom.

Jenkins, W.I. (1978). *Policy Analysis. A Political and Organisational Perspective* . London: Martin Robert-son

Klerk, M. de, Gilsing, R., & Timmermans, J. (2010). *Op weg met de Wmo*. Sociaal en Cultureel Planbureau

Klijn, E.H., Koppenjan, J., *Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing*. In: Abma, T., & Veld, R. J. in 't (red.) *Handboek beleidswetenschap*. (2001). (179-192). Amsterdam: Boom

Klijn, E. H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1993). Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken. *Beleid en Maatschappij*, 20(5), 230-243.

Leentjes, A.F.G., & Burgers, J.S. (2008). Welke factoren zijn belangrijk bij succesvolle implementatie van richtlijnen? *Tijdschrift voor psychiatrie*, 50, 329-335.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas in individual public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Majone, G., & Wildavsky, A. (1978). Implementation as evolution. In: H. Freeman (Ed.), *Policy Studies Annual Review* (Vol. 2). Beverly Hills, CA: Sage.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242

McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational evaluation and policy analysis*, 9(2), 171-178.

Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2007). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. *The handbook of public administration*, 153-163.

Mintzberg, H. (2000). *The rise and fall of strategic planning*. Pearson Education; Harlow, Essex.

Movisie (2016). Wijzigingen AWBZ en Wmo: een overzicht. Verkregen via:
https://www.movisie.nl/artikel/wijzigingen-awbz-wmo-overzicht?gclid=Cj0KEQjwz_TMBRD0jY-RusGilOYBEiQAN-TuFBag4HzaSgk6Vj-nb3O4RHF3bX3OscFTw0kAly7RuiUaAtap8P8HAQ

Movisie (2017). Participatiewet en de WWB maatregelen: een overzicht. Verkregen via:
<https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht>

Nakamura, R., & Smallwood, F. (1980). *The Policy Implementation*. New York: St. Martin's.

Neuman, W. L. (2014). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. Boston: Allyn and Bacon.

Nijhuis, F.J.N. (2011). *Werken naar vermogen: vermogen om te werken*. [Oratie]. Maastricht University

- O'Toole, L. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of Public Policy*, 6 (2): 181-210. doi:10.1017/S0143814X00006486
- Prins, R. (2014). *Safety First: How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Utrecht: Eleven International Publishing.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing public policy. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 125, 89-107.
- Putnam, L., & Holmer, M. (1992). Framing, reframing and issue development. In L. Putnam, & M. Roloff (Eds.), *Communication and negotiation*. London: Sage
- Rayce, S. L. B., Holstein, B. E., & Kreiner, S. (2008). Aspects of alienation and symptom load among adolescents. *The European Journal of Public Health*, 19(1), 79-84. doi:10.1093/eurpub/ckn105
- Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing policy discourse.
- Schön, D A, & Rein, M (1994). *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books
- Rein, M., & Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and policy*, 9(1), 85-104. doi:10.1007/BF02832235
- Richard, R., & Pligt, J. Van der (1991). Factors affecting condom use among adolescents. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 1(2), 105-116. doi:10.1002/casp.2450010205
- Rogers, E. M. (1995). Diffusion of Innovations: modifications of a model for telecommunications. *Die Diffusion von Innovationen in der Telekommunikation* (25-38). Berlin: Springer Heidelberg.
- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x
- Schneider, V. (1992). The structure of policy networks: A comparison of the 'chemicals control' and 'telecommunications' policy domains in Germany. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 109-129. doi:10.1111/j.1475-6765.1992.tb00291.x

Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(2), 334-347. doi:10.2307/2939044

Selsky, J. W., & Bartons, J. (2000). The third track of the open-systems-thinking school: An application of domain theory to New Zealand ports. *Systemic practice and action research*, 13 (3). 257-277. doi:10.1023/A:1009554809059

Snow, D. A. (2004). Framing processes, ideology, and discursive fields. In: *The Blackwell companion to social movements*, 380-412. Malden MA: Blackwell Pub.

