

De *Kanteling* in de zorg

co-creatie
binnen het sociaal domein
van de gemeente Arnhem

Masterthesis bestuurskunde

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Naam: Maarten Campman

Studentnummer: 0840750

Begeleiding: Dr. J.K. Helderman

Tweede lezer: Prof. Dr. M.S. de Vries

18 april, 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting.....	6
1. Een stelsel gewijzigd	8
1.1. Inleiding	8
1.2. Relevantie	9
1.3. Probleemstelling.....	9
1.4. Doel- en vraagstelling	10
1.5. Leeswijzer	11
2. Beleidskader	13
2.1. Inleiding	13
2.2. De 3 D's.....	13
2.2.1. Jeugdwet.....	14
2.2.2. Langdurige zorg en ouderenzorg	15
2.2.3. Werk en inkomen	16
2.3. De gemeente Arnhem en de 3 D's	17
2.3.1. Transitie en transformatie	17
2.3.2. Vier basisprincipes	18
2.4. Resumerend	20
3. Theoretisch kader	22
3.1. Inleiding	22
3.2. Samenwerken in netwerken	22
3.2.1. De netwerkbenadering	23
3.2.2. Strategieën van de participanten.....	25
3.3. Co-creatie	28
3.3.1. De participerende samenleving	28
3.3.2. Co-creatie en co-productie	29
3.3.3. Rol van de overheid	31
3.4. Invloedsfactoren.....	32
3.4.1. Bereidheid.....	33
3.4.2. Capaciteit	34
3.5. Managementstrategieën	36
3.5.1. Het beïnvloeden van de structuur	37
3.5.2. Het beïnvloeden van het proces	38
3.6. Resumerend	40

4. Methodologisch kader.....	42
4.1. Inleiding.....	42
4.2. Onderzoekopzet	42
4.2.1. Methode en casestudy	42
4.2.2. Open onderzoeksprocedure	43
4.3. Dataverzameling.....	44
4.3.1. Enquête.....	44
4.3.2. Participerende observaties	46
4.3.3. Interviews	48
4.4. Operationalisatie	49
4.4.1. Cognitieve, strategische en institutionele onzekerheden.....	51
4.4.2. Meerwaarde, vertrouwen en risico's.....	52
4.4.3. Posities, ruimte en ondersteuning.....	56
4.4.4. Strategieën van deelnemers.....	59
4.5. Gegevensanalyse	60
4.6. Validiteit en betrouwbaarheid	62
4.7. Resumerend	63
5. Resultaten.....	64
5.1. Inleiding.....	64
5.2. Het sociaal domein op zijn kop.....	64
5.2.1. Cognitieve onzekerheden	64
5.2.2. Strategische onzekerheden	66
5.2.3. Institutionele onzekerheden.....	68
5.2.4. Onzekerheid als gevolg van de stelselwijzigingen.....	72
5.3. Willen	73
5.3.1. Meerwaarde	73
5.3.2. Onderling vertrouwen	76
5.3.3. Vertrouwen in het beleidsinitiatief.....	81
5.3.4. Risico's	83
5.3.5. De bereidheid om te participeren	87
5.4. Kunnen	88
5.4.1. Posities.....	88
5.4.2. Ruimte	91
5.4.3. Ondersteuning	95
5.4.4. De capaciteit om te participeren	96
5.5. Het handelingsgedrag van de actoren.....	97
5.6. Resumerend	99

6. Conclusie	101
6.1. Inleiding	101
6.2. Beantwoording van de deelvragen	101
6.3. Co-creatie en de doorvoering van de 3 D's	104
6.4. Reflectie.....	105
6.5. Aanbevelingen	107
6.6. Nawoord	109
Literatuurverwijzingen	110
Appendices	112
Appendix 1: Lijst met geïnterviewde partijen	112
Appendix 2: Lijst met geënquêteerde partijen.....	113
Appendix 3: Vragenlijst enquête	116
Appendix 4: Aandachtspunten observaties.....	121
Appendix 5: Interviewguide	123

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt het resultaat van een aantal maanden hard werken. Met deze masterthesis komt een einde aan mijn studie bestuurskunde, iets wat niet mogelijk zou zijn geweest zonder de hulp van een aantal mensen. Mijn afstudeertraject kent zijn begin met een stageplek bij de gemeente Arnhem. Hier had ik de ruimte om zelfstandig onderzoek te doen voor mijn scriptie en kreeg ik tegelijkertijd de gelegenheid om te proeven van hoe het is om binnen een overheidsorganisatie te werken. Na een aantal jaren theorie was het dan ook een welkome afwisseling om een blik te kunnen werpen in de praktijk van de bestuurskunde. Voor deze kans en ervaring wil ik de heer Ron van der Linden bedanken voor zijn begeleiding, ideeën en vertrouwen in mij als beginnend onderzoeker. Ook wil ik mijn dank betuigen aan de medewerkers van de gemeente waarmee ik heb samengewerkt gedurende mijn tijd als stagiair. Van hen heb ik veel kunnen leren over hoe met maatschappelijke vraagstukken om te gaan.

Zonder de medewerking van de respondenten van de verschillende organisaties en instellingen was ik nooit in staat geweest mijn onderzoek te doen. Ik wil hen dan ook bedanken voor het feit dat zij daar tijd voor hebben willen vrijmaken.

Daarnaast wil ik mijn waardering uitspreken over de begeleiding van dr. Jan-Kees Helderman. Daar waar ik dreigde vast te lopen was hij altijd in staat mij weer op de goede weg te helpen. Onze gesprekken heb ik ervaren als een dialoog tussen twee bestuurskundigen in plaats van een feedbackgesprek tussen docent en student. Dit heb ik altijd zeer prettig gevonden.

Verder wil ik mijn vrienden en familie bedanken die, wanneer ik het even niet meer zag zitten, mij weer een duwtje in de rug wisten te geven.

Tot slot wil ik Carlijn bedanken voor haar steun, toeverlaat en liefde. Jij bent degene die al mijn verhalen heeft moeten aanhoren. Zonder jou was het mij nooit gelukt om de laatste letter op papier te krijgen.

Maarten Campman

Samenvatting

Op 1 januari 2015 hebben drie decentralisaties plaatsgevonden binnen het sociaal domein. Als gevolg hiervan hebben Nederlandse gemeenten een breed scala aan taken erbij gekregen op het gebied van jeugdzorg, langdurige zorg, ouderenzorg en maatschappelijke participatie. Bovendien vindt er een herstructurering van het stelsel plaats, waarbij de focus komt te liggen op de zelfredzaamheid van de burger. Om de wettelijke veranderingen te implementeren hebben lokale overheden een zekere beleidsvrijheid gekregen van het Rijk. Deze thesis heeft zich gericht op de stelselwijzigingen binnen Arnhem en regio. De gemeente wil de decentralisaties doorvoeren door een netwerk van nieuwe samenwerkingsverbanden te ontwikkelen tussen haar partners. Dit tracht zij te realiseren middels co-creatie met aanbieders van zorg en welzijn, burgerorganisaties, belangenorganisaties en regiogemeenten. In opdracht van de gemeente Arnhem is onderzocht wat de succesvoorwaarden zijn voor co-creatie, teneinde te bepalen hoe dit kan dienen als vehikel om de transitie en transformatie van het sociaal domein zo soepel mogelijk te verwezenlijken.

