

Wetenschappelijke analyse van uitkomsten maatwerktraject, februari 2024

(Vertaling van het working paper "Playing A Long Game Of Three-Dimensional Chess: Identifying The Mechanisms Which Over Time Enable Policy Integration At The Institutional, Organizational, And Individual Level")

Driedimensionaal schaken: Het identificeren van mechanismen op institutioneel, organisatorisch en individueel niveau die beleidsintegratie mogelijk maken.

Machiel van der Heijden, Bram Spaai, Scott Douglas

Utrechtse School voor Bestuur- en Organisatiewetenschap (USBO), Universiteit Utrecht

Abstract

Pogingen tot beleidsintegratie en horizontale coördinatie worden vaak belemmerd door de beleidsschotten die bureaucratische organisaties kenmerken. Wetenschappers concentreren zich doorgaans op een van drie niveaus om deze beperkingen te begrijpen, waarbij ze de institutionele context, de organisatiestructuur of het gedrag van individuen analyseren. Deze studie betoogt dat deze niveaus met elkaar verbonden zijn, en maakt gebruik van een vergelijkend, longitudinaal actie-onderzoek om nauwkeurig de mechanismen te identificeren die deze niveaus met elkaar verbinden. Het onderzoek volgt twintig gemeenten die proberen een meer geïntegreerde aanpak van laaggeletterdheid te realiseren. De analyse identificeert de mechanismen die de institutionele, organisatorische en individuele ambtenaren niveaus met elkaar verbinden. De analyse laat zien hoe individuen het systeem kunnen veranderen in de richting van integraal beleid. De conclusies bieden zowel een raamwerk voor meer gedetailleerd, alomvattend en longitudinaal onderzoek naar beleidsintegratie, als pragmatische uitgangspunten voor organisaties die integraal beleid beogen.

Trefwoorden: Integraal beleid, horizontale coördinatie, publieke dienstverlening, actieonderzoek, laaggeletterdheid

Verantwoording: Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij een financiering van Stichting Lezen en Schrijven. In lijn met de Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit hebben de onderzoekers het onderzoek onafhankelijk uitgevoerd. De onderzoekers bedanken graag de medewerkers van Stichting Lezen en Schrijven en de ambtenaren van de deelnemende gemeenten voor hun inzet en openheid.

Introductie

Het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen zoals armoede, overgewicht of klimaatverandering vereist dat overheidsdepartementen samenwerken over beleidsdomeinen heen (Trein et al. 2021). Om bijvoorbeeld de gezondheid van een bevolking te verbeteren, moeten overheden “de bepalende factoren van een goede gezondheid expliciet opnemen in de beleidsvorming” op gebieden als armoede, sociaal welzijn of onderwijs (De Leeuw & Peters 2015). Ambities voor ‘integraal beleid’, ‘horizontale coördinatie’, ‘samengevoegd bestuur’ of ‘whole of government approach’ vinden steeds vaker hun weg in uitgesproken politieke ambities en beleidsdocumenten (Aoki et al. 2023; OESO 2023).

Pogingen tot beleidsintegratie worden echter vaak belemmerd door de beleidsschotten die overheidsorganisaties kenmerken. Overheidsbeleid wordt geformuleerd en uitgevoerd via bureaucratische structuren die zijn onderverdeeld in gespecialiseerde eenheden en zich richten op specifieke beleidsdomeinen. Een dergelijke specialisatie zorgt voor een efficiënte taakverdeling en vergemakkelijkt de ontwikkeling van vakkennis. De daaruit voortvloeiende categorisering kan echter te rigide worden (Tett 2016). Beleidsschotten of silo’s kunnen de beleidsformulering en -implementatie fragmenteren, waardoor barrières ontstaan tussen ambtenaren en professionals die actief zijn binnen verschillende beleidsdomeinen. Als gevolg hiervan blijven toezeggingen om de beleidsintegratie te versterken vaak symbolisch (Candel 2017), omdat ze worden belemmerd door aanhoudende coördinatieproblemen, bureaucratische strijd om het belang van afdelingen en de beperkte focus van afzonderlijke domeinen.

Onderzoekers concentreren zich doorgaans op een van drie niveaus om de waargenomen impasse te doorbreken. Sommige richten zich op het veranderen van de *institutionele context*. Het doorbreken van schotten vereist nieuwe instituties zoals domein overstijgende akkoorden, geïntegreerde wettelijke kaders of brede politieke steun (May et al. 2011; Trein 2017). Andere wetenschappers richten zich op het herzien van de *organisatiestructuur* door middel van ‘ondersteunende architecturen’ zoals plattere organisaties of interdepartementale werkstructuren (Nunan et al. 2012; Carey et al. 2015). Weer anderen kijken naar *individuele gedragsoplossingen*, waarbij de nadruk wordt gelegd op de noodzaak voor beleidsambtenaren en publieke managers om zich bezig te houden met domein overstijgend en samenwerkingsgedrag (‘boundary spanners’) (Williams 2013; O’Flynn et al. 2011).

Deze studie erkent het belang van alle drie de niveaus en richt zich op de manier waarop ze met elkaar verbonden zijn. Wij betogen dat het succes van integraal beleid alleen kan worden begrepen door rekening te houden met factoren op *alle verschillende* analyseniveaus en door inzicht te krijgen in de potentiële interacties daartussen. Geïntegreerde *institutionele verplichtingen* zijn waarschijnlijk niet effectief als er schotten blijven in de *organisatiestructuur* en de *individuele* ambtenaren zich binnen de grenzen

van zijn eigen domein blijft begeven. Omgekeerd hebben *individuele ambtenaren* die beleidsdomeinen willen doorkruisen en verbinden behoefte aan *organisatorische arrangementen* die dergelijke verbindingen vergemakkelijken (bijvoorbeeld interdepartementale werkgroepen) en *institutionele* steun om hen het mandaat te geven om dit te doen.

Het analyseren van de puzzel van beleidsintegratie vereist dus integratieve raamwerken die factoren op meerdere niveaus combineren en de vruchtbare wisselwerking daartussen identificeren (Jilke et al. 2019; Osborne 2022). Deze studie biedt een dergelijk raamwerk door (a) de drie niveaus van institutionele context, organisatiestructuur en individueel gedrag theoretisch met elkaar te verbinden via het concept van *structuring* (Giddens 1984) en (b) de interacties tussen deze drie niveaus empirisch te onderzoeken door gebruik te maken van een vergelijkend en longitudinaal onderzoek onder twintig gemeenten in Nederland, die streven naar een integrale aanpak om laaggeletterdheid op te sporen en aan te pakken.

Voor de empirische analyse volgden de onderzoekers lokale ambtenaren die verantwoordelijk waren voor het formuleren en implementeren van geïntegreerde beleidsinitiatieven om laaggeletterdheid aan te pakken. Gedurende een jaar probeerden deze ambtenaren verbindingen te leggen met collega's binnen de gemeente en externe belanghebbenden, met als uiteindelijk doel een meer geïntegreerde beleidsuitvoering binnen hun gemeenten te bereiken. In lijn met de principes van een living lab (Dekker et al, 2019) hebben de onderzoekers in deze periode van tien maanden regelmatig data verzameld, interviews gehouden en de ambtenaren geholpen om periodiek te reflecteren op hun voortgang. De nauwe betrokkenheid van de onderzoekers bij deze gemeenten leverde inzichten op in de dynamiek van beleidsintegratie op verschillende niveaus in de loop van de tijd.

Het onderzoek biedt verschillende bijdragen. Ten eerste biedt de studie een geïntegreerd perspectief op de manier waarop institutionele, organisatorische en individuele niveaus elkaar beïnvloeden bij het bereiken van geïntegreerde beleidsuitvoering. Dit raamwerk is uitgebreid met gedetailleerde mechanismen die beschrijven hoe elk niveau de andere beïnvloedt. Ten tweede maakt de studie gebruik van het longitudinale karakter van de gegevens om een element van verandering in de tijd in het model te introduceren (zie Murdoch et al. 2023), waarbij de belangrijkste mechanismen van beleidsintegratie worden gedefinieerd. Ten derde doet het raamwerk, doordat het geworteld is in empirische observaties, niet alleen recht aan de complexiteit van beleidsintegratie, maar laat het ook zien hoe individuele ambtenaren kleine, pragmatische stappen kunnen zetten om het systeem geleidelijk vooruit te helpen.

Theoretische Framing

De verschillende niveaus van beleidsintegratie

Zowel academici als mensen uit de praktijk onderstrepen de negatieve effecten die verkokerd overheidsoptreden kunnen hebben op de aanpak van complexe problemen en de kwaliteit van de dienstverlening (Cejudo & Michel 2017). Als remedie wordt opgeroepen tot beleidsintegratie of horizontale coördinatie zowel in de academische literatuur als door de politiek (Tosun & Lang 2017; OESO 2023). Toch zijn wetenschappers vaak minder duidelijk over wat beleidsintegratie precies inhoudt (Candel 2016). Een rode draad is dat beleidsintegratie op zijn minst *enige vorm van coördinatie vereist* tussen actoren uit verschillende beleidsdomeinen (Tosun & Lang 2017). Op welk niveau, tussen wie en in welke vormen dergelijke coördinatie moet plaatsvinden, blijft echter vaak onduidelijk.

Dit document richt zich op de voorwaarden die een geïntegreerde beleidsuitvoering tot stand brengen. Als we laaggeletterdheid als voorbeeld nemen, zou dit kunnen betekenen dat schuldhulpverleners expliciet gevraagd worden om cliënten te screenen op laaggeletterdheid en hen door te verwijzen naar passende ondersteuning. Of het zou kunnen betekenen dat lokale gezondheidscampagnes zich in hun communicatie expliciet richten op begrijpelijke taal om zo de toegankelijkheid te waarborgen. Om dergelijke geïntegreerde resultaten te bereiken – waarbij beleidsdoelen van laaggeletterdheid worden geïntegreerd in de implementatie van andere beleidsdoelen – is coördinatie nodig tussen verschillende interne en externe actoren, zowel in de beleidsformulering als in de implementatiefase. Het vraagt om veranderingen in zowel het algemene beleid als de organisatiestructuren en individuele actoren waarmee dergelijk beleid tot stand wordt gebracht. Bij het onderzoeken van beleidsintegratie is het belangrijk om verschillende analyseniveaus te onderscheiden.

In de eerste plaats richten veel wetenschappers zich op het *institutionele* niveau en analyseren ze de beleidsmaatregelen of instrumenten die nodig zijn om beleidsdomeinen te integreren (Tosun & Lang 2017). Instituties, zoals de gemeenteraad, kunnen besluiten dat integrale beleidsdoelen de moeite waard zijn om na te streven en deze ambities formeel laten vastleggen in beleidsdocumenten. Bovendien kunnen dergelijke ambities ook op nationaal of maatschappelijk niveau worden uitgesproken en functioneren ze als een gegeven in de institutionele context van gemeentelijke organisaties. Naast deze meer algemene beleidsstructuur kunnen ook andere, meer concrete aspecten van de institutionele setting in overweging worden genomen, zoals de begrotingsregels en de routines waarmee beleid wordt geëvalueerd. Beide kunnen variëren in de mate waarin ze domein specifiek of juist overstijgend gedefinieerd zijn.