Snow, D. A., & Benford, R.D (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. In: Klandermans, B., Kriesi, H. & Tarrow, S. (eds.). *From Structure to Action: Social Movement Participation Across Cultures*. (197-217). Greenwich, Conn.: JAI Press.

Snow, D. A., Rochford Jr, E. B., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American sociological review*, 51 (4). 464-481.

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Stone, D. (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*. New York: Norton.

Tellis, W. (1997). Application of a case study methodology [81 paragraphs]. *The Qualitative Report* [On-line serial], 3(3). Available: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>

Thiel, S. van, & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3), 267-281.

Tongco, M. D. C. (2007). Purposive sampling as a tool for informant selection.

Tuchman, G. (1978). *Making news: a study in the construction of reality*. New York: Free Press.

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.

Tummers, L. G., Bekkers, V. J. J. M., & Steijn, A. J. (2008). Policy alienation: A comparative case study of public professionals implementing policy programs. doi:10.1080/14719037.2013.841978

Tummers, L. G., Bekkers, V. J. J. M., & Steijn, A. J. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706. doi:10.1080/14719030902798230

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. doi:10.1080/14719037.2013.841978

Tummers, L. G. (2012). Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516–25. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02550.x

Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581. doi:10.1177/0020852311407364

Tummers, L. G. (2009). Policy alienation of public professionals: The development of a scale. Rotterdam: Erasmus University.

Vijay, D. & Kulkarni, M. (2012). Frame Changes in Social Movements: A Case Study. *Public Management Review*, 14 (6), 747-770. doi: 10.1080/14719037.2011.642630

VNG (2013). *Drie decentralisaties*. Verkregen van: https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf. Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977, May). Street level bureaucrats and institutional information: Implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.

1. Bronverwijzing van citaten en parafraseringen in resultatensectie.

Nummer	Respondent / document
1	Respondent van organisatie A
2	Respondent van organisatie B
3	Respondent van organisatie B
4	Respondent van organisatie C
5	Respondent van organisatie D
6	Respondent van organisatie E
7	Respondent van organisatie F
8	Respondent van organisatie G
9	Respondent van organisatie H
10	Respondent van organisatie H
11	Respondent van organisatie I
12	Respondent van organisatie J
13	Respondent van organisatie K
14	Respondent van gemeente
15	Respondent van gemeente
16	Respondent van gemeente
17	Transformatieagenda (2017-2020)
18	In Samenhang ontwikkelen op Sociaal Domein (2017-2020)

2. Gebruikte websites en documenten voor documentanalyse

Organisatie	Documenten
Abrona	• Visie en missie en informatie via www.abrona.nl
Gemeente Nieuwegein	• Beleidskader Wmo (welzijn)-gezondheid 2014-2018 • Schetsontwerp Lekstroom Werkt 2020 • Transformatie-agenda 2017-2020 • In samenhang ontwikkelen in het sociaal domein - Transformatieprogramma's 2017-2020
Geynwijs	• Informatie over Geynwijs via gemeentepagina www.gemeentenieuwegein.nl • Tevens informatie verkregen uit bovenstaande beleidsstukken van gemeente Nieuwegein
Humanitas DMH	• Visie en informatie via www.humanitas-dmh.nl • Humanitas lange termijn strategie
Huis van Waarde en Wederkeer (Printrun)	• Informatie via www.wederkeer.nl • Brochure "Wil jij zinvol aan het werk - WederX"
Lister	• Visie op zorg 2015-2020 via www.lister.nl • Over Lister (website) • Brochures en flyers
MOvactor	• Informatie via www.movactor.nl
Reinaerde	• Visie, missie en informatie via www.reinaerde.nl • Jaarverslag 2016
Stichting Boogh	• www.boogh.nl • Brochures en flyers
Stichting Lapso	• Visie en missie via www.lapso.nl
Stichting Nedereind	• Visie en missie via www.stichtingnedereind.nl
WIJ 3.0	• www.wij30.nl • Visie en missie WIJ 3.0

3. Interviewleidraad

Interviewleidraad

Inleiding:

- Toestemming voor opnames
- Doel onderzoek: achterhalen van de benadering van de werkelijkheid en welk effect dit heeft op identificatie met beleid.