Voor de theoretische basis van deze thesis is een literatuurstudie gedaan naar co-creatie en de netwerkbenadering. Binnen het laatstgenoemde concept is netwerkconstituering het onderdeel waarin de vormgeving en structurering van duurzame samenwerkingsverbanden plaatsvindt. In deze scriptie is onderbouwd dat co-creatie in feite als een concretere invulling kan worden gezien van netwerkconstituering, waarbij samenwerking op gelijkwaardig niveau plaatsvindt met kernwaarden als openheid, transparantie, wederkerigheid en creativiteit. Uit de theoretische inzichten zijn twee dimensies van invloedsfactoren afgeleid die bepalend zijn voor de mate waarin co-creatie succesvol tot stand kan komen: de bereidheid en de (gepercipieerde) capaciteit om te participeren. Beargumenteerd is dat de percepties van actoren hun beeld van de werkelijkheid vormen en tevens bepalend zijn voor welke strategie zij zullen nastreven in het samenwerkingsproces. Vandaar dat onderzocht is wat de ideeën en opvattingen zijn van de betrokken partijen over de institutionele en proceskenmerken van het netwerk, om zodoende te achterhalen welke invloedsfactoren het meest van belang zijn voor succesvolle co-creatie.

Uit het onderzoek komt naar voren dat partijen een aantal kritiekpunten hebben over het verloop van het proces. Actoren menen bovendien dat zij te weinig worden betrokken door de gemeente. Toch hebben partijen veel belang in het initiatief en lijken zij te vertrouwen in het uiteindelijke resultaat. Dit maakt dat zij over het algemeen veel bereidheid tonen om te participeren. Betrokkenen hebben daarentegen het idee dat zij onvoldoende capaciteit hebben om een bijdrage te leveren. De gemeente zou te weinig ruimte bieden en niet genoeg communiceren. Daarnaast wordt ervaren dat er geen sprake is van werkelijk gelijkwaardige samenwerking; momenteel houdt de gemeente de touwtjes nog veel in eigen handen.

Om co-creatie op succesvolle wijze te verwezenlijken en te voorkomen dat actoren zich zullen onthouden van de nodige participatie zijn voor de gemeente Arnhem de volgende aanbevelingen gedaan:

- Duidelijker en frequenter communiceren over de gang van zaken. Het is voor betrokkenen bovendien van belang om precies te weten wat er met co-creatie wordt bedoeld en wat het teweeg kan brengen. Door tussenresultaten en succesvoorbeelden te laten zien kunnen actoren hier een beter beeld van krijgen en worden overtuigd van het nut van het initiatief.
- Creëer vertrouwen door te laten zien dat partijen actief worden betrokken, in staat worden gesteld een bijdrage te leveren en dat hier in praktijk daadwerkelijk iets mee wordt gedaan. Onderdeel hiervan is het actiever ondersteunen en stimuleren van (burger)initiatieven.
- Geef bijeenkomsten tussen de gemeente en haar partners op een meer interactieve wijze vorm, opdat een gelijkwaardige dialoog kan worden gevoerd. Partijen kunnen hierdoor een beter beeld krijgen van hun mogelijkheden om een bijdrage te leveren. Tevens zullen zij zich meer betrokken en gewaardeerd voelen.
- Biedt ondersteuning aan de ambtenaren die worstelen met de nieuwe manier van denken en doen in het gekantelde stelsel. Veel van hen blijken nog moeite te hebben met mee te buigen, wat succesvolle co-creatie in de weg kan staan. Aangezien meerdere gemeenten hiermee kampen kan op dit vlak onderling worden samengewerkt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de rol van Arnhem als kartrekker in de regio; een aantal gemeenten zet daar namelijk vraagtekens bij.
- Blijf open staan voor kritische opmerkingen die strijdig zijn met de visie van Arnhem. Conflict kan leiden tot nieuwe inzichten en zelfs een drijfveer zijn voor innovaties. Door een luisterend oor te hebben zullen partijen bovendien het gevoel krijgen dat naar hen wordt geluisterd, wat bijdraagt aan de wil om input te leveren.

1. Een stelsel gewijzigd

1.1. Inleiding

Toen een aantal jaren geleden de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2007 werd ingevoerd bleek dit op veel verschillende manieren door de Nederlandse gemeenten te worden aangepakt. Zo besloot de ene gemeente een traditionele rol aan te nemen en van bovenaf de processen te sturen en te leiden. Een ander koos ervoor de markt erbij te betrekken; zorginstellingen, particulieren en commerciële organisaties kregen de ruimte om gezamenlijk het initiatief te nemen. Op die manier kwamen zij tot een aanbodgericht stelsel van producten en diensten voor de burgers. Er waren ook gemeenten die meegingen in een trend die 'vermaatschappelijking' wordt genoemd. In plaats van de dienstverlening aan de markt over te laten werden maatschappelijke partijen op lokaal niveau in staat gesteld om het initiatief te nemen, waarbij de gemeente zo min mogelijk betrokken moest zijn. Met name inwoners kregen daarbij een belangrijke rol toebedeeld (Putters, Van Hout & Cardoso Ribeiro, 2007; Raad voor het openbaar bestuur (Rob), 2012: p.14).

Alle drie de manieren hebben zo hun voor- en nadelen, maar deze introductie is met name relevant omdat de Nederlandse gemeenten momenteel worstelen met welke aanpak zij het beste kunnen hanteren in het kader van de recente ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Op 1 januari 2015 heeft een drietal decentralisaties (3 D's) plaatsgevonden: de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet. Dit houdt een overheveling in van takenpakketten van de Rijksoverheid en provincies naar lokaal niveau. Zo is iedere gemeente zelf verantwoordelijk geworden voor de jeugdzorg, de langdurige en ouderenzorg, en werk en inkomen. Dit houdt zowel een uitbreiding van bestaande taken als een aanvulling van nieuwe taken in. Hierdoor hebben zij te maken gekregen met een grotere groep burgers die een beroep doet op zorg en maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast zijn meer en nieuwe actoren betrokken in het omgevende netwerk van gemeenten, actoren die voorheen met elkaar concurreerden en in het nieuwe systeem zullen moeten samenwerken (CPB, 2013; Rijksoverheid, z.j.a). Al deze veranderingen zorgen voor een ingewikkeld stelsel waarbinnen moet worden overlegd, onderhandeld en moet worden gezocht naar nieuwe verhoudingen met burgers en maatschappelijke partners. Ook zal er rekening moeten worden gehouden met allerlei verschillende organisaties met uiteenlopende opvattingen, toekomstperspectieven en soms conflicterende belangen, zoals zorgaanbieders, wijkteams, uitvoeringsorganisaties, burgers en andere gemeenten waarmee moet worden samengewerkt op de gedecentraliseerde beleidsterreinen (CPB, 2013; Rijksoverheid, z.j.a).