Ten tweede worden geïntegreerde beleidsdoelen geformuleerd en uiteindelijk geïmplementeerd via *organisatiestructuren*, die ruimte moeten bieden voor een vorm van horizontale samenwerking en coördinatie (Nunan et al. 2012). De interne structuur van

organisaties kan sterk verkokerd zijn, waarbij bijvoorbeeld elke divisie verantwoordelijk is voor een bepaald beleidsdomein, of geïntegreerd zijn, waarbij domein overstijgende structuren of gremia als werkgroepen of projectteams de horizontale coördinatie faciliteren. Het lidmaatschap van teams, eenheden of afdelingen schetst de kernfocus en functie van organisatieleden en biedt een belangrijke ordening aan de organisatiestructuur. Door beleidsdoelen te integreren in functieomschrijvingen of werkinstructies kan het ontwerp van de organisatie de geïntegreerde beleidsuitvoering en horizontale coördinatie faciliteren of belemmeren.

Tenslotte is het onwaarschijnlijk dat geïntegreerde beleidsinitiatieven van de grond zullen komen als er geen toegewijde en capabele *individuen* zijn die hier handen en voeten aan geven. Op het niveau van *individueel gedrag* benadrukken verschillende wetenschappers het belang van 'boundary-spanners', dat wil zeggen individuele actoren die grenzen overbruggen met als doel activiteiten over de beleidsdomeinen heen te integreren (Schotter et al. 2017; Van Meerkerk & Edelenbos 2018). Dergelijke 'boundary spanners' vereisen met name specifieke vaardigheden en competenties, zoals inhoudelijke expertise, organisatorische sensitiviteit en overtuigingskracht (Getha-Taylor 2008; O'Leary et al. 2012). Dergelijke competenties bepalen grotendeels of ambtenaren op bredere schaal zullen samenwerken en coördineren met anderen buiten de grenzen van de organisatie of beleidsdomeinen, of dat ze binnen de grenzen van hun eigen beleidskokers blijven.

Als overheidsorganisaties een geïntegreerde beleidsuitvoering willen realiseren, spelen factoren op alle drie de niveaus waarschijnlijk een rol. We hebben momenteel echter weinig theoretisch inzicht in hoe deze niveaus verbonden zijn (Domorenok et al. 2021). Elk van deze niveaus kan variëren in de mate waarin ze gericht zijn op integratie of domeinen, wat leidt tot patronen van afstemming en verkeerde afstemming bij het formuleren en implementeren van geïntegreerde beleidsambities en gezamenlijke agenda's. Om dergelijke niveau overstijgende patronen en de dynamiek die tot geïntegreerde beleidsresultaten leidt, beter te begrijpen, is een raamwerk op meerdere niveaus nodig dat deze niveaus met elkaar verbindt.

Effecten op meerdere niveaus en overbruggingsveronderstellingen

Onlangs hebben verschillende wetenschappers de noodzaak benadrukt om integratieve raamwerken te specificeren voor het beter analyseren en begrijpen van complexe bestuursvragen. In navolging van Hitt et al. (2007), Jilke et al. (2019) dringen er bij bestuurskundigen op aan om *analyse-niveaus explicieter te integreren om* individueel of organisatorisch gedrag beter te begrijpen. Op dezelfde manier conceptualiseren Osborne et al. (2022) een *ecosysteem van publieke diensten* om de manier te beoordelen waarop verschillende niveaus (bijvoorbeeld overtuigingen, individuen, diensten, institutionele) op elkaar inwerken om publieke waarde te creëren en ze moedigen wetenschappers aan om meer aandacht te besteden aan de onderlinge verbinding tussen niveaus, zowel in het theoretiseren en in de praktijk. We passen deze 'multilevelness'-benadering toe op de

puzzel van beleidsintegratie, waarbij we onderscheid maken tussen het individuele (micro-), organisatorische (meso-) en institutionele (macro-) niveau.

Meer concreet conceptualiseren we de onderlinge relatie tussen niveaus als een genestelde structuur, in de zin dat factoren op elk niveau kansen en beperkingen bieden voor sociaal gedrag en resultaten op het andere niveau (zie Hitt et al. 2007). Als we de institutionele context als voorbeeld nemen: de bestaande reeks regels en normen op dit niveau bepaalt welk type beleid en coördinatieactiviteiten wenselijk of toelaatbaar zijn (North 1990). De politieke consensus op gemeentelijk niveau biedt bijvoorbeeld beperkingen en mogelijkheden voor wat organisatorische functionarissen kunnen doen. Als wethouders of beleidsdocumenten expliciet ‘domein overstijgend samenwerken’ aanmoedigen, worden ambtenaren op een lager niveau beloond voor hun betrokkenheid bij integrale activiteiten. Als de beleidsdomeinen echter strikt gescheiden blijven, worden integrale activiteiten niet beloond, bijvoorbeeld door weerstand van collega's die zich primair bezighouden met het “letten op hun eigen zaak” (6 et al. 2006). In die zin biedt beleid op institutioneel niveau prikkels die bepaalde soorten gedrag en activiteiten op lagere niveaus straffen of belonen.

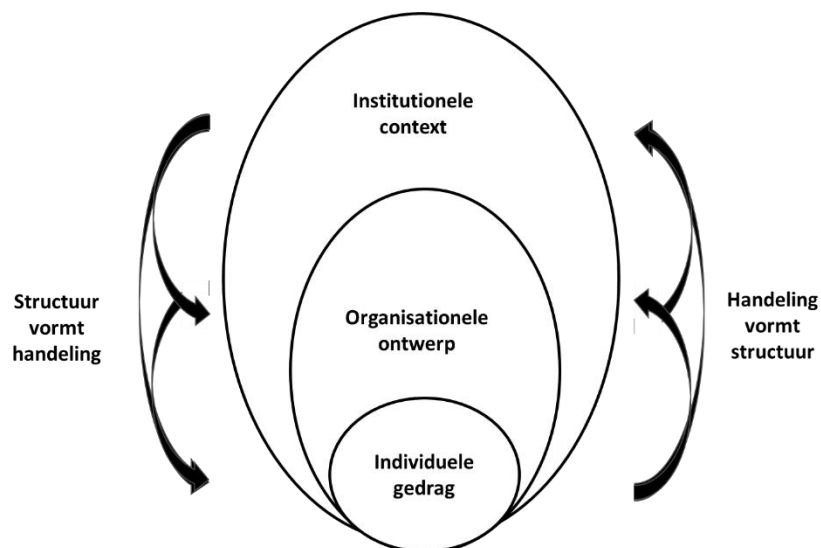
Hetzelfde argument kan worden aangevoerd met betrekking tot factoren op organisatieniveau. Het expliciet formuleren van geïntegreerde beleidsdoelen heeft weinig zin als de middelen van de organisatie niet in overeenstemming daarmee worden gemobiliseerd. Verkokerde organisatiestructuren en begrotingstoe wijzingen zorgen bijvoorbeeld voor strenge beperkingen voor acties die gericht zijn op het bereiken van horizontale coördinatie, zelfs met de steun van een wethouder of politieke steun op raadsniveau (Tett, 2015). Hoewel dergelijke steun kan worden gebruikt om organisatorische middelen te mobiliseren en gezamenlijke manieren van werken aan te moedigen, kunnen organisatiestructuren zich traag aanpassen aan de beleidseisen en dit vaak slechts geleidelijk doen (Trein et al. 2019). Een waarneming in veel gemeenten is dat hoewel het geformuleerde beleid integrale beleidsdoelen specificiert, de implementatie van dergelijk beleid vaak zeer gefragmenteerd en verkokerd blijft (Joose & Van Buuren, 2023).

Individueel gedrag vindt dus onvermijdelijk plaats in organisatorische contexten en een institutionele context, wat zowel kansen als beperkingen biedt. Dit wil echter niet zeggen dat deze mogelijkheden en beperkingen vooraf bepaalde voldongen feiten zijn die niet kunnen worden gewijzigd. Individuele ambtenaren kunnen managementsteun vergaren voor geïntegreerde beleidsdoelen, interne collega's uit verschillende beleidsdomeinen samenbrengen en werkstructuren opzetten die gezamenlijke manieren van werken vergemakkelijken. Via dergelijke structuren kunnen coalities van actoren die impuls tot beleidsverandering vormen, ook op institutioneel niveau (Leifeld & Schneider 2012). Bovendien kunnen individuele ambtenaren directe steun verwerven op raadsniveau, wat kan leiden tot politieke veranderingen en verdere mogelijkheden voor geïntegreerde beleidsinitiatieven.

In overeenstemming met het concept van *structuring* (Giddens, 1984) gaan we ervan uit dat individuen “doelbewuste” actoren zijn die vaker wel dan niet “weten wat ze doen en waarom ze het doen” (Ibid.: 163). Op basis van de regels en middelen waarover zij beschikken, banen individuele ambtenaren zich een weg door het dagelijkse organisatieleven. Structuren op organisatorisch en institutioneel niveau kunnen zowel faciliterend als beperkend zijn: dat wil zeggen, ze stellen duidelijke grenzen aan acties, maar bieden ook de middelen waarmee individuen hun omgeving kunnen beïnvloeden (“dualiteit van structuur”). De mate waarin individuen gebruik maken van deze structuren – en ingrijpen – hangt af van hun kennis of bewustzijn van hun omgeving, een aspect waarin individuen waarschijnlijk variëren (Giddens, 1984).

Figuur 1 laat een geïntegreerd analytisch raamwerk zien dat verschillende analyseniveaus met elkaar verbindt. Samen zorgen deze factoren dus voor een genestelde structuur van analytische niveaus die sterk met elkaar verbonden zijn. Elk niveau biedt de mogelijkheid voor variatie in termen van de mate waarin doelen, structuur en processen zijn geïntegreerd of gefragmenteerd. De mate waarin ze op elkaar zijn afgestemd beïnvloedt het waarschijnlijke succes van geïntegreerde beleidsinitiatieven. Het centrale doel van de analyse is het verder onderbouwen van dit raamwerk en het onderzoeken van de mechanismen waarmee de niveaus op één lijn kunnen worden gebracht of niet op één lijn kunnen worden gebracht. Voordat we dit doen, bespreken we echter eerst de algehele onderzoeksopzet.

Figuur 1. Factoren op meerdere niveaus voor integraal beleid



Onderzoeksontworp en methoden

Het onderzoek volgt twintig gemeenten in Nederland die streven naar meer geïntegreerd beleid om laaggeletterdheid aan te pakken. Ongeveer één op de vijf volwassenen in de werkende leeftijd in OESO-landen kan niet lezen of schrijven op een niveau dat hen in

staat stelt met de lokale overheid te communiceren, eenvoudige medicatievoorschriften op te volgen of basale instructies op hun werk te begrijpen (OESO, 2019). Mensen met laaggeletterdheid schamen zich vaak om hun lage basisvaardigheden te melden, maar worden ook onevenredig vaak te maken met schulden, een slechte gezondheid en financiële onzekerheid (Cree et al, 2023). Huisartsen, welzijnsorganisaties en andere publieke actoren behandelen vaak cliënten zonder de onderliggende oorzaak van laaggeletterdheid te signaleren en aan te pakken. In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het identificeren van mensen die laaggeletterd zijn en hen passend onderwijsaanbod bieden.

De analyse is gebaseerd op gegevens verzameld uit een begeleidingstraject dat samen met de *Stichting Lezen en Schrijven* is ontwikkeld. In oktober 2022 heeft Stichting Lezen en Schrijven twintig gemeenten geworven die geïnteresseerd zijn in een meer *integrale aanpak* van laaggeletterdheid. De Stichting Lezen en Schrijven is een non-profit organisatie met als formele taak gemeenten in Nederland ondersteunen bij hun aanpak van laaggeletterdheid. Concreet betekent dit dat iedere gemeente een adviseur van de stichting toegewezen krijgt die de lokale ambtenaar laaggeletterdheid adviseert en ondersteunt. Dit duo van adviseur en ambtenaar was de belangrijkste observatie-eenheid in dit onderzoek.