Beleidsnetwerk

- Met welke organisaties rondom arbeidsmatige dagbesteding in Nieuwegein bent u bekend?
- Wat is uw relatie met de gemeente Nieuwegein?

Beleidsidentificatie

- Sluit het beleid van de gemeente aan bij uw ideeën, normen, waarden en overtuigingen? Kunt u zich hierin identificeren?
- Brengt het beleid de gewenste resultaten met zich mee?
- Ervaart u voor-/nadelen van het beleid? Zo ja, welke en waarom?
- Op welke manier ervaart u een toegevoegde waarde? Wat is deze toegevoegde waarde?
- Ondersteunt u deze veranderingen?
- Ervaart u weerstand tegen het beleid? Zo ja, waartegen ervaart u weerstand?
- Breng het beleid de gewenste gevolgen met zich mee? (voor cliënten en maatschappij)

Issueframe

Diagnostische functie:

- Wat wordt als een problematisch ervaren in het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding? Wat gaat er niet goed of is onwenselijk?
- Wat kan verbeterd worden in het organiseren van arbeidsmatige dagbesteding?

Prognostische functie:

- Wat is volgens uw organisatie de ideale situatie en hoe verschilt die van de huidige situatie?
- Wat kan hiertegen gedaan worden? Hoe kan het opgelost worden? Wat moet er veranderd worden?
- Welke oplossingsrichtingen voor de genoemde problemen worden geprefereerd?

Doelgroepenconstructie:

- Hoe wordt de doelgroep omschreven in uw organisatie?
- Waar moet een goede arbeidsmatige dagbesteding voor de doelgroep aan voldoen? Waarom?

- Welke doelgroepen komen er? Wie zijn de deelnemers? Waar komen zij vandaan? Wat hebben zij nodig in arbeidsmatige dagbesteding?

Frameconvergentie

Aansluiting beleid

- Wat vindt uw organisatie van het Transformatiebeleid?
- Waar komen de uitgangspunten van de organisatie overeen met het beleid?
- Waar komen de uitgangspunten niet overeen met het beleid? Waarom?
- Sluit het beleid van de gemeente aan bij de overtuigingen van uw organisatie?
 - o Zo niet, op welke manier is wel tot aansluiting te komen? Waarom is er geen aansluiting?
 - o Zo ja, op welke punten is aansluiting en waarom?

Afsluiting:

- Vragen of er iets vergeten is met het oog op doel interview
- Navragen of respondent kopie van verslag wil ontvangen/ op de hoogte wil blijven
- Vragen toestemming mogelijk na mailen voor aanvullende informatie
- Vragen of de geïnterviewde nog iets kwijt wil.

4. Schematische weergave van punten van overeenkomsten organisationele issueframes en beleidsframe

issueframe van organisatie	A	C	D	F	G	E	I	J	K	B	H
Beleidsframe											
Diagnostische functie											
Veel op bescherming											
Geen inclusie											
Organisatiebelangen											
Prognostische functie											
Zelfredzaamheid											
Inclusie											
Maatwerk											
Kracht in plaats van klacht											
Reguliere plekken plaatsen											
Zo licht als mogelijk, zo zwaar als nodig / <i>trend naar algemene voorzieningen</i>											
Doelgroep benadering											
Meer verwachten											
Normalisatie											
Kunnen bijdragen											

Schematische weergave punten van overeenkomst en verschillen tussen organisationele issueframes en beleidsframe gesorteerd op type frame.

Legenda:

In onderstaande tabel is per organisatie de mate van convergentie en divergentie met het beleidsframe uitgezet. Een groen hokje betekent dat de punten overeenkomen tussen het beleidsframe en het organisationele issueframe. Oranje betekent dat deze gedeeltelijk overeenkomen. Indien het vakje rood is, wil dit zeggen dat betreffende punt het niet overeenkomt met het beleidsframe en dat er iets tegenstrijdigs wordt genoemd. Grijs betekent dat het betreffende punt niet is genoemd in het organisationele issueframe.