De recente ontwikkelingen hebben gezorgd voor een complex en dynamisch netwerk. Hierbinnen zijn tal van spelers actief die allemaal een eigen perspectief hebben op de zaken die zij belangrijk achten en willen nastreven. In lijn met de ontwikkeling richting maatschappelijke participatie raken bovendien steeds meer burgers betrokken; zij zullen in de toekomst meer verantwoordelijkheid moeten gaan nemen voor hun eigen zorg en welzijn (Gemeente Arnhem, 2013a; 2013b; 2014). Hierdoor komen gemeenten voor nieuwe uitdagingen te staan. Om te beginnen is het de vraag hoe om te gaan met al die verschillende actoren die ieder verschillende doelen en belangen hebben. Hoe kan optimale samenwerking worden gerealiseerd ten gunste van het collectieve belang? Hoe moet vorm worden gegeven aan het nieuwe sociale stelsel?

1.2. Relevantie

De decentralisaties anno 2015 raken iedereen. Maatschappelijke partijen gaan een grotere rol vervullen in de samenleving en burgers krijgen meer verantwoordelijkheid voor hun eigen gezondheid en welzijn. Zo wordt het beleid van de gemeente Arnhem met betrekking tot het sociaal domein gevoerd onder termen als 'zelfredzaamheid van de burger' en 'de veerkrachtige samenleving' (Gemeente Arnhem, 2013a; 2013b; 2014). Voor de maatschappij is het niet alleen interessant, maar vooral ook van belang om op de hoogte te zijn van deze ontwikkelingen en er meer over te weten te komen. Bovendien is het voor gemeenten cruciaal om een goed beeld te krijgen van hoe vorm kan worden gegeven aan het nieuwe stelsel in het kader van de decentralisaties. Dit onderzoek heeft dus enerzijds een informatieve functie voor burger en maatschappij, en anderzijds biedt het een mogelijkheid om te leren voor zowel de gemeente Arnhem als andere gemeenten.

Daarnaast levert dit onderzoek bestuurswetenschappelijke inzichten op. Deze thesis koppelt theorieën over co-creatie aan de netwerkbenadering: specifiek wordt co-creatie hier gebruikt als een concretere toepassing van netwerkconstituering; het fungeert als verlengstuk van een bredere benadering. Daarnaast is dit onderzoek een toetsing aan de praktijk van theoretische veronderstellingen over voorwaarden en succesfactoren. In andere woorden, met het werk dat voor u ligt hoopt de onderzoeker een verrijking te bieden van de reeds bestaande literatuur over netwerkvorming en co-creatie.

1.3. Probleemstelling

Zoals is besproken wil de gemeente samen met maatschappelijke partijen de genoemde vraagstukken proberen op te lossen door middel van *co-creatie*. Hier is reeds veel over geschreven (Ostrom, 1996; Alford, 2009; De Koning & Van den Broek, 2010; Bekkers & Meijer, 2010; Voorberg,

Bekkers & Tummers, 2014). De gemeente Arnhem kiest in feite voor de derde aanpak die is genoemd in de introductie (vermaatschappelijking). Door nieuwe samenwerkingsverbanden met elkaar op te bouwen wordt getracht de transitie en transformatie van het sociaal domein zo succesvol mogelijk te laten verlopen. Ook de relatie tussen overheid en burger zal veranderen; er wordt meer verwacht van het zelforganiserend vermogen in de samenleving. Hierbij wil Arnhem ruimte geven aan organisaties en inwoners om mee te denken en hun input te leveren. Innovatie is een belangrijk begrip. Immers, de doorgevoerde veranderingen zullen vragen om andere resultaten, inzichten, en methodieken. Zaken zullen anders moeten worden aangepakt en dit vereist een bijdrage van allen die betrokken zijn (Gemeente Arnhem, 2014: p.8; p.17).

Dit vraagstuk betreft dus het vormen van een netwerk van nieuwe samenwerkingsverbanden – dat ook wel *netwerkconstituering* wordt genoemd (Klijn & Koppenjan, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan & Kenis, 2007) – binnen het sociaal domein waarin de gemeente zich bevindt. Co-creatie wordt in dit onderzoek gekoppeld aan netwerkconstituering als een concretere vorm van het opbouwen en samenstellen van een dergelijk netwerk.

Het kantelen van het stelsel van het sociaal domein brengt veel onzekerheden voor de betrokkenen met zich mee. Alle veranderingen met betrekking tot de jeugdzorg, langdurige en ouderenzorg, en werk en inkomen hebben impact op de percepties en het strategische gedrag dat de actoren zullen vertonen. Dit strategische gedrag heeft een grote invloed op het verloop van het proces (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004). Om overeenstemming te bereiken en patstellingen te voorkomen is het belangrijk om de percepties, drijfveren en strategieën van de partijen die betrokken zijn binnen het sociaal domein in beeld te brengen. In opdracht van de gemeente Arnhem zal met dit onderzoek worden gepoogd te achterhalen aan welke voorwaarden moet worden voldaan, wil samenwerking tot stand kunnen komen, welke factoren het succes hiervan beïnvloeden, en hoe co-creatie optimaal kan worden gerealiseerd.

1.4. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om te verklaren welke factoren bepalend zijn voor het succesvol tot stand komen van co-creatie. Onderdeel hiervan is het in kaart brengen van de percepties, beweegredenen, belangen en strategieën van betrokken partijen. In hoeverre kunnen en willen organisaties en burgers participeren in het proces? Hiermee zal een bijdrage worden geleverd aan de vormgeving en inrichting van het netwerk binnen het sociaal domein van de gemeente Arnhem, opdat dit zo soepel en optimaal mogelijk kan verlopen. Uiteindelijk kan dit in ieders voordeel zijn, zowel voor de gemeente als de relevante organisaties, maar vooral ook voor de burger.

Om de bovengenoemde doelstelling te bereiken en die zaken te identificeren die kunnen bijdragen aan de succesvolle vormgeving van toekomstige samenwerkingsverbanden, is de volgende centrale vraag geformuleerd: *Hoe kan co-creatie bijdragen aan de ontwikkeling en vormgeving van nieuwe samenwerkingsverbanden binnen het sociaal domein in het kader van de drie decentralisaties anno 2015?*

Teneinde de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Wat betekenen de drie decentralisaties voor het sociale domein van gemeente Arnhem?*
2. *Welke theoretische inzichten biedt de bestuurskundige literatuur over netwerkconstituering en co-creatie?*
3. *Welke groepen van betrokken actoren zijn te identificeren binnen het lokale netwerk van het sociale domein?*
4. *In hoeverre zijn actoren bereid om te participeren in het proces van co-creatie?*
5. *In hoeverre zijn actoren in staat om te participeren in het proces van co-creatie?*
6. *Welke strategieën ontwikkelen de groepen actoren als gevolg van de veranderingen in het sociaal domein?*

1.5. Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk zal kort uiteenzetten wat de kernpunten zijn van de 3 D's en hoe deze worden geïmplementeerd in de gemeente Arnhem. Door verscheidene beleidsdocumenten en rapporten te bestuderen wordt hier meer duidelijkheid over geschapen. Zodoende zal een antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag. Tevens zal dit hoofdstuk een voorlopig antwoord geven op de tweede deelvraag. Uit de analyse kan vervolgens blijken dat er nog andere actoren als belangrijke partners worden gezien

Hierna volgt een literatuurstudie van theoretische werken over de netwerkbenadering en co-creatie. Het biedt een uiteenzetting van beide concepten en geeft een toelichting van de koppeling tussen netwerkconstituering en co-creatie. De inzichten die hieruit volgen zullen de tweede deelvraag beantwoorden en tevens de basis vormen voor het onderzoek zelf.