Op basis van capaciteitsoverwegingen bood het ondersteuningsprogramma ruimte voor twintig gemeenten, die werden geselecteerd op basis van wie het eerst komt, het eerst maalt (circa 35 meldden zich aan). Aan deze twintig gemeenten is een intensief begeleidingstraject aangeboden dat de individuele ambtenaar laaggeletterdheid moet helpen om meer beleidsintegratie rond laaggeletterdheidsbeleid te bewerkstelligen. Het programma liep van november 2022 tot en met juni 2023 en kreeg de naam het *Maatwerktraject*, wat aangeeft dat de aanpak om tot integraal beleid te komen contextafhankelijk was. Een geanonimiseerd overzicht van de deelnemende gemeenten vindt u in Tabel 1.

Het expliciete doel van het maatwerktraject was het bereiken van een meer geïntegreerde beleidsaanpak van laaggeletterdheid. In het algemeen betekent dit dat laaggeletterdheid-overwegingen of beleidsdoelen worden opgenomen in het beleid of de praktijk van andere beleidsdomeinen, zoals schuldhulpverlening, werk en inkomen gezondheid of welzijn. Dit zou kunnen betekenen dat een dergelijke inbedding expliciet wordt gemaakt in formeel beleid en in de begrotingsallocaties (integratie op beleidsniveau). Of dat eerstelijns werkers laaggeletterdheidsdoelen of -overwegingen in hun werkinstructies hebben opgenomen, bijvoorbeeld door bij de intake van een nieuwe cliënt expliciet te screenen op laaggeletterdheid.

Het maatwerktraject bood de ambtenaren verschillende vormen van ondersteuning. In de eerste plaats kregen zij expliciet inhoudelijke ondersteuning van een adviseur van de Stichting Lezen en Schrijven. Deze adviseur is expert op het gebied van laaggeletterdheid en kan de ambtenaar toegang bieden tot meer kennis op het gebied

van laaggeletterdheid. Ten tweede hebben we expliciet gebruik gemaakt van een mapping-oefening om de ambtenaren een overzicht te geven van de huidige situatie in hun gemeenten. Via een matrix die de verschillende hiërarchische niveaus (verticale grenzen) en beleidsdomeinen (horizontale grenzen) binnen de gemeente specificeerde, positioneerden we de ambtenaar als grensdoorbreker ('boundary spanner') binnen de eigen organisatie. Ten derde hebben we het ondersteuningsprogramma bewust aangeboden aan de hand van verschillende actiefasen (Bieleke et al. 2021), wat helpt om abstracte doelen te vertalen naar verbeteracties waarin het wanneer, waar en hoe van acties duidelijker worden gespecificeerd.

Onderzoeksonderwerp

Onze algemene aanpak in dit onderzoek was nauw verwant aan die van *parallele experimenten* zoals omschreven door Ellerman (2004; zie ook Ansell & Bartenberger, 2016) en de principes van een *living lab* zoals omschreven door Dekker et al (2019). De twintig cases in ons onderzoek boden verschillende settings waarin ambtenaren en hun adviseurs experimenteerden met verschillende benaderingen om geïntegreerde beleidsresultaten te bereiken. In dit proces heeft het door ons ontwikkelde ondersteuningsprogramma hen geholpen het strategische karakter van hun aanpak te faciliteren. Veel verschillende gemeenten experimenteren dus *parallel* om bredere kaderdoelen te bereiken, namelijk beleidsintegratie in de context van laaggeletterdheid.

Tabel 1

Algemene kenmerken deelnemende gemeenten

Casus	Inwonersaantal	Laaggeletterdheidspercentage	Organisatie Omvang (aantal medewerkers)	Werkervaring (jaren)	Geprioriteerd domein
1	25.000 – 50.000	5-10%	< 250	5-10	Schuldhulpverlening
2	25.000 – 50.000	10-15%	250 - 500	1-2	Schuldhulpverlening
3	< 25.000	5-10%	< 250	1-2	Cultuur & Inclusie; Welzijn
4	> 100.000	10-15%	> 1000	2-5	Schuldhulpverlening; Werk & Inkomen
5	> 100.000	10-15%	750 -1000	>10	Gezondheidszorg
6	< 25.000	5-10%	< 250	0-1	Schuldhulpverlening
7	25.000 – 50.000	5-10%	250 - 500	>10	Werk & Inkomen; Gezondheidszorg
8	25.000 – 50.000	5-10%	250 - 500	1-2	Schuldhulpverlening
9	50.000 – 75.000	10-15%	500 - 750	1-2	Werk & Inkomen
10	25.000 – 50.000	10-15%	250 - 500	1-2	Werk & Inkomen
11	< 25.000	5-10%	< 250	5-10	Onderwijs; Welzijn
12	< 25.000	15-20%	< 250	5-10	Onderwijs
13	25.000 – 50.000	5-10%	250 - 500	5-10	Schuldhulpverlening; Werk & Inkomen
14	< 25.000	5-10%	< 250	1-2	Werk & Inkomen
15	25.000 – 50.000	15-20%	250 - 500	0-1	Werk & Inkomen
16	25.000 – 50.000	15-20%	< 250	1-2	Welzijn
17	< 25.000	5-10%	< 250	>10	Onderwijs; Werk & Inkomen
18	> 100.000	5-10%	> 1000	0-1	Onderwijs; Werk & Inkomen
19	> 100.000	>20%	> 1000	0-1	Schuldhulpverlening
20	25.000 – 50.000	10-15%	< 250	0-1	Werk & Inkomen

Opmerking. De gegevens zijn verkregen via Stichting Lezen en Schrijven. De werkervaring wordt bepaald vanaf de startdatum (1 nov 2022) van het traject.

Door deze cases te bundelen en deze informatie te bundelen, worden voorlopige bevindingen en *best practices* geïdentificeerd en teruggekoppeld naar de deelnemers als basis voor verdere experimenten (Ansell & Bartenberger, 2016: 67-68). De cases bieden variatie in termen van mislukte pogingen, successen en mechanismen waarmee deze werden bereikt.

Causaliteit – zoals het doel is van meer traditionele vormen van experimenteren – is niet het hoofddoel van deze studie. De kracht van het onderzoeksontwerp ligt eerder in het produceren van variatie en het identificeren van de kenmerken van succesvolle cases, dat wil zeggen die gevallen die zich met succes hebben aangepast aan de omstandigheden in hun gemeentelijke context. In die zin gebruiken we experimenten in *pragmatische* zin, dat wil zeggen: anderen tot actie aanzetten om te zien waar de actie toe leidt (Schön, 1983: 145). Het gedrag van ambtenaren weerspiegelt een leerproces van vallen en opstaan. Bovendien gaf het feit dat ze dit allemaal in een verschillende politiek-institutionele en organisatorische setting deden ons de mogelijkheid om een verscheidenheid aan factoren op verschillende analyseniveaus te identificeren. Hierdoor hebben we een verzameling van best practices waarover we in de analyse rapporteren en waarmee we ons ontwikkelde model verder onderbouwen (zie Fisher en Aguinis, 2017, over *theorie-elaboratie*).

Op verschillende momenten zijn gegevens verzameld. Eerst en vooral hebben we in elke fase van het programma aan adviseurs en ambtenaren gevraagd om ons de ingevulde formulieren te sturen op basis van hun gesprekken aan het einde van elke fase. Ten tweede hebben we de adviseur gevraagd een reflectieformulier in te vullen in de eerste, tweede en laatste fase van het begeleidingstraject. Eén van de onderzoekers heeft deze reflectieformulieren via extra telefoontjes op verschillende momenten opgevolgd, waardoor inzicht werd verkregen in de situatie binnen de gemeente en de deelnemende ambtenaar. Ten derde werden observaties en veldnotities gemaakt van de verschillende groepsbijeenkomsten die plaatsvonden als onderdeel van het interventieprogramma. Tijdens deze groepsbijeenkomsten kwamen deelnemers samen en wisselden ervaringen uit met het integreren van beleid in hun respectievelijke gemeenten. En ten vierde werden aan het einde van het traject semi-gestructureerde interviews afgenomen met bijna alle ambtenaren die aan het programma deelnamen ($n=19$), waarin werd onder andere gereflecteerd op barrières en bereikte resultaten.

Om de interviewgegevens te analyseren werden audio-opnamen van de interviews getranscribeerd en geïnterpreteerd via een coderingsproces. Ten eerste werd topiccodering gebruikt om passages te identificeren die relevant zijn voor geïntegreerde beleidsresultaten. Deze passages gingen doorgaans over de kansen en beperkingen die respondenten ervaren bij hun integrale activiteiten en beschreven barrières die zij tegenkwamen bij het bereiken van geïntegreerde beleidsresultaten. Ten tweede kregen deze mogelijkheden en beperkingen een label en werden ze gecategoriseerd onder de verschillende niveaus die in het theoretische raamwerk werden geïdentificeerd:

individueel, organisatorisch en institutioneel. Ten derde werden de gecodeerde passages gegroepeerd en met elkaar verbonden via een proces van theoretische interpretatie, waarin specifieke stellingen werden geformuleerd over hoe deze factoren elkaar beïnvloeden bij het tot stand brengen van geïntegreerde beleidsresultaten.

De opzet van de analyse was om eerst te beoordelen wat er veranderde in de cases die we bestudeerden. We maken expliciet onderscheid tussen het institutionele, organisatorische en individuele niveau om de begin- en eindtoestand van de twintig trajecten van onze cases te verduidelijken. Daarnaast rapporteren we de belangrijkste resultaten die zijn bereikt op het gebied van de integrale aanpak van laaggeletterdheid. Hierna gebruiken we vooral de interviewgegevens om inzicht te geven in de barrières en kansen die op de verschillende niveaus een rol speelden. Belangrijk om hierbij op te merken is dat we expliciet uitgaan van het perspectief van de individuele ambtenaar en de analyse baseren op diens ervaringen. In die zin is de opzet van de analyse consistent met onze genestelde opvatting van *multilevelness*, waarin we de analyse expliciet richten op hoe elk niveau kansen en beperkingen biedt voor sociaal gedrag en resultaten op het andere niveau (zie Hitt et al. 2007).

Resultaten

Van de twintig gemeenten die aan het ondersteuningsprogramma deelnamen, hebben achttien gemeenten alle vijf de fasen van het traject doorlopen. Twee gemeenten haakten af, vooral vanwege personeelsverlooproblemen. Alle twintig gemeenten zijn gestart met als doel het integreren van beleid op het gebied van laaggeletterdheid. Wat dit betekende varieerde echter aanzienlijk, ook gezien de verschillende uitgangsposities. Alle gemeenten kozen een doeldomein (bijvoorbeeld Jeugdzorg, Schuldhulpverlening, Participatie of Welzijn), waarbij het doel was het formuleren en integreren van beleidsdoelen op het gebied van laaggeletterdheid. Hoewel de ambitieniveaus varieerden, waren alle gemeenten gericht op een of andere vorm van geïntegreerde beleidsuitvoering, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat dienstverleners in hun contacten met burgers screenen op laaggeletterdheid. Het verhogen van het aantal doorverwijzingen van laaggeletterden was voor veel deelnemers een belangrijk doel, vooral gezien het feit dat verschillende gemeenten onderbenutte voorzieningen voor laaggeletterden hadden.