In het derde hoofdstuk zal de methodologie van het onderzoek worden verantwoord. Zo wordt de onderzoeksopzet besproken, worden de methoden van dataverzameling en –analyse toegelicht, de kernbegrippen geoperationaliseerd en de borging van de validiteit en betrouwbaarheid onderbouwd.

De resultaten van het onderzoek worden gerapporteerd in het vierde hoofdstuk. Dit zal een antwoord bieden op de derde (volledig), vierde en vijfde deelvragen. Allereerst zal met behulp van

een enquête en een drietal observaties een verkenning worden gedaan naar de ideeën en opvattingen van betrokkenen over co-creatie en samenwerking in het kader van de 3 D's. De bevindingen uit dit deel van het onderzoek moeten inzicht geven in hoe partijen in het algemeen tegenover co-creatie staan. Door middel van een aantal diepte-interviews wordt verder gekeken naar de percepties en preferenties van actoren. Ook zal uit de interviews duidelijk worden wat voor een houding partijen naar verwachting gaan aannemen en wat voor een strategische keuzes zij maken ten gevolge van de veranderingen door de decentralisaties.

Het finale hoofdstuk zal de conclusies bevatten van deze thesis. Hierin worden de deelvragen opnieuw behandeld, om uiteindelijk een antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling. Vervolgens zal worden gereflecteerd op het onderzoek zelf, waarbij wordt gekeken naar de opzet en uitvoering van het onderzoek en de rol van de onderzoeker zelf. Tot slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan, zowel in het kader van vervolgonderzoek als specifiek praktisch advies voor de gemeente Arnhem.

2. Beleidskader

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als doel de kern van de 3 D's te introduceren. Het zal niet zozeer de inhoud van de wettelijke veranderingen in detail beschrijven, maar eerder ingaan op welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de bevoegdheden, werkzaamheden en verantwoordelijkheden op het gebied van zorg en welzijn. Deze veranderingen betekenen, zoals duidelijk wordt in deze sectie, dat er verschuivingen plaatsvinden in de onderlinge verhoudingen.

Allereerst zal kort worden beschreven wat er op landelijk niveau precies is veranderd in de jeugdzorg, langdurige zorg en ouderenzorg, en werk en inkomen (paragraaf 2.2.). Daarbij wordt beknopt beschreven hoe het stelsel voorheen in elkaar zat, alvorens de huidige stand van zaken uiteen te zetten. Vervolgens wordt er ingezoomd op hoe de gemeente Arnhem concreet invulling geeft aan de overheveling van deze taken en wat zij daarmee wenst te bereiken (paragraaf 2.3.).

2.2. De 3 D's

"een verschuiving van zorg veraf naar preventie, ondersteuning en zorg dichtbij". (CPB, 2013: p.13)
--

De Nederlandse gemeenten hebben de verantwoordelijkheid gekregen voor de zorg en ondersteuning van langdurig zieken en ouderen, over de jeugdzorg en -hulp, en over de hulp bij het vinden van werk dan wel het verstrekken van een uitkering. De grondgedachte achter de decentralisaties is dat de gemeente dichter bij de burger staat en deze taken daardoor effectiever, efficiënter en met minder bureaucratie kan uitvoeren (Rijksoverheid, z.j.a; Centraal Planbureau (CPB), 2013: pp.7-11). De 3 D's zijn doorgevoerd middels de Jeugdwet, de Wmo 2015, de Wet langdurige zorg (Wlz), en de Participatiewet. Met deze nieuwe wetten komt ook een korting op de beschikbare budgetten voor de gemeente, verschillend van 15% tot 25% per budget. Dit betekent kortom dat er meer met minder moet worden gedaan. Bij de uitvoering van de nieuwe taken geniet de gemeente een zekere discretionaire ruimte, waarbij de focus ligt op samenwerking met én tussen betrokkenen organisaties. Bovendien moet er samenhang zijn tussen de drie beleidsterreinen onderling: langdurige zorg, jeugdzorg en –hulp, werk en inkomen. In veel gevallen bestaat er overlap in de zorgvraag. Voor burgers die op 31 december nog onder een oude regeling vielen geldt een overgangsregeling voor een bepaalde tijd (afhankelijk van type zorg of ondersteuning), met het oog op een uiteindelijke uitstroom (CPB, 2013: pp.13-14).

2.2.1. Jeugdwet

Alle vormen van jeugdzorg en -hulp vallen tegenwoordig onder de gemeente. De nieuwe Jeugdwet heeft hiermee de Wet op Jeugdzorg vervangen (Salih, 2012: p.7). Eerder waren gemeenten alleen verantwoordelijk voor taken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg en het preventieve jeugdbeleid. Nu zijn daar ook alle andere vormen van jeugdzorg bijgekomen, zoals de geestelijke gezondheidszorg voor jeugd, jeugdreclassering, jeugdbescherming, forensische zorg en zorg voor lichamelijk gehandicapten. Deze taken vielen voorheen onder het takenpakket van de provincie, zorgverzekeraars, zorgleveranciers, het ministerie van Volksgezondheid en Welzijn of het ministerie van Veiligheid en Justitie (CPB, 2013: pp.13-14).

HUIDIGE UITVOERDER	VORM ZORG	NIEUWE SITUATIE
Provincie: Bureau Jeugdzorg	Ondertoezichtstelling (a) Voogdij (a) Jeugdreclassering Crisisinterventie AMK (Advies Meldpunt Kindermishandeling	Gemeente
Provincie: jeugd & opvoedhulp	Ambulante zorg Dagbehandeling Residentiële jeugdzorg Pleegzorg	
Rijk (b)	JeugdzorgPlus	
Gemeente	Preventief beleid (incl. consultatiebureaus)	
Zorgverzekeraars	Jeugd-GGZ < 1 jaar	
AWBZ	Jeugd-AWBZ (c)	
(a) Vormen samen jeugdbescherming. (b) Het Rijk bekostigt deze voorziening. De indicaties worden afgegeven door de Bureaus Jeugdzorg. (c) Intramurale zorg voor zwaar geestelijk gehandicapte jongeren blijft onder de Wlz vallen. De andere voorzieningen die onder de AWBZ vallen worden opgesplitst over de gemeenten en Zvw.		

Tabel 2.1. Overzicht decentralisatie conform de Jeugdwet (CPB, 2014: p.11).

Uit een evaluatie van de Wet op Jeugdzorg bleek dat er sprake was van een aantal tekortkomingen: er was een te grote druk op gespecialiseerde zorg, de samenwerking rond kinderen en gezinnen was onvoldoende, een onnodige medicalisering van afwijkend gedrag, en oplopende kosten als gevolg van al deze knelpunten. De nieuwe Jeugdwet dient het stelsel te vereenvoudigen en problemen op

een meer integrale wijze op te pakken. Het idee is dat hierdoor gemakkelijker de hulp en ondersteuning kan worden geboden die nodig is (Salih, 2012: p.10).

2.2.2. Langdurige zorg en ouderenzorg

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is drastisch hervormd en per 1 januari 2015 zelfs vervangen door de Wet langdurige zorg (Wlz). Haar taken zijn onderverdeeld over een aantal nieuwe regelingen. Een deel daarvan is overgeheveld naar de nieuwe *Wmo 2015*, waardoor gemeenten nu de verantwoordelijkheid dragen voor ondersteuning, begeleiding en verzorging van ouderen en gehandicapten. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid om als burger aanspraak op deze voorzieningen te doen beperkt (CPB, 2013: p.21; Rijksoverheid, z.j.b).

ONDERDEEL	OUDE SITUATIE	NIEUWE SITUATIE
Intramurale zorg	AWBZ	Wlz
Intramurale GGZ, gericht op behandeling	1 ^e behandeljaar Zvw, daarna AWBZ	Zvw
Extramuraal: persoonlijke verpleging	AWBZ	Zvw als verzorging nodig is vanwege medische problemen (95% van budget), het overige deel gaat naar de gemeenten
Extramuraal: verpleging	AWBZ	Zvw
Extramuraal: begeleiding (groep incl. vervoer en individueel)	AWBZ	Gemeente
Extramuraal: kortdurend verblijf	AWBZ	Gemeente
Inloofunctie GGZ	AWBZ	Gemeente
Ondersteuning mantelzorg	AWBZ	Gemeente
Sociale wijkteams	n.v.t.	Gemeente
Beschermd wonen	AWBZ	Centrumgemeente
Maatschappelijke of vrouwenopvang en begeleiding (a)	AWBZ	Centrumgemeente
<i>(a) Inclusief de daaraan gerelateerde persoonlijke verzorging en inloop-GGZ.</i>		

Tabel 2.2. Overzicht decentralisatie conform *Wmo 2015*, exclusief taken uit de huidige *Wmo* (CPB, 2014: p.12).

De extramurale zorg valt nu voor bepaalde onderdelen onder het takenpakket van de zorgverzekeraars (*Zorgverzekeringswet (Zvw)*) en valt voor andere aspecten onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (zie tabel 2.2.). Daarnaast is er nu de mogelijkheid voor

burgers om een beroep te doen op een persoonsgebonden budget (pgb) (CPB, 2013: pp.21-22). Met een pgb krijgen zorgbehoeftigen onder bepaalde voorwaarden een eigen budget waarmee zij zelf zorg kunnen inkopen (Rijksoverheid, z.j.c). Deze 'extramuralisering' heeft als doel meer mensen langer thuis te laten wonen. Als blijkt dat er onvoldoende ondersteuning door naasten kan worden geboden zal de gemeente in eerste instantie kijken of een algemene voorziening voldoende is en anders een individuele voorziening ter beschikking stellen (CPB, 2013: pp.21-22).

Om een goede verbinding te leggen tussen de wijk en het aanbod van zorg en ondersteuning stimuleert de Rijksoverheid de gemeenten om sociale wijkteams in te stellen. Door op wijkniveau met de inwoners contact te hebben kan goed in beeld worden gebracht wat voor soort hulp geboden moet worden. Met behulp van zogenaamde 'keukentafelgesprekken', waarbij direct in gesprek wordt gegaan met inwoners, dient meer inzicht te worden verkregen in wat zij precies nodig hebben (CPB: 2013: p.22).

2.2.3. Werk en inkomen

Met de 3 D's is het de taak van de gemeente geworden om te zorgen dat gedeeltelijk of tijdelijk arbeidsongeschikte jongeren kunnen re-integreren, een uitkering kunnen ontvangen, of een voorziening kunnen krijgen voor beschut werk. Hiermee krijgt de gemeente, naast de uitvoering van de bijstand (Wet werk en bijstand (WWB) en sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening (Wsw), ook de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten die tot op zekere hoogte nog wel in staat zijn om te werken (CPB, 2013: p.27). Het huidige bestand plus de gevallen zonder enig arbeidsvermogen blijven bij de Rijksoverheid, waarbij de uitvoering ligt bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (CPB, 2014: p.12).

De Wsw hielp voor 2015 mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking aan een baan met aangepaste arbeidsomstandigheden. Het creëren van deze werkgelegenheid was de taak van de gemeente. Nu wil de overheid alleen nog begeleiding en ondersteuning geven aan mensen die echt niet zelf aan de slag kunnen komen. Zo is de instroom voor sociale werkplaatsen afgesloten en zal het huidige bestand van mensen die hier nog gebruik van maken via natuurlijk verloop langzamerhand leeglopen. Voor diegenen die niet zonder hulp kunnen bestaat nog wel de mogelijkheid om ondersteund te worden, bijvoorbeeld door middel van begeleid zoeken naar werk of loonkostensubsidies. Deze laatstgenoemde maatregel wordt tevens gebruikt om de voormalige Wsw groep te helpen aan regulier werk (CPB, 2013: pp.29-31).

Naast de Wsw is er de *Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)*. Het UWV is de voornaamste uitvoerder hiervan. Zij beoordeelt of jonge mensen met een ziekte of beperking in aanmerking komen voor de Wajong en helpt hen aan werk, een opleiding of een

uitkering (CPB, 2013: pp.29-30). De Participatiewet beperkt de doelgroep van de Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Mensen die momenteel nog gebruik maken van deze vorm van ondersteuning worden elke vijf jaar opnieuw gekeurd. Degenen die buiten de Wajong vallen hebben de optie om aanvraag te doen bij de gemeente voor een uitkering of begeleiding bij het zoeken naar werk. Verder kan de gemeente re-integratiebudgetten en loonkostensubsidies inzetten om de groep werklozen dichterbij de arbeidsmarkt te brengen (pp.31-33).

ONDERDEEL	OUDE SITUATIE	NIEUWE SITUATIE
Wajong, zonder arbeidsvermogen	Rijk	Rijk
Wajong, met arbeidsvermogen	Rijk	Gemeente voor nieuwe gevallen, Rijk voor bestaande gevallen
WWB	Gemeente	Gemeente
Wsw/beschut werk	Gemeente	Gemeente

Tabel 2.3. Overzicht decentralisatie conform Participatiewet (CPB, 2014: p.12).

Voor beide genoemde wetten golden groeiende structurele lasten en oplopende wachtlijsten. Met de Participatiewet poogt de overheid dit te beperken en geld te besparen (CPB, 2013: pp.30-31).

2.3. De gemeente Arnhem en de 3 D's

2.3.1. Transitie en transformatie

In de notitie 'Naar een veerkrachtige samenleving' (Gemeente Arnhem, 2013a) heeft de gemeente Arnhem haar visie weergegeven over hoe zij van plan is invulling te geven aan de drie D's en hoe zij deze wil doorvoeren. Volgens de gemeente bestaat er over zowel de noodzaak tot verandering als de richting van de verandering overeenstemming tussen de betrokken partijen. Op dit moment is er een "ingewikkeld woud van vele, langs elkaar werkende, instanties" (Gemeente Arnhem, 2013a: p.1), waardoor het stelsel voor veel burgers moeilijk te overzien of bevatten is. Het moet eenvoudiger en gemakkelijker, de Arnhemmer moet weer centraal komen te staan. Het aantal zorgcontracten dient daarvoor te worden gereduceerd. Om mensen weer en meer aan het werk te krijgen, de algehele participatie te bevorderen, en waar nodig de juiste zorg en ondersteuning te bieden, wil de gemeente op een integrale manier samenwerken met werkgevers, gemeenten, belangenorganisaties en verscheidene zorg- en welzijnsorganisaties. Deze omslag van denken en doen zal van iedereen het nodige vergen. Immers, de gemeente heeft nu een omvangrijker takenpakket van niet alleen meer, maar ook nieuwe taken. Bovendien gelden er andere eisen en criteria die hieraan verbonden zijn, waardoor er op een nieuwe manier moet worden nagedacht over het hoe en wat. Er zal een transitie

én transformatie van het sociale domein moeten plaatsvinden met tegelijkertijd een korting op het budget; meer (en anders) doen met minder (pp.1-2).