Tabel 2 geeft een overzicht van de waargenomen veranderingen per casus, gedifferentieerd per niveau en rekening houdend met de belangrijkste bereikte uitkomsten. Hier zien we de startpositie voor alle gemeenten ('voor'), evenals hun eindtoestanden ('na'). De belangrijkste resultaten die door de deelnemende gemeente zijn bereikt op het gebied van beleidsuitvoering worden vermeld in de laatste kolom, gerangschikt op basis van de mate van bereikte resultaten. Vijf gemeenten hebben de werkinstructies van eerstelijns werkers daadwerkelijk kunnen aanpassen, waardoor zij inmiddels een procedure hebben om te screenen op laaggeletterdheid en burgers door te verwijzen naar de juiste kanalen. Dit is ongetwijfeld de meest geavanceerde vorm van

geïntegreerde beleidsuitvoering. Als burgers merken dat ze moeite hebben met geletterdheid als ze bij hun huisarts komen praten over stress of bij een schuldhulpverlener over financiële problemen, kunnen ze een stuk beter geholpen worden.

In andere gevallen werd geen verandering in de werkpraktijk van dienstverleners bereikt, maar werden wel noodzakelijke stappen in de richting van dit doel gezet. In een aanzienlijk aantal gevallen kon een workshop of training voor dienstverleners worden georganiseerd over het opsporen en screenen op laaggeletterdheid. Houd er rekening mee dat het bereiken van dergelijke resultaten niet gemakkelijk was voor de ambtenaren. Het betekent dat de deelnemende ambtenaren teammanagers of collega's uit verschillende beleidsdomeinen moesten overtuigen dat een dergelijke training of workshop de moeite waard zou zijn en de noodzakelijke middelen veilig zou stellen. Andere deelnemers wisten het bewustzijn over laaggeletterdheid te vergroten, bijvoorbeeld door presentaties op teambijeenkomsten of door teammanagers te overtuigen van de meerwaarde van laaggeletterdheid voor de praktijk van dienstverleners. In sommige gevallen slaagden de deelnemers erin informele afspraken te maken over de toekomstige screening van laaggeletterdheid met dienstverleners, maar capaciteitsoverwegingen leidden vaak tot vertraging en uitstel.

Geval #	Institutioneel 'voor'	Organisatorisch 'voor'	Individueel 'voor'	Institutioneel 'na'	Organisatorisch 'na'	Individueel 'na'	Resultaat in doeldomein 'na'
4	Laaggeletterdheid genoemd in coalitieakkoord; geformaliseerd in beleidsplannen	Beleidsdomeinen zijn verspreid over verschillende departementen, eenheden	Onervaren ambtenaar; Taken volledig gericht op laaggeletterdheid (apart portfolio)	Wethouder en burgemeester worden nu regelmatig geïnformeerd over laaggeletterdheid	In de werkinstructies van schuldhulpverleners is nu ook laaggeletterdheid opgenomen	Regelmatiger contact met collega's van de afdeling schuldhulpverlening.	Dienstverleners maken nu gebruik van screeningsinstrumenten
9	Coalitieakkoord constateert 'eenvoudige communicatie', laaggeletterdheid niet formeel vastgelegd	Zeer weinig capaciteit voor laaggeletterdheid; geen geformaliseerde doelen of taken voor eenheden	Ambtenaar is relatief nieuw en heeft beperkte ervaring	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Vergroten kennis binnen doeldomein; ziet meer verbanden	Dienstverleners maken gebruik van screeningsinstrumenten en raken meer betrokken
10	Laaggeletterdheid genoemd in diverse beleidsplannen; begrotingsstatus onduidelijk	Laaggeletterdheid vermeld in jaarplan van meerdere teams en eenheden, beperkte capaciteit	Ambtenaar heeft expliciete maar beperkte uren beschikbaar voor geletterdheid, onervaren	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Meer contact met dienstverleners en meer kennis	Dienstverleners maken gebruik van screeningsinstrumenten en raken meer betrokken
13	Laaggeletterdheid als apart thema genoemd in coalitieakkoord en begroting	'Korte lijnen' op beleidsniveau; bibliotheek actief bezig met de aanpak van laaggeletterdheid	Ambtenaar heeft kennis en connecties in het doeldomein	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Extra capaciteit beschikbaar gesteld: werkinstructies schuldhulpverleners gewijzigd	Verhoogd netwerk binnen het doeldomein en hogere zichtbaarheid voor collega's	Dienstverleners maken gebruik van screeninginstrumenten
16	Laaggeletterdheid wordt genoemd in coalitieakkoord, beleidsplan en beleidsvisie	De domeinen Onderwijs en Maatschap. Ondersteuning hebben capaciteit beschikbaar	Nieuwe ambtenaar met 'dossierbundel'; beperkte tijd voor laaggeletterdheid	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Werkgroep geïnstalleerd; capaciteit beschikbaar gesteld voor geletterdheid (intern en extern)	Meer kennis en nieuwe verbindingen in het doeldomein	Dienstverleners maken tegenwoordig gebruik van screeningsinstrumenten
11	Laaggeletterdheid genoemd in coalitieakkoord en sociaal beleidsplan; geen budget	Managementondersteuning, maar geen geformaliseerde uren of capaciteit voor laaggeletterdheid	Ambtenaren met een bundel dossiers; goede verbindingen en expertise	Geletterdheid vermeld in plannings- en controledocumenten van verschillende eenheden	Werkgroep met externe partners meer aandacht voor laaggeletterdheid	Een groter netwerk binnen en tussen gerichte beleidsdomeinen	Dienstverleners hebben een training gevolgd en zijn inmiddels op de hoogte van instrumenten voor screening
12	Herijking beleidsvisie; geletterdheid niet genoemd in coalitieakkoord	Managementondersteuning maar beperkte capaciteit; inactieve werkgroep geletterdheid	Nieuwe ambtenaar; ervaring en connecties in het jeugd domein	Laaggeletterdheid genoemd in beleidsplan en visie domein maatschappelijke zorg;	Beleidsgroepen onderwijs omvatten nu geletterdheid; incidentele capaciteit beschikbaar	Groter netwerk over domeinen heen en sterk toegenomen kennis	Dienstverleners raakten meer betrokken en voltooiden een workshopscreening
14	Laaggeletterdheid genoemd in coalitieakkoord en sociaal beleidsplan	Adviesgroep met partners en ambtenaren over domeingrenzen heen	Tijdelijke ambtenaar met veel 'projecten', waaronder laaggeletterdheid	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Meer kennis over laaggeletterdheid; ziet gemakkelijker verbanden	Dienstverleners raakten meer betrokken en voltooiden een workshopscreening
8	Laaggeletterdheid niet genoemd in coalitieakkoord; geen formele middelen	Laaggeletterdheid is niet formeel belast met een specifieke eenheid of afdeling	Senior-adviseur met meerdere dossiers, laaggeletterdheid één van de vele taken	<i>Geen opgemerkte wijzigingen</i>	Expliciete instructie aan externe partners om actieplan te formuleren	<i>Geen opgemerkte wijzigingen</i>	Dienstverleners raakten meer betrokken en voltooiden een e-learningmodule
6	Meer aandacht, maar laaggeletterdheid nog niet geformaliseerd in beleidsdoelen of budget	Diverse multidisciplinaire projectgroepen met aandacht voor laaggeletterdheid	Ambtenaar relatief nieuw, heeft meerdere dossiers. Beperkte expertise	Laaggeletterdheid nu genoemd in armoedebeleidsplan; Wethouder 'aan boord'	Laaggeletterdheid prominenter aanwezig in bestaande projectgroepen	Vergroot netwerk en kennis binnen het doeldomein	Collega's 'Communicatie' hebben cursus 'eenvoudiger taalgebruik' afgerond
1	Steun van de Raad (motie); weinig formele middelen voor geletterdheid	Een interdisciplinair beleidsteam gericht op geletterdheid	Ambtenaar heeft een breed takenpakket; enkele uren beschikbaar voor laaggeletterdheid	<i>Geen opgemerkte wijzigingen</i>	Afspraken met dienstverlener over (toekomstige) screening van laaggeletterde cliënten	Vergroot netwerk en kennis van andere beleidsdomeinen	Collega's van de afdeling Schuld en partnerorganisatie meer betrokken

7	Laaggeletterdheid genoemd in coalitieakkoord; moeilijke politieke situatie	Nog geen toegewezen capaciteit; bezig met het schrijven van een implementatieplan	Ervaren, hogere ambtenaar met een bundel dossiers	Laaggeletterdheid nu genoemd in beleidsplan gezondheidspreventie	Nieuwe collega's met meer expertise en ondersteuning op het gebied van laaggeletterdheid	Uitgebreid netwerk over domeinen heen en ziet duidelijkere verbanden met laaggeletterdheid	Dienstverleners zijn meer betrokken en aandachtiger geworden voor laaggeletterdheid
18	Laaggeletterdheid niet genoemd in coalitieakkoord; aandacht van de Raad	Geletterdheid vermeld in diverse afdelingsjaarplannen; ondersteuning van collega's	Nieuwe ambtenaar met laaggeletterdheid als aparte en enige portefeuille; goede contacten	Beleidsplan aanpak laaggeletterdheid geschreven (in afwachting van goedkeuring Wethouders)	Geherstructureerde werkgroep met partners; beschikbare capaciteit	Meer kennis over laaggeletterdheid, ziet makkelijker verbanden	Dienstverleners met een grotere betrokkenheid; plannen voor de uitvoering van screening
2	Laaggeletterdheid genoemd in meerdere beleidsplannen; geen apart budget voor alfabetisering	"Korte lijnen" op beleidsniveau; dienstverleners zijn overbelast	Ambtenaar relatief nieuw met beperkte expertise op beleidsdossiers	Laaggeletterdheid krijgt expliciete aandacht in het uitvoeringsplan maatschappelijke zorg	Regelmatige bijeenkomsten over laaggeletterdheid binnen collega's van het Schuldhulpverleningsbeleid	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Dienstverleners meer aandacht voor laaggeletterdheid; geen verandering in de praktijk
3	Goedgekeurde beleidsvisie maatschappelijke zorg met link naar laaggeletterdheid, geen formele middelen	Geen expliciete capaciteit voor laaggeletterdheid beschikbaar; "korte lijnen" op beleidsniveau	Ervaren ambtenaar met achtergrond in het maatschappelijk domein	Laaggeletterdheid nu genoemd in sociaal zorgplan en 'inclusievisie'	Domein overstijgend werken gr. om taken te verduidelijken, geformaliseerd via ambitiedocument	Ambtenaar legt actiever verbanden met andere beleidsdomeinen	Aandacht voor eenvoudigere communicatie dienstverleners
17	Laaggeletterdheid wordt genoemd in coalitieakkoord; budget beschikbaar	Adviesgroep met lokale partners over domeingrenzen heen; ondersteuning in het doeldomein	Ervaren ambtenaar met goede contacten binnen gemeente	Uitvoeringsplan laaggeletterdheid afgerond (in afwachting van goedkeuring)	Structurele werksessies voor het verzamelen van input van interne en externe actoren	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Dienstverleners raakten meer betrokken bij laaggeletterden; zorgen over de capaciteit
5	Laaggeletterdheid genoemd in coalitieakkoord en in begroting	Laaggeletterdheid genoemd in diverse uitvoerings- en jaarplannen, maar gezondheid niet	Ambtenaar relatief nieuw op dossier; heeft weinig connectie met doeldomein	Laaggeletterdheid genoemd in gezondheidsbeleidsplan; meer aandacht voor het onderwerp	Meer ondersteuning van teammanagers binnen het domein welzijn	Meer kennis en netwerk over domeinen heen; meer verbanden	Grotere betrokkenheid van service delivery managers
15	Laaggeletterdheid genoemd in coalitieakkoord; beleidsplan geletterdheid goedgekeurd	Werkgroep sociale partners; capaciteit en beschikbare uren voor geletterdheid	Onervaren ambtenaar voor wie laaggeletterdheid een nieuw dossier is	Bestuursvergadering laaggeletterdheid ingesteld onder voorzitterschap van wethouder	Werkgroep 'signaleren laaggeletterdheid' geïnstalleerd, komt regelmatig bijeen	<i>Geen wijzigingen opgemerkt</i>	Werkgroep engagementdeelnemers, maar geen verandering in de praktijk
19	Laaggeletterdheid genoemd in coalitieakkoord; budget beschikbaar	Personeelscapaciteit en middelen beschikbaar gesteld voor laaggeletterdheid	Nieuwe ambtenaar met beperkte kennis; achtergrond in het onderwijs	<i>Niet afgerond</i>	<i>Niet afgerond</i>	<i>Niet afgerond</i>	<i>Niet afgerond</i>
20	Laaggeletterdheid niet genoemd in coalitieakkoord en geen budget	Zeer beperkte capaciteit; enkele structurele interdisciplinaire bijeenkomsten	Ambtenaar met voldoende kennis en expliciet aantal uren voor weinig licht.	<i>Niet afgerond</i>	<i>Niet afgerond</i>	<i>Niet afgerond</i>	<i>Niet afgerond</i>