2.3.2. Vier basisprincipes

De aanpak van de gemeente Arnhem rust op vier principes die voortkomen uit de bovenstaande visie:

- *Mensen doen mee op basis van wat ze kunnen*

Allereerst dient de zelfredzaamheid van de Arnhemmer te worden versterkt. Het gebruik maken van de eigen kracht staat voorop. De burger zal zoveel mogelijk zelf moeten doen en vooral zijn bijdrage moeten leveren aan de samenleving. De gemeente gaat uit van de veerkracht van haar inwoners. Daar waar deze tekortschiet zal de sociale omgeving, voor zover mogelijk, te hulp moeten schieten. In dit opzicht worden burgerinitiatieven door de gemeente flink gestimuleerd, omdat deze het sociale netwerk van burgers kunnen versterken en vergroten. De focus ligt dus niet langer op wat mensen níet (meer) kunnen, maar juist op hoe ze nog wél kunnen functioneren en participeren, dan wel hoe zij daarbij kunnen worden geholpen (Gemeente Arnhem, 2013a: pp.2-3).

- *Dienstverlening in de buurt*

Arnhem heeft gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak, dat wil zeggen een aanpak per stadsgebied of wijk. Door het inzetten van sociale wijkteams wordt een "zichtbare schakel tussen zorg, ondersteuning en andere vormen van dienstverlening" bewerkstelligd (Gemeente Arnhem, 2013a: p.3). In totaal zijn er acht gebieden in Arnhem met per gebied twee integrale wijkteams: één voor jeugd en één voor volwassenen. De teams bestaan uit vertegenwoordigers van verschillende aanbieders en dragen de verantwoordelijkheid voor de signalering, preventie en basishulp binnen alle drie de beleidsterreinen. Wijkteams beschikken over brede kennis en expertise en staan bovendien in direct contact met de bewoners. Het doel is om vast te stellen waar een wijk exact behoefte aan heeft en zoveel mogelijk op wijk- of gebiedsniveau aan deze vraag te voldoen. Er wordt hierbij gestreefd naar nauwe samenwerking met onder andere de 1^e lijnszorg, huisartsen, maatschappelijke organisaties en de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) (pp.3-4).

- *1-1-1 (één huishouden, één plan, één regisseur)*

Wanneer bewoners kampen met zwaardere of multiproblematiek kunnen zij via de wijkteams worden doorverwezen naar specialistische zorg en ondersteuning. De wijkteams hebben vaak niet de nodige kennis en vaardigheden ter beschikking of onvoldoende tijd om dergelijke problemen aan te pakken. De 2^e lijnsvoorzieningen hebben primair als doelstelling

om zorg en ondersteuning zoveel mogelijk op gebieds- of wijkniveau, onder de verantwoordelijkheid van het gebieds- of wijkteam, te laten geschieden. Om te zorgen dat dit proces goed en gecoördineerd verloopt geldt het principe van 'één huishouden, één plan, één regisseur'. Er is één plan en aanspreekpunt per huishouden en daarnaast ligt de (eind)verantwoordelijkheid bij één persoon. Met betrekking tot de doorverwijzing van burgers naar de 2^e lijns en intramurale zorg bestaat er één vorm van indicatiestelling dat wordt bepaald op stedelijk of zelfs regionaal niveau. De inkoop voor de gespecialiseerde zorg en ondersteuning wordt bij voorkeur op regionaal niveau gedaan, waarna de contractering van aanbieders per gebied wordt vormgegeven. Om de werkzaamheden van de sociale wijkteams binnen een gebied te coördineren en de doelstellingen te bereiken is er per gebied één kernteam opgericht. Dit kernteam is samengesteld uit managers van beide teams (volwassenen en jeugd) en managers uit de uitvoerende organisaties (Gemeente Arnhem, 2013a: pp.4-5; Gemeente Arnhem, 2013b: pp.12-14).

- *Budgetten per gebied en traject.*

Wat betreft de bekostiging is de focus verlegd van input naar resultaat. Op gebiedsniveau was er voorheen sprake van inputfinanciering, waarbij het te behalen resultaat niet van tevoren was vastgelegd. Dit had als gevolg een toename in productie, oplopende kosten, administratieve lasten en vertraging. Deze regeling is nu vervangen door taakstellende budgetten per gebied, in sommige gevallen uitgesplitst per wijk. Middels populatiegebonden bekostiging worden deze budgetten vastgesteld, zodat alle inwoners die dat nodig hebben zorg en hulp kunnen ontvangen. De actieve organisaties binnen een gebied dienen nauw samen te werken opdat zij tegemoet kunnen komen aan de specifieke vraag uit dat gebied. Ook kleinere organisaties en ZZP'ers moeten hierbij de ruimte krijgen om deel te nemen aan samenwerkingsverbanden (Gemeente Arnhem, 2013a: pp.5-6). Op stedelijk niveau, de 2^e lijn en intramurale zorg, is gekozen voor trajectfinanciering. Wanneer zich een onverwachte groei in de vraag voordoet moet er een voorziening bestaan die dit kan ondervangen en kan zorgen voor continuïteit in de levering van zorg en ondersteuning. Tot slot zal nog de mogelijkheid blijven bestaan voor Arnhemmers om een persoonsgebonden en/of persoonsvolgend budget (pgb/pvg) aan te vragen. Indien dit bijdraagt aan de zelfredzaamheid van de burger zal hij of zij een eigen zak met geld krijgen om te besteden aan de zorg die nodig is, in plaats van de zorg in natura (ZIN) die vanuit de dienstverlening zelf wordt aangeboden (Gemeente Arnhem, 2013a: p.6).