In Tabel 2 zien we ook duidelijke verschillen in de uitgangsposities van de verschillende gemeenten. In de vijf gevallen die daadwerkelijk tot beleidsresultaten leidden, was er aan het begin van het traject al formeel beleid en budgetten op institutioneel niveau. Het feit dat deze gevallen aan het einde van het traject *geen veranderingen* op dit niveau kenden, betekent in de eerste plaats dat dergelijke veranderingen niet nodig waren omdat de beleidsvoorwaarden voor geïntegreerde uitkomsten al aanwezig waren. Deze deelnemers konden zich richten op het daadwerkelijk implementeren van beleidsdoelen en hadden daarvoor vaak de politieke en bestuurlijke steun. Hierdoor konden ze gemakkelijker de weerstand van collega's overwinnen, ook gezien de beschikbaarheid van extra middelen of budgetten.

Dit betekent ook dat er in andere gevallen nog veel meer werk moest worden verzet op beleids- en organisatieniveau voordat soortgelijke progressie mogelijk was. Om dit te bereiken streefden veel deelnemers naar het bereiken van veranderingen in de formele beleidsdoelen van de gemeente, bijvoorbeeld door een paragraaf over laaggeletterdheid toe te voegen aan de beleidsdocumenten van andere domeinen of door ervoor te zorgen dat er een overkoepelend beleidskader wordt geschreven met een integrale aanpak in gedachten. Door formele beleidsdocumenten te wijzigen en beleidsdoelstellingen vast te stellen, konden sommige deelnemers de activiteiten rond laaggeletterdheid beter structureren. Met name voor gemeenten die zeer weinig formele middelen hadden om laaggeletterdheid aan te pakken, biedt het integreren van laaggeletterdheid met meer geprioriteerde beleidsdomeinen toegang tot aanvullende persoonlijke of financiële middelen en geeft het de deelnemers een mandaat om gemakkelijker contact op te nemen met collega's en dienstverleners en deze te overtuigen.

Tenslotte richtten de deelnemers zich op het veranderen of benutten van bestaande werkstructuren om interne collega's en externe stakeholders uit verschillende beleidsdomeinen bij elkaar te brengen. Veel van de deelnemende gemeenten hadden aparte eenheden voor beleidsdomeinen als Welzijn, Schuldhulpverlening, Onderwijs of Gezondheidszorg. In die zin vloeiden beleidssilo's voort uit de algemene structurering van gemeenten en beïnvloedden deze silo's de algemene communicatiepatronen binnen de bestudeerde gemeenten. Om deze silo's te doorbreken, richtten sommige deelnemers zich expliciet op het creëren van nieuwe departement overstijgende werkgroepen of commissies met als doel collega's uit verschillende beleidsdomeinen samen te brengen en activiteiten te coördineren. Het herstructureren van bestaande werkstructuren in structuren waarin laaggeletterdheid een prominentere rol speelde, was hier ook een strategie.

Vijf gemeenten hebben binnen tien maanden een positieve verandering in de beleidsuitvoering bereikt door dienstverleners daadwerkelijk te laten screenen op laaggeletterdheid. Toch hebben de andere gemeenten allemaal de noodzakelijke voorwaarden voor het bereiken van dergelijke geïntegreerde beleidsresultaten

verbetert. Hoewel informele ondersteuning misschien wel het minst concrete resultaat is, is het een belangrijke eerste stap die vaak nodig is om dienstverleners hun gedrag te doen veranderen. Bovendien is het wijzigen van werkinstructies vaak niet mogelijk zonder geformaliseerde beleidsdoelen op het gebied van laaggeletterdheid. In die zin zijn de verschillende uitgangspunten van de gemeenten cruciaal voor welke ambities realistisch waren voor de verschillende deelnemers, maar ook voor de prioriteiten waar zij aan werkten. Hoe deze factoren op verschillende niveaus kansen en beperkingen bieden voor geïntegreerde beleidsuitvoering is de kern van de analyse. Ook hier geven we inzicht in de (ontwikkeling van) 'boundary spanning' vaardigheden van de individuele ambtenaren.

Analyse: Multilevel-dynamiek van beleidsintegratie

De resultaten laten zien dat de deelnemers verschillende resultaten bereikten op het gebied van horizontale coördinatie en het integreren van doelstellingen ten aanzien van laaggeletterdheid in een ander domein. Bovendien wijst Tabel 2 ook op verschillende mogelijkheden en beperkingen die een rol hebben gespeeld bij het bereiken van deze resultaten. In deze sectie bespreken we de factoren die naar voren kwamen op verschillende analyseniveaus en relateren we deze aan de manier waarop ze geïntegreerde beleidsresultaten en samengevoegde manieren van werken mogelijk maakten. Deze analyse wordt vervolgens gebruikt om te theoretiseren over de omstandigheden en contextfactoren die de effectiviteit van geïntegreerde beleidsinitiatieven beïnvloeden. Dit model integreert expliciet cross-level effecten, waarbij de individuele functionaris in een organisatorische en institutionele context wordt geplaatst, consistent met onze genestelde opvatting van *multi-levelness*.

Het institutionele niveau: politieke beperkingen en kansen

Binnen de onderzochte gemeenten was er veel variatie in de mate waarin politieke documenten (bijvoorbeeld coalitieakkoorden, beleidsprogramma's) al formele beleidsdoelen met betrekking tot laaggeletterdheid hadden opgenomen (zie Tabel 2). Deelnemers die bijvoorbeeld een bepaalde passage uit een coalitieakkoord konden aanwijzen, konden veel gemakkelijker een voet tussen de deur krijgen bij collega's dan deelnemers die dat niet konden. Zoals een respondent opmerkte toen ze terugkeek op de weerstand die ze ondervond bij collega's uit andere organisatieonderdelen: "*De eerste vraag die ik kreeg: allemaal goed en wel, maar in het coalitieakkoord kom ik de term laaggeletterdheid niet tegen. Ik kan er niets over lezen, dus waarom zeg je dat we er aandacht voor moeten hebben?*" [R3].

Veel ambtenaren in de onderzochte gemeenten laten zich leiden door waar ze aan moeten werken of aandacht aan moeten besteden volgens hun politieke bazen en zijn gevoelig voor wat er in de politieke arena gebeurt. Bij het proberen de beleidsdoelen op het gebied van laaggeletterdheid te integreren met andere beleidsdomeinen, bood dit zowel barrières als kansen voor de deelnemende ambtenaren. Eén respondent omschreef

een aangenomen motie van de gemeenteraad over “aan de aanpak van laaggeletterdheid” als een *“steun in de rug voor de gesprekken met de collega’s”* [R1]. Diezelfde respondent beschreef hoe zij, formeel gesteund door een coalitieakkoord met een formeel doel om hun communicatie richting burgers te vereenvoudigen, *“onmiddellijk naar de mensen van verschillende eenheden kon lopen en [vragen]: hoe gaan we dit aanpakken?”* [R1].

Beleidsdocumenten die beleidsdoelstellingen met betrekking tot laaggeletterdheid formaliseren en deze verbinden met andere domeinen gaven deelnemers het noodzakelijke mandaat om gemakkelijker contact op te nemen met collega's uit verschillende beleidsdomeinen en hun beweringen over de reden van laaggeletterdheid te onderbouwen. Als dergelijke formele ondersteuning echter buiten bereik zou zijn, zou informele ondersteuning door bestuurders in hoge mate een vergelijkbare rol kunnen spelen. Zoals een respondent over haar wethouder opmerkte: *“Hij is heel gepassioneerd, heel gedreven. [...] En hij is werkelijk honderd procent toegewijd aan dit thema. Hij vertelt erover bij elke gelegenheid. Hij is echt een geweldige ambassadeur voor ons. [...] Uiteindelijk ga je handelen naar wat hij belangrijk vindt”* [R6].

De afhankelijkheid van politieke besluitvorming zorgde ook voor obstakels voor de deelnemers en hun doelstellingen. Zoals een respondent opmerkte: *“de agenda van de Raad bepaalt ook wat op dat moment het meest urgent is”* [R12]. Incidenten die binnen een gemeente plaatsvinden, kunnen de aandacht en middelen verleggen. In de loop van het maatwerktraject kregen sommige gemeenten te maken met een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen, waardoor een groot deel van de beschikbare personele middelen voor laaggeletterdheid werd uitgeput. Toch maakten sommige deelnemers ook gebruik van dergelijke gebeurtenissen om laaggeletterdheid weer op de agenda te zetten, bijvoorbeeld door de noodzaak van taallessen voor dezelfde Oekraïense vluchtelingen te benadrukken en daarmee de behoefte aan aanvullende middelen om laaggeletterdheid aan te pakken.

Al met al zijn er op institutioneel niveau diverse barrières en mogelijkheden geconstateerd om het laaggeletterdheidsbeleid te integreren. Voor gemeenten die al geïntegreerde beleidsdoelen hadden, boden bestaande documenten de deelnemers echt ‘steun in de rug’ bij het coördineren van hun acties met interne collega’s en externe belanghebbenden. Het hebben van bestuurlijke steun, bijvoorbeeld via een enthousiaste wethouder, geeft deelnemers ook een mandaat om voet tussen de deur te krijgen bij collega's uit andere beleidsdomeinen. Maar net zoals deze aspecten kansen bieden voor ambtenaren die een geïntegreerde aanpak van laaggeletterdheid willen implementeren, kunnen ze ook barrières opwerpen. De agenda van de raad bepaalt ook de prioriteiten van ambtenaren, wat betekent dat verzamelde energie of steun rond laaggeletterdheid gemakkelijk wordt weggevaagd door externe incidenten.

Het organisatieniveau: afdelingssilo's en horizontale coördinatie

De gemeenten in ons onderzoek varieerden qua omvang en dit had gevolgen voor de wijze waarop de organisatiestructuur integraliteit beperkte of juist bevorderde. Bij grotere gemeenten waren de portefeuilles in het sociale domein meer verspreid over verschillende afdelingen, eenheden of teams, terwijl bij kleinere gemeenten deze portefeuilles meer verspreid waren over personen werkzaam in dezelfde eenheid of afdeling. Ongeacht de omvang waren de nationale wetten en de daaraan gekoppelde financiering echter zeer bepalend voor de manier waarop gemeenten hun taken en verantwoordelijkheden organiseerden. Zo bepaalt een nationale wet over Schuldhulpverlening dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het schuldsaneringswerk. Dit vertaalt zich doorgaans in een eenheid of een beleidsadviseur die eigenaar is van de Schuldhulpverleningsportefeuille, duidelijk afgebakende taakomschrijvingen en geformaliseerde doelstellingen.

In veel van de onderzochte gemeenten waren formele taakomschrijvingen van eenheden en individuele ambtenaren sterk bepalend voor het gedrag van ambtenaren. Dit creëerde beperkingen voor de deelnemers die proberen beleid te integreren en te werken *binnen* de bestaande verdeling van portefeuilles en beleidsdomeinen. Pogingen tot beleidsintegratie werden vaak gezien als 'iets extra's' en veel ambtenaren hadden weerstand tegen beleidsthema's waarmee ze formeel niet belast waren. Zoals een respondent terugblikte op een eenheid die niet instemde met hun plannen: *"Ik kan het ze niet echt kwalijk nemen als het buiten hun budget valt. Dan vertrouw je erop dat een collega het onderwerp gaat behandelen. Bijvoorbeeld: de jeugdzorg is heel belangrijk vind ik, en ik zou er alles aan doen om de jeugdzorg te verbeteren. Maar ik heb het niet in mijn begroting, dus ik kan er geen beleid over maken."* [R16]. Het vasthouden aan je eigen koers was vaak een belangrijk uitgangspunt voor ambtenaren. Zoals een respondent opmerkte over de gebrekkige afstemming tussen beleidsdomeinen in zijn gemeente: *"Het is echt een cultuur. Je ziet ook bij andere dossiers [...]. Mensen hebben echt de neiging om binnen hun eigen afdeling te blijven"*. [R7].

Met name voor dienstverleners, die vaak veel extra taken en zeer weinig middelen hadden, bleek dit een grote barrière om bijvoorbeeld laaggeletterdheidsscreening te integreren in hun contacten met burgers. Zoals een respondent opmerkte: *"de dienstverleners en consulenten zeggen dat ze niet zo goed weten hoe we dit in ons werkproces moeten integreren. Het gaat ons gewoon niet lukken. We hebben op dit moment gewoon andere prioriteiten"* [R14]. Formele processen waren bepalend voor waar ambtenaren mee bezig waren, waardoor dossiers of thema's die niet formeel vastgelegd zijn, snel overstemd worden door andere prioriteiten. Als laaggeletterdheid niet wordt geformaliseerd in beleidsdoelstellingen, werkinstructies of prestatiedoelstellingen, is het onwaarschijnlijk dat ambtenaren hier aandacht aan besteden. Zoals een respondent opmerkte over de reden waarom hun pogingen tot integratie strandden in de implementatiefase: *"Als het niet op papier staat, hoeft de consulent er geen verantwoording over af te leggen"* [R2].

Toch slaagden de respondenten er wel eens in om voet tussen de deur te krijgen bij een bepaald team of een bepaalde eenheid, meestal via het verkrijgen van managementsteun of het beïnvloeden van de formele plannen van bepaalde eenheden of divisies. Zoals een respondent omschreef: *“we gingen een programmaplan maatschappelijke ontwikkeling schrijven met een uitvoeringsplan, dus daar heb ik de programmamanager enthousiast gemaakt over laaggeletterdheid. Dat werd dus echt een speerpunt of actiepunt. Dan komt het ook terug in de data waar we verantwoording over moeten afleggen [..]. Dan kan ik altijd terugkomen op die afspraken en zeggen: 'Allemaal leuk, maar in het programmaplan staat dat we extra aandacht moeten besteden aan het versterken van de basisvaardigheden' [..]”*[R3]. Een andere respondent beschrijft op vergelijkbare wijze hoe zij formele beleidsdocumenten gebruikte om zaken in beweging te brengen: *“op dat moment werd een beleidsbrief gelanceerd voor de komende jaren en daar stond eigenlijk een kleine paragraaf in: 'we willen meer aandacht voor laaggeletterdheid'. Dat is een van die haakjes. Je merkt daardoor dat onze beleidsadviseur onderwijs zeer bereid is om met ons mee te bewegen en mee te denken “*[R11].

Een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van dergelijke vormen van beleidsintegratie is echter het bestaan van domein overstijgende werkstructuren die interactie en horizontale coördinatie faciliteren. Vooral voor de grotere gemeenten bleken werkgroepen of projectteams cruciaal om adviseurs uit verschillende beleidsdomeinen bij elkaar te brengen en kansen te bieden voor integratie. Soms bestaan dergelijke structuren al en zijn deelnemers erin geslaagd daar slim gebruik van te maken. Zoals een respondent opmerkte: *“daar hebben we die werkgroepen en ik heb laaggeletterdheid gekoppeld aan een werkgroep die al bestond. Mijn werkgroep heet nu dus 'ouderbetrokkenheid – laaggeletterdheid', en nu kunnen ze er niet meer omheen. En die groep is ook bezig met het implementeren van deze kleine stappen “*[R12]. In andere gemeenten moesten dergelijke gremia nog ontstaan. Eén respondent speelde hierin een actieve rol en nam het initiatief tot het formaliseren van een werkgroep waarin actoren uit verschillende domeinen rond het thema laaggeletterdheid samenkwamen. Zoals ze uitlegde: *“we wilden de structuur gewoon veel beter vastleggen. Voorheen was het niet echt duidelijk wie er met dit thema [laaggeletterdheid] bezig is. Uiteindelijk hebben we in de stuurgroep, die twee keer per jaar bijeenkomt, gezegd wie welke rollen heeft en daar hangen we werkgroepen onder “*[R1].

Over het algemeen stuiten veel deelnemers op de grenzen die door organisatiestructuren werden opgelegd wanneer ze een vorm van horizontale coördinatie wilden bereiken. Beleidsdoelen die niet geformaliseerd zijn leiden vaak tot weerstand bij collega's en worden snel overstemd door doelen die wel geformaliseerd zijn en waarmee rekening moet worden gehouden in het proces van gemeentelijke beleidsvorming. Hoewel vrijwel alle gemeenten algemene plannen hadden om laaggeletterdheid te integreren in het bredere sociale domein, viel laaggeletterdheid als beleidsdossier op organisatorisch vlak vaak tussen wal en schip. Het hebben van een “formeel” haakje helpt collega's er over het algemeen van te overtuigen meer aandacht te besteden aan het onderwerp laaggeletterdheid. Bovendien vergemakkelijkte het bestaan

van geïntegreerde werkstructuren doorgaans de horizontale coördinatie. Dit zijn de plaatsen waar ambtenaren de kans krijgen om zorgen over laaggeletterdheid te formaliseren en te specificeren, en om collega's informeel te overtuigen van het belang ervan voor hun eigen beleidsdomeinen.

Het individuele niveau: samenwerkingscompetenties en verbindende praktijken

De deelnemers aan het onderzoek vormden een diverse groep individuen qua (werk)ervaring, dienstverband, opleidingsachtergrond en inhoudelijke expertise. Bovendien zorgde de context van de gemeente voor een aantal belangrijke verschillen, vooral in termen van het aantal verschillende dossiers die de ambtenaren in hun portefeuille hadden en het aantal uren dat ze aan laaggeletterdheid mochten werken (bijvoorbeeld 2, 6 of 16 uur per week). Uiteraard scheidt dit laatste aspect verschillende beperkingen voor het bereiken van geïntegreerde beleidsresultaten rond laaggeletterdheid en welke ambities realistisch zijn. Toch lieten de deelnemers, ongeacht hun ambitieniveau, verschillende competenties zien die schijnbaar hun kansen verbeterden om met succes geïntegreerde beleidsresultaten te bereiken rond laaggeletterdheid en om aspecten van hun organisatorische en institutionele omgeving te beïnvloeden.

Ten eerste bleek kennis over het onderwerp laaggeletterdheid cruciaal voor het leggen van vruchtbare verbindingen met andere beleidsdomeinen. Hoewel sommigen meer expertise op dit gebied hadden dan anderen, beschreven veel respondenten wat ze tijdens het traject over laaggeletterdheid leerden als cruciaal voor hun interacties met collega's. Zoals een respondent opmerkte over haar deelname aan een projectgroep voor het schrijven van een beleidsplan: *“terwijl het voor mij ook duidelijk werd welke impact had op andere thema's, bijvoorbeeld de gezondheid. Ik heb het gewoon veel krachtiger gecommuniceerd, het meer naar voren gebracht. Ik denk niet dat ik dat anders gedaan zou hebben. Voordat het slechts een onderwerp op de agenda was [...] [Maar] het is echt overal. Dat was voor mij een eyeopener”* [R6]. De kansen om beleid rond laaggeletterdheid te integreren hangen vaak af van hoe overtuigend je je collega's bij de koffieautomaat weet te overtuigen, of van de vijf minuten die je krijgt om te spreken tijdens een beleidsvergadering. Kennis hebben over de gevolgen van laaggeletterdheid helpt uiteraard. Bovendien kun je hierdoor makkelijker de verbanden zien met andere beleidsdomeinen, waardoor sommige deelnemers meer kansen voor integratie zagen dan anderen.

Ten tweede bleek bewustzijn van de eigen (organisatorische en politieke) omgeving een cruciale voorwaarde voor strategisch gedrag. Verschillende respondenten beschreven de complexe situatie waarin zij zich bevonden, vooral bij het starten in een nieuwe organisatie of functie. Zoals een deelnemer opmerkte bij zijn pogingen om de huidige situatie op het gebied van laaggeletterdheid in zijn gemeente in kaart te brengen: *“Wat gebeurt er nu op het gebied van laaggeletterdheid? Dan moet je jezelf echt achter de oren krabben, want je hebt geen idee van alles wat er al gebeurt. Probeer het maar eens in*

kaart te brengen. Dan ga je met collega's praten. De collega's weten het eigenlijk ook echt niet "[R16]. Om vruchtbare verbindingen te kunnen leggen met andere beleidsdomeinen heb je gevoel nodig voor hoe de gemeente eruitziet. Waar zijn de relevante bijeenkomsten, wat is het huidige beleid, met wie kan ik hiervoor contact opnemen? De omvang van de gemeente is hier uiteraard van belang, want voor sommige ambtenaren "is de gemeente gigantisch. We hebben gewoon zoveel personeel "[R4], terwijl voor anderen "de lijnen hier gewoon heel kort zijn "[R14].

Ten derde bleken de informele netwerkcontacten van deelnemers cruciaal om horizontale coördinatie te faciliteren. Via informele contacten vinden ambtenaren raakvlakken. Eén respondent merkte op hoe zijn samenwerking met een collega uit een ander beleidsdomein begon via "[...] informele gesprekken. De gesprekken die je voert bij de koffieautomaat, of aan het einde van een vergadering. En dan merk je dat je samen een gezamenlijke passie hebt om er iets aan te doen"[R16]. Netwerkcontacten kunnen ook helpen om toegang te krijgen tot bijeenkomsten of plekken waar beleid wordt gemaakt. Zoals een respondent opmerkte: "Het scheelt echt dat ik hier al jaren werk. Want ik ken dan ook de collega's. Dus dat maakt echt een groot verschil, denk ik. Ook om gewoon mee te gaan met een teamoverleg en te zeggen 'ik heb dit stuk geschreven' en vaak weten ze het niet. Ik kan uitleggen wat ik doe. Maar ook om de verbinding te vinden, 'wat betekent het voor jou en hoe kunnen we een stap vooruit maken'" [R12].