"Van maatschappelijke partners wordt gevraagd zich op basis van een gebiedsgerichte opdracht te verenigen in samenwerkingsverbanden die een integraal aanbod formuleren".
(Gemeente Arnhem, 2013a: p.5)

Verbonden aan deze principes is, volgens de gemeente Arnhem, het idee dat er een omslag in het denken en doen nodig is. In plaats van het vaststellen van beperkingen, moet worden gekeken naar welke mogelijkheden er zijn: eerder 'zorgen dat' dan 'zorgen voor'. In plaats van dat aanbieders onderling concurreren om marktaandeel en afzet zal het in Arnhem enerzijds moeten gaan draaien om samenwerking, zowel onderling als met andere betrokkenen, en anderzijds om de bijdrage die kan worden geleverd binnen een bepaald gebied. Zo kan de Arnhemmer weer vertrouwen op de aanbieders en kan de gemeente zich richten op kadergerichte sturing en controle (Gemeente Arnhem, 2013a: pp.6-7). Daarnaast wordt er ruimte gegeven aan innovatieve ideeën en burgerinitiatieven bij het inrichten van het nieuwe stelsel (Gemeente Arnhem, 2014: p.9). Dit wordt versterkt door het feit dat ook horizontaal verantwoording zal worden afgelegd bij verschillende partners van de gemeente. Tegelijkertijd streeft Arnhem naar goede communicatie tijdens iedere fase van het proces om te allen tijde waar nodig is duidelijkheid te kunnen scheppen en de voortgang in beeld te brengen (Gemeente Arnhem, 2013a: p.7). Om dit alles te realiseren staat de term 'co-creatie' hoog in het vaandel. Gemeente Arnhem ziet dit als "maatschappelijke organisaties en burgers vragen om mee te denken en bijdragen te leveren" (p.7). Tijdens de formulering van verschillende beleidsdocumenten kan worden gesteld dat in feite al is geco-creëerd door de input van betrokkenen te gebruiken (Gemeente Arnhem 2013a; 2013b; 2014).

Op 1 januari 2017 dient de gehele doorontwikkeling van de 3 D's in Arnhem en omgeving te zijn voltooid. Tot die tijd richt de gemeente zich op een gefaseerde transitie en transformatie van het sociaal domein met aandacht voor inhoudelijke en financiële aspecten (i.e. de bezuinigingen), samenwerking met nieuwe en bestaande betrokkenen en continuïteit voor gebruikers die nog gebruik maken van de oude voorzieningen (Gemeente Arnhem, 2013b: pp.6-8; Gemeente Arnhem, 2014: p.8).

2.4. Resumerend

Dit beleidskader heeft om te beginnen antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Wat betekenen de drie decentralisaties voor het sociale domein van gemeente Arnhem?* Het heeft een overzicht geboden van wat er binnen de drie beleidsterreinen op nationaal niveau gebeurd is en hoe dit door de gemeente Arnhem is ingevuld en wordt doorgevoerd. Verder zijn in dit hoofdstuk al een aantal

actoren geïdentificeerd, namelijk de gemeenten, aanbieders van zorg en welzijn, werkgevers, zorgverzekeraars, uitvoeringsorganisaties, belangenorganisaties en burgers. Hiermee is een voorlopig antwoord gegeven op de derde deelvraag, namelijk *welke groepen van betrokken actoren zijn te identificeren binnen het lokale netwerk van het sociale domein?* Het vijfde hoofdstuk zal deze deelvraag uitgebreider beantwoorden.

Om haar doelstelling te verwezenlijken heeft de gemeente Arnhem gekozen voor co-creatie met burgers, cliënten, maatschappelijke partijen, aanbieders en omringende gemeenten. Maar wat betekent dit nu concreet? Hoe manifesteert co-creatie zich in de praktijk en welke zaken beïnvloeden een succesvolle totstandkoming? Deze manier van samenwerken en participeren vraagt namelijk een heel andere 'mindset' van betrokkenen; organisaties moeten in veel gevallen overstappen van een marktsituatie, waarin zij onderling concurreren, naar een systeem gebaseerd op samenwerking en vertrouwen. Bovendien zal ook de overheid een veranderslag moeten maken. Zij dient minder direct te gaan sturen en meer los te laten. In het volgende hoofdstuk wordt hier meer duidelijkheid over geschapen.

3. Theoretisch kader

3.1. Inleiding

De gemeente Arnhem wil betrokken partijen actief laten participeren bij het ontwerpen van toekomstige samenwerkingsverbanden, teneinde gezamenlijk het nieuwe stelsel van het sociaal domein vorm te geven (Gemeente Arnhem, 2013b; 2014). De gemeente Arnhem tracht deze doelstelling te realiseren door middel van *co-creatie*. In de literatuur is hierover veel geschreven (Ostrom, 1996; Alford, 2009; De Koning & Van den Broek, 2010; Bekkers & Meijer, 2010; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014). Een netwerk van duurzame samenwerkingsverbanden dient het resultaat hiervan te zijn. Het ontwikkelen van een netwerk wordt ook wel aangeduid als *netwerkconstituering*, een onderdeel van de bredere *netwerkbenadering* (Klijn & Koppenjan, 2000; Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan & Kenis, 2007). Deze benadering is echter vrij algemeen. Het is daarom naar verwachting lastig om dit op een specifiek geval toe te passen. Vandaar dat co-creatie in deze thesis wordt gekoppeld aan netwerkconstituering als een concrete invulling van de vormgeving van samenwerkingsverbanden. Om te beginnen zal de netwerkbenadering uiteen worden gezet (paragraaf 3.2.). Daarbij wordt ook gekeken naar de strategieën van betrokken partijen die worden gebaseerd op onzekerheden en hun percepties over het probleem, de oplossingen, doelstellingen, et cetera. Vervolgens zal co-creatie aan bod komen en worden gerelateerd aan netwerkconstituering (paragraaf 3.3.). Tot slot zal een aantal invloedsfactoren worden genoemd (paragraaf 3.4.), gevolgd door maatregelen om hierop in te kunnen spelen (paragraaf 3.5.). De theoretische inzichten die uit dit hoofdstuk naar voren komen zullen de basis vormen van het verdere onderzoek.

3.2. Samenwerken in netwerken

"government is actually not the cockpit from which society is governed" (Klijn & Koppenjan, 2000: p.136)

Beleid komt in praktijk tot stand door interactie tussen meerdere actoren, ieder met eigen belangen en probleemdefinities, waardoor deze interactie gekenmerkt wordt door conflict, dynamiek en onvoorspelbaarheid (Klijn & Koppenjan, 2000: p.138). Rhodes (1996) beschrijft op basis van dit idee een verschuiving van 'government' naar 'governance'. In plaats van een centraal aangestuurd proces waarin de overheid de hoofdrol speelt is er op veel beleidsterreinen steeds meer sprake van zelforganiserende interorganisatorische *netwerken* waar zij één van de partijen is (Rhodes, 1996:

pp.653-657). Provan en Kenis (2007) definiëren netwerken als "*groepen van drie of meer (wettelijk) autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen maar ook een gemeenschappelijk doel te bereiken*" (p.231).

Netwerken kunnen door actoren zelf worden opgezet of in opdracht van bijvoorbeeld de overheid (Provan & Kenis, 2007: p.231). Zij worden gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid tussen een veelheid aan actoren. Dit uit zich hierin dat men op elkaar is aangewezen om te overleven. Partijen hebben elkaars middelen en informatie nodig. Om hier gebruik van te kunnen maken vormen zij onderlinge ruilrelaties (Klijn & Koppenjan, 2000: p.139; Koppenjan & Klijn, 2004: p.10). Als gevolg hiervan ontstaat er een continue interactie waar vertrouwen en onderling afgesproken regels als het fundament dienen van de samenwerking. Ook genieten de betrokkenen over een aanzienlijke mate van autonomie binnen het netwerk (Rhodes, 1996: p.660), geschiedt de samenwerking in principe op vrijwillige basis, en zijn verantwoordelijkheden verdeeld over de participanten, waardoor iedere individuele deelnemer slechts gedeeltelijk aansprakelijk is (Provan & Kenis, 2007: p.232).