Bovendien hielp het profileren van jezelf op een thema de respondenten met zichtbaarheid, wat nieuwe mogelijkheden voor integratie bood. Eén respondent merkte op dat "mijn naam staat voor 'laaggeletterdheid en digitale vaardigheden'" [R6], waardoor het voor collega's gemakkelijker wordt om haar te vinden. Een andere respondent beschrijft haar strategie om "zichtbaar te zijn op allerlei bijeenkomsten die hierover gaan [laaggeletterdheid]. Bijvoorbeeld over inclusiviteit, over taal, over Oekraïne. Ik ben daar [...] Mensen zien mij en weten wie ik ben "[R4]. Het verbonden zijn aan een thema opent de mogelijkheden voor nieuwe samenwerking, waarbij anderen naar jou toe komen in plaats van andersom. Zoals een respondent omschreef: "Onlangs kwam mijn collega van veiligheid [...] naar mij toe en hij zei dat ze bijeenkomsten willen organiseren om mensen uit de buurt uit te nodigen voor buurtapps, of zoiets... Misschien kunnen we een aparte bijeenkomst organiseren [...] over het vertellen in gemakkelijke taal. Ze kwamen dus zelf met het idee!" [R10].

Met name in kleinere gemeenten kwamen extra mogelijkheden voor beleidsintegratie voort uit de portefeuille en 'dossierbundel' waarover deelnemers beschikten. Hoewel respondenten aangeven weinig invloed te hebben op welke dossiers zij hebben, biedt het hebben van meerdere bij elkaar passende dossiers duidelijk mogelijkheden voor integratie. Zoals een respondent opmerkte: "Ik heb dus 'laaggeletterdheid', maar ook 'jeugd' en 'onderwijs'. Al die dossiers horen bij mij. Ik moest het dus op een slimme manier combineren, want ik kan het niet allemaal apart doen. Dat is dus het voordeel, dat je [ze] kunt en mag combineren"[R12]. Het hebben van meerdere dossiers betekent echter ook dat bepaalde onderwerpen snel naar de achtergrond

kunnen verdwijnen. Zoals een respondent omschreef: “*we hebben gewoon een heleboel onderwerpen die ik moet doen in mijn pakket. In deze heeft laaggeletterdheid gewoon niet de hoogste prioriteit. Laat ik het zo zeggen. Ik zie echt [de meerwaarde], maar ik heb gewoon niet de tijd om er uitvoering aan te geven*”[R17]. In die zin biedt de portefeuillevreiding een gemengde zegen, waarbij de persoonlijke affiniteit van ambtenaren bepaalt hoeveel aandacht of prioriteit laaggeletterdheid krijgt.

Over het geheel genomen bepaalden verschillende competenties de manier waarop individuen omgingen met de kansen en beperkingen die hun organisatorische en institutionele context bood. Door inhoudelijke kennis over een beleidsdossier zie je makkelijker verbanden met andere beleidsdomeinen en overtuig je collega's eerder van de meerwaarde van beleidsintegratie. Bovendien konden de deelnemers, dankzij organisatorisch bewustzijn en informele netwerken, gemakkelijker door hun organisatorische instellingen navigeren en beter gebruik maken van de kansen die deze omgevingen boden. In die zin bepaalden deze competenties of individuen daadwerkelijk furore konden maken in de organisatie of werden weggevaagd door de organisatorische en institutionele barrières die op hen inwerkten.

Discussie

De analyse wijst op een verscheidenheid aan mogelijkheden en beperkingen voor acties gericht op het integreren van beleid. Deze kansen en beperkingen worden veroorzaakt door factoren op verschillende analyseniveaus en werken samen in interactie. In dit deel wordt theoretisch gespecificeerd op welke manier en worden de mechanismen gepresenteerd waarmee deze verschillende niveaus met elkaar verbonden zijn. Samen zorgen deze mechanismen voor een beter begrip van hoe geïntegreerde beleidsinitiatieven soms tot daadwerkelijke verandering leiden, terwijl ze op andere momenten verzanden in goede bedoelingen.

In het ontwikkelde raamwerk resoneren twee elementen duidelijk met het bestudeerde empirische materiaal. Ten eerste is er sprake van een duidelijke *gelaagdheid* om te begrijpen hoe gemeentelijke organisaties dienstverleningsresultaten bereiken. In onze casussen is het vaak een *individu* dat een actie *teweegbrengt*, dat wil zeggen door nieuwe verbindingen te smeden, mensen samen te brengen, steun te verwerven. Deze individuen doen dit echter in de context van een *organisatorische* setting, waarin het team, de eenheid of de divisie waarin zij zich bevinden, het gedrag van hen en hun collega's sterk stuurt. Bovendien biedt de *institutionele* context een groot deel van de manoeuvreerruimte die deze individuen hebben om geïntegreerde beleidsresultaten na te streven, bijvoorbeeld via geformaliseerde beleidsdoelstellingen of geïntegreerde begrotingstoewijzingen. De mate waarin deze aspecten binnen overheidsorganisaties in silo's zijn verdeeld, biedt individuen ook de risico's, beloningen en prikkels om geïntegreerde beleidsinitiatieven na te streven of daarvoor open te staan.

Ten tweede zijn de genoemde analyseniveaus met elkaar verbonden door een proces van *structuring*, waarin “structurele eigenschappen van sociale systemen zowel het medium als het resultaat zijn van de praktijken waaruit deze systemen bestaan” (Giddens, 1979: 69). De institutionele en organisatorische contexten voorzien in reeksen regels die de parameters van aanvaardbaar gedrag specificeren, maar deze structuren worden zelf ook gewijzigd door het gedrag van mensen binnen deze contexten. Bestaande en nieuw opgerichte projectgroepen creëren mogelijkheden voor geïntegreerd werken, waarbij coalities van actoren worden samengebracht die beleidsverandering kunnen bewerkstelligen. Beleid is niet altijd in steen gebeiteld en kansen voor verandering doen zich periodiek voor. Individuele actoren kunnen hun netwerken, expertise en strategisch bewustzijn gebruiken om deze kansen te ontdekken en hun institutionele omgeving daadwerkelijk te veranderen, bijvoorbeeld door een passage over laaggeletterdheid aan een beleid toe te voegen. Opeenvolgende acties (op microniveau) vormen en transformeren het institutionele domein (op meso- en macroniveau), waardoor een nieuwe reeks kansen en beperkingen wordt geboden voor daaropvolgende acties.


Tabel 3 brengt de mechanismen samen die de niveaus met elkaar verbinden en beschrijft hoe factoren op elk niveau kansen en beperkingen bieden voor sociaal gedrag en resultaten op de andere niveaus (zie Hitt et al. 2007). Er worden in het bijzonder drie soorten mechanismen opgemerkt: *macro-naar-micro*; *micro-naar-macro*; en *dynamiek in de tijd*. Macro-naar-micro-mechanismen beschrijven hoe institutionele en organisatorische factoren het speelveld creëren waarin individuele actoren opereren. Micro-tot-macromechanismen beschrijven de manier waarop individuele actoren factoren op een hoger niveau kunnen beïnvloeden door middel van doelgericht en strategisch gedrag. En ten slotte beschrijft de temporele dynamiek de manieren waarop veranderingen in geïntegreerde beleidsresultaten sequentieel verlopen en sterk worden aangedreven door externe incidenten en onvoorziene gebeurtenissen die zich in de loop van de tijd voordoen.

Beginnend met *macro-tot-micro-mechanismen* die druk uitoefenen op individuele actoren, biedt de formele verdeling van taken, budgetten en beleidsportefeuilles belangrijke leidende principes voor het dagelijkse gedrag van ambtenaren. Als gevolg daarvan zullen, als de formele beleidsdoelstellingen en de werkstructuren van de organisatie in compartimenten blijven verdeeld, het onwaarschijnlijk is dat individueel gedrag en zinvolle coördinatie-inspanningen van de grond zullen komen. De indeling van organisaties in specifieke afdelingen of eenheden biedt bijzondere manieren om de wereld te categoriseren. Deze categorisering kan overdreven rigide en diepgeworteld raken, waardoor sterke mentale blokkades ontstaan die niet gemakkelijk te overwinnen zijn (zie Tett 2016). Dit leidt er vaak toe dat ambtenaren zich vooral “op hun eigen zaakjes letten” (6 et al. 2006), omdat ze niet buiten de geformaliseerde grenzen willen handelen. In die zin zullen integratie-inspanningen die niet zijn geformaliseerd in beleidsdoelen op institutioneel niveau en die verkokerde werkstructuren behouden, waarschijnlijk niet veel verandering teweegbrengen. Inspanningen op het gebied van

beleidsintegratie die investeren in het verkrijgen van de steun voor integratie op alle niveaus (institutioneel, bestuurlijk, operationeel) creëren de meeste impact.

Tafel 3. Conceptueel model

Mechanisme	Sub mechanismen	Verwachte impact op beleidsintegratie
<p style="text-align: center;"></p> <p>Van macro naar meso naar micro Hoe de institutionele context organisatorische processen vormt, die individueel gedrag bepalen.</p>	<p><i>Geformaliseerde beleidsdoelen en rolbeschrijvingen</i> bepalen de prioriteiten en aandacht van organisatie-eenheden en overheidsfunctionarissen</p> <p><i>De beschikbaarheid van hulpbronnen</i> bepaalt de manoeuvreerruimte en de weerstand tegen nieuwe initiatieven;</p> <p><i>Organisatiestructuren</i> zijn een sterke leidraad voor de communicatie binnen en tussen beleidssilo's.</p>	<p>Het is onwaarschijnlijk dat institutionele contexten en organisatiestructuren die een beperkte focus belonen, geïntegreerde beleidsresultaten zullen opleveren;</p> <p>Inspanningen op het gebied van beleidsintegratie die er niet in slagen de hogere niveaus, zowel organisatorisch als institutioneel, te beïnvloeden, zullen geen of een beperkte impact hebben.</p>
<p style="text-align: center;"></p> <p>Van micro naar meso naar macro Hoe individueel gedrag organisatorische processen kan vormgeven, die de institutionele context vormgeven</p>	<p><i>Netwerken en knooppunten;</i> Het creëren van bottom-up verbindingen om mogelijkheden voor integratie te verkennen en steun te verwerven</p> <p><i>Het formaliseren van beleidsdoelen</i> om de acties en het gedrag van collega's opnieuw te prioriteren</p>	<p>Individuele actoren kunnen geïntegreerde beleidsinitiatieven vooruithelpen door collega's te mobiliseren via interdepartementale werkstructuren;</p> <p>Ondersteuning van het management in termen van</p>

	<p><i>Het verzamelen van managementsteun om weerstand tegen geïntegreerde beleidsdoelen weg te nemen</i></p>	<p>geformaliseerde doelstellingen is nodig om een verandering in de individuele werkpraktijk te bewerkstelligen.</p>
<p style="text-align: center;"></p> <p>Dynamiek in de tijd Hoe externe gebeurtenissen, incidenten en de longitudinale aard van het beleidsproces kansen en beperkingen creëren voor beleidsintegratie</p>	<p><i>Externe verschuivingen</i> zorgen voor een toenemende en afnemende steun voor beleidsintegratie, waardoor politieke agenda's en prioriteiten worden bijgesteld</p> <p><i>Personeelsverloop</i> kan de verzamelde steun of vooruitgang tenietdoen; maar bieden ook mogelijkheden om de impasse te doorbreken.</p> <p><i>Gestructureerde beleidscycli</i> creëren momenten van kansen, waardoor het geformuleerde beleid en de bijbehorende uitvoeringsplannen periodiek worden verstevigd en vloeibaar gemaakt.</p> <p><i>Stapsgewijze stappen</i> karakteriseren de weg naar integratie in plaats van grootse en onmiddellijke ontwerpen.</p>	<p>Beleidsintegratie is nooit klaar, maar is altijd werk in uitvoering;</p> <p>Er doen zich periodiek mogelijkheden voor om de integratie vooruit te helpen.</p> <p>Kleine maar incrementele initiatieven zullen eerder winst boeken op het gebied van beleidsintegratie dan grote, grootschalige ontwerpen.</p>

De *micro-naar-macro-mechanismen* beschrijven de *keuzevrijheid* die individuen hebben wanneer ze opereren in organisatorische en institutionele structuren. De kansen die dergelijke structuren bieden, kunnen door individuele actoren worden ingezet om zaken in beweging te brengen en stappen te zetten in de richting van geïntegreerde beleidsresultaten. Door nieuwe verbindingen te leggen en gebruik te maken van interdepartementale werkstructuren kunnen individuele actoren draagvlak verwerven voor geïntegreerde beleidsdoelen. Door managers of teamleiders te overtuigen van de noodzaak van een geïntegreerde aanpak kunnen individuele actoren de screeningprocedures van dienstverleners veranderen. En door integrerende beleidsdoelen te formaliseren, kunnen individuele actoren de aandacht van de organisatie opnieuw prioriteren en middelen beschikbaar maken voor geïntegreerde beleidsinitiatieven. Activiteiten en interacties op individueel niveau leiden dus duidelijk tot uitkomsten op een hoger niveau, waardoor de gedragsregelmaticheden worden doorbroken die gefragmenteerde beleidsdoelen, in hokjes opgesloten organisatiestructuren en gecompartmenteerde budgettoewijzingen voorschrijven. Door strategisch gedrag creëren individuele actoren nieuwe netwerken, passen ze werkstructuren aan, wijzigen ze beleidsdocumenten en kunnen ze langzaam maar zeker toewerken naar een geïntegreerde beleidsuitvoering.

Belangrijk is dat deze mechanismen op een dynamische manier op elkaar inwerken, waarbij factoren op verschillende niveaus in de loop van de tijd in patronen in de richting van afstemming en verkeerde afstemming bewegen, vaak in verschillende snelheden (zie ook Candel & Biesbroek 2016). Zoals opgemerkt door Barley en Tolbert (1997), laat de analyse zien hoe opeenvolgende acties (op microniveau) het institutionele domein (meso- en macroniveau) vormen en transformeren. Geïstitutionaliseerde praktijken veranderen in de loop van de tijd. Externe gebeurtenissen creëren nieuwe kansen of belemmeren de vooruitgang, door de prioriteiten van de organisatie te verleggen. Personeelsverloop is een inherent kenmerk van het organisatieleven en kan coalities uiteen doen vallen of mogelijkheden bieden om de impasse te doorbreken. En het cyclische karakter van de beleidscyclus betekent dat er af en toe nieuwe kansen voor beleidsverandering zullen ontstaan. Het integreren van beleid is dus altijd een proces waarin actoren die “meeliften op de golf van (politieke) kansen” hun kansen op succes vergroten (Kingdon, 1984).

Conclusie

Overheden op lokaal, nationaal en internationaal niveau benadrukken steeds meer de noodzaak van geïntegreerd beleid en horizontale coördinatie. In de praktijk lopen dergelijke initiatieven echter vaak vast en leveren ze geen daadwerkelijke resultaten op. Dit document laat de dynamiek op meerdere niveaus zien. Buiten het institutionele niveau bleken organisatiestructuren en individueel gedrag cruciaal voor het begrijpen van de dynamiek waarmee geïntegreerd beleid zich ontvouwt.

Vanuit een theoretisch perspectief benadrukt en illustreert deze studie het belang van het ontwikkelen van integratieve raamwerken voor het beter analyseren en begrijpen van complexe bestuursvragen (Jilke et al. 2019; Osborne et al. 2022). Een lens met meerdere niveaus onthult beter de bredere processen, structuur en overkoepelende context waarin sociaal gedrag plaatsvindt en de manieren waarop dergelijk gedrag niveaus van de sociale organisatie doorkruist.

Het veranderen van de beleidskaders heeft gevolgen voor de actoren en individuen die binnen deze institutionele omgeving opereren. De mate waarin factoren op verschillende analyseniveaus op elkaar zijn afgestemd of niet op elkaar zijn afgestemd, verbetert of belemmert de kansen voor geïntegreerde beleidsresultaten. Het niet begrijpen van de cross-level dynamiek van beleidsintegratie resulteert waarschijnlijk in onbedoelde gevolgen, waardoor zowel academici als praktijkmensen gefrustreerd raken door het gebrek aan de behaalde beleidsintegratie.

Ons onderzoek heeft ook praktische relevantie. Onze cases laten zien hoe pragmatische stappen in de loop van de tijd een verschil kunnen maken. Opeenvolgende beleidsverandering over meerdere niveaus kan overweldigend zijn; het streven naar volledige beleidsintegratie kan ontmoedigend werken. Echter, het focussen op stapje voor stapje verder komen (zoals een kopje koffiedrinken, een aantal beleidsadviseurs in een ruimte krijgen voor een bijeenkomst, een bewustwordingspresentatie geven aan medewerkers in de uitvoering) is niet complex, maar leidt uiteindelijk wel tot echte vooruitgang in de richting van beleidsintegratie.

De cases die erin slaagden het meeste te bereiken, deden dit door zich op één domein te concentreren, terwijl de cases die zich op twee domeinen concentreerden er moeite mee hadden om überhaupt iets te bereiken. Kleine stappen en prioriteiten stellen betekent dat individuele ambtenaren niet overweldigd hoeven te worden door de organisatorische en institutionele structuren die op hen inwerken en zelf elke dag de aanjagers van beleidsintegratie kunnen zijn.

Literatuur

6, P. (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103–138. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh006>

Ansell, C. K., & Bartenberger, M. (2016). Varieties of Experimentalism. *Ecological Economics*, 130, 64–73.

Aoki, N., Tay, M., & Rawat, S. (2023). Whole-of-Government and Joined-Up Government: A Systematic Literature Review. *Public Administration*. *Advance Access*, doi: 10.1111/padm.12949.

Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization studies*, 18(1), 93-117.

Bieleke, M., Keller, L., & Gollwitzer, P. M. (2021). If-then planning. *European Review of Social Psychology*, 32(1), 88-122.

Candel, J. J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a Processual Understanding of Policy Integration. *Policy Sciences*, 49, 211-231.

Candel, J. J. (2017). Holy Grail or Inflated Expectations? The Success and Failure of Integrated Policy Strategies. *Policy Studies*, 38(6), 519-552.

Carey, G., & Crammond, B. (2015). What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), 1020-1029.

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration. *Policy Sciences*, 50, 745-767.

Cree, A., Kay, A., & Steward, J. (2023). The Economic and Social Cost of Illiteracy: A Snapshot of Illiteracy in a Global Context. *World Literacy Foundation*, 1-18.

Dekker, R., Franco Contreras, J., & Meijer, A. (2020). The living lab as a methodology for public administration research: A systematic literature review of its applications in the social sciences. *International Journal of Public Administration*, 43(14), 1207-1217.

De Leeuw, E., & Peters, D. (2015). Nine Questions to Guide Development and Implementation of Health in All Policies. *Health Promotion International*, 30(4), 987-997.

Domorenok, E., Graziano, P., & Polverari, L. (2021). Introduction: Policy Integration and Institutional Capacity: Theoretical, Conceptual and Empirical Challenges. *Policy and Society*, 40(1), 1-18.

- Ellerman, D. P. (2004). Parallel Experimentation and the Problem of Variation. *Knowledge, Technology & Policy*, 16(4), 77-90.
- Fisher, G., & Aguinis, H. (2017). Using theory elaboration to make theoretical advancements. *Organizational research methods*, 20(3), 438-464.
- Getha-Taylor, H. (2008). Identifying collaborative competencies. *Review of Public Personnel Administration*, 28(2), 103-119.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction in social analysis*. Oakland, CA: Univ of California Press.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Oxford, UK: Cambridge Polity Press.
- Hitt, M. A., Beamish, P. W., Jackson, S. E., & Mathieu, J. E. (2007). Building theoretical and empirical bridges across levels: Multilevel research in management. *Academy of Management journal*, 50(6), 1385-1399.
- Jilke, S., Olsen, A. L., Resh, W., & Siddiki, S. (2019). Microbrook, mesobrook, macrobrook. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4), 245-253.
- Joosse, H., & van Buuren, A. (2023). The marginalization of policy integration: Dynamics of integrated policymaking in the periphery of bureaucracy. *Public Policy and Administration*, Advance Access. Doi: 10.1177/09520767231175917.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Boston, MA: Little, Brown, and Company.
- Leifeld, P., & Schneider, V. (2012). Information exchange in policy networks. *American Journal of Political Science*, 56(3), 731-744.
- May, P. J., Jochim, A. & Sapotichne, J. (2011). Constructing Homeland Security: an Anemic Policy Regime. *The Policy Studies Journal* 39 (2): 285–307.
- Murdoch, Z., MacCarthaigh, M., & Geys, B. (2023). It's About Time! Temporal Dynamics and Longitudinal Research Designs in Public Administration. *Public Administration Review*, 83(6), 1727-1736.
- Nunan, F., Campbell, A., & Foster, E. (2012). Environmental Mainstreaming: The Organisational Challenges of Policy Integration. *Public Administration and Development*, 32(3), 262-277.
- OECD. (2019). *Survey of Adult Skills 2018*. Paris: OECD.
- OECD (2023). *Policy Integration and Child Well-Being*. Paris: OECD.

- O'Flynn, J., Buick, F., Blackman, D., & Halligan, J. (2011). You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-up Government. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 244-254.
- O'Leary, R., Choi, Y., & Gerard, C. M. (2012). The Skill Set of the Successful Collaborator. *Public Administration Review*, 72(s1), s70-83.
- Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634-645.
- Schon, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York, NJ: Basic Books.
- Schotter, A. P., Mudambi, R., Doz, Y. L., & Gaur, A. (2017). Boundary spanning in global organizations. *Journal of Management Studies*, 54(4), 403-421.
- Tett, G. (2015). *The Silo Effect: The Peril of Expertise and the Promise of Breaking Down Barriers*. New York, NJ: Simon and Schuster.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy Integration: Mapping the Different Concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553-570.
- Trein, P. (2017). Coevolution of policy sectors: A comparative analysis of healthcare and public health. *Public Administration*, 95(3), 744-758.
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349.
- Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G. M., Duffy, R., Hustedt, T., & Meyer, I. (2021). Policy Coordination and Integration: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 81(5), 973-977.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The Effects of Boundary Spanners on Trust and Performance of Urban Governance Networks: Findings from Survey Research on Urban Development Projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47, 3-24.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2021). Becoming a Competent Boundary Spanning Public Servant. In *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 1437-1452). Cham: Springer International Publishing.
- Williams, P. (2013). We Are All Boundary Spanners Now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17-32.