In feite maakt iedere organisatie of instelling deel uit van een of meerdere netwerken. Partijen zijn in bepaalde mate afhankelijk van elkaar, hebben relaties met elkaar en maken onderling afspraken. Netwerken ontstaan niet abrupt; in de loop der tijd ontwikkelen zij zich, veranderen zij en stabiliseren zij doordat partijen toe- en uittreden, regels worden aangepast of posities verschuiven. In die zin kan ook niet gesproken van een nulpunt van waaruit een netwerk wordt opgebouwd (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.136-141). Binnen het sociaal domein was in het oude stelsel – voor de invoering van de 3 D's – al sprake van bepaalde verbanden en relaties tussen gemeenten, professionele instellingen, burgerinitiatieven en belangenorganisaties. Er wordt dus niet zozeer een nieuw netwerk opgebouwd, maar het bestaande netwerk wordt aangepast en veranderd, waarbij nieuwe samenwerkingsverbanden worden gevormd.

3.2.1. De netwerkbenadering

De centrale gedachte achter de netwerkbenadering is dat het slagen of falen van beleidsprocessen afhangt van de mate waarin de deelnemende partijen op succesvolle wijze weten samen te werken. Een aantal zaken heeft hier invloed op, te onderscheiden in *institutionele kenmerken* van het netwerk – de vorm, posities en regels – en de *karakteristieken van het proces* – macht, preferenties en risico's (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.140-143). Partijen hebben ieder hun eigen percepties van deze kenmerken. Zij hebben hun eigen ideeën en opvattingen van onder andere het probleem, de mogelijke oplossingen, de eigen rol en positie, de rol en posities van andere spelers en de

ontwikkelingen in de omgeving. Zij vertalen hun percepties in strategieën. Deze worden vervolgens weer geconcretiseerd in doelstellingen en resulteren in bepaald handelingsgedrag. Participanten trachten met hun strategische gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op de interactiepatronen ten behoeve van hun doelstellingen. In die zin zijn percepties sterk bepalend voor het proces en het uiteindelijke resultaat van (netwerk)samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.139-140; Koppenjan & Klijn, 2004: p.10).

De interacties tussen actoren in een netwerk vinden plaats in zogenaamde '*beleidsspelen*'. Deze bestaan uit verschillende beslissingsrondes met wisselende samenstellingen van actoren, d.w.z. niet iedere partij is bij elke beslissingsronde betrokken. Om het handelingsgedrag van actoren te reguleren en coördineren worden onderlinge afspraken gemaakt en regels opgesteld. Deze regulering heeft vervolgens weer impact op het handelingsgedrag, maar wordt zelf ook in zekere mate beïnvloedt door dit handelingsgedrag. Omdat partijen elkaars hulpbronnen nodig hebben ontstaan duurzame relaties en worden regels na verloop van tijd aangepast, geconsolideerd, en vastgelegd. Het netwerk krijgt dan een vastere vorm (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.139-140). De structurering van het netwerk – oftewel netwerkconstituering – moet in feite ook in een beleidsspel plaatsvinden. Middels overleg en onderhandeling komen de onderlinge afspraken en regels tot stand. Echter, actoren kunnen ervoor kiezen deze te schenden, bijvoorbeeld wanneer zij daar zelf beter van worden. Daarom is vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Er kan worden geconcludeerd dat het proces en de structuur van een netwerk elkaar beïnvloeden en feitelijk niet los van elkaar kunnen worden gezien (pp.144-146).

"Rules are one of the most important pillars of trust, but herein lies a problem. Actors can violate rules, whether formal or informal, because the result might be [more] attractive to the actor." (Klijn & Koppenjan, 2000: p.145)
--

In beleidsspelen komen doorgaans erg complexe kwesties aan de orde, ook wel '*wicked problems*' genoemd. Er is bij dergelijke vraagstukken sprake van onenigheid en onduidelijkheid over de kern van het probleem en de oplossingen. Er zijn meerdere actoren betrokken bij het proces en het probleem is vaak verweven met andere problemen (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003: pp.193-194). Wicked problems zorgen voor onzekerheden die hun doorwerking hebben op de strategiekeuze van partijen (Koppenjan & Klijn, 2004: p.48). *Cognitieve onzekerheden* ontstaan door een gebrek aan, onduidelijkheid over of onenigheid over (technische) kennis over de aard van het probleem en de oplossingen, de oorzaken en effecten. *Strategische onzekerheden* zijn het gevolg van de aanwezigheid van veel partijen en hun uiteenlopende percepties, strategieën en doelstellingen. Het is goed mogelijk dat hierdoor conflicten ontstaan. Het proces kan stagneren, blokkeren en tot

onverwachte uitkomsten leiden. *Institutionele onzekerheden* hebben te maken met het feit dat er binnen een beleidsspel meerdere rondes zijn, die zich op meerdere plekken en momenten afspelen, en waar verschillende actoren aan meedoen. Welke actoren waar en wanneer meespelen, en hun posities daarbij, is hier van belang. Bovendien hebben participanten doorgaans een andere administratieve of culturele achtergrond, een ander netwerk waar dingen anders worden gedaan. Hierdoor kunnen de uitkomsten van beleidsspelen onvoorspelbaar en gefragmenteerd zijn (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003: pp.193-194; p.196; Koppenjan & Klijn, 2004: pp.6-7). Daarnaast hebben ingrijpende veranderingen in de institutionele setting van een netwerk impact op (de regulering van) de interactiepatronen. De oorzaken van cognitieve en strategische onzekerheden zijn in veel gevallen terug te voeren op de institutionele oorzaken (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.142-144; Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003: pp.196-197).

De transitie en transformatie van het sociaal domein is zonder twijfel een wicked problem. Met de 3 D's wordt het hele stelsel gekanteld. Op veel gebieden zal het wiel niet zozeer opnieuw moeten worden uitgevonden, maar wel anders moeten worden bekeken en gebruikt. Aanpassing van de onderliggende regels en structuur kan effect hebben op het strategische gedrag van de betrokkenen. Hoewel de heersende percepties van actoren doorgaans redelijk stabiel zijn, kunnen zij wel degelijk veranderen door bijvoorbeeld een ingrijpende of drastische gebeurtenis (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003: pp.193-194; p.196). Zo zal de doorontwikkeling van de decentralisaties binnen het sociaal domein naar verwachting zorgen voor inhoudelijk, strategische en institutionele onzekerheden, mede door veranderingen in de percepties en strategieën van de netwerkdeelnemers.

3.2.2. Strategieën van de participanten

Voor optimale samenwerking is het van belang voor de manager van het netwerk – i.e. de gemeente Arnhem – om de percepties en strategieën van de betrokken partijen te identificeren en in kaart te brengen. Hoe beter de netwerkmanager zicht heeft op de percepties en strategieën van de actoren, des te beter hij hier op kan inspelen (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.142-143). Er kunnen vijf typen strategieën worden genoemd die actoren hanteren bij samenwerkingsprocessen binnen een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004: pp.49-50):

- 'Go-alone'

In dit geval kiest een actor ervoor om zelf een oplossing te zoeken voor het probleem en dit in praktijk te realiseren. Er wordt niet samengewerkt met andere partijen, wat, indien zij iets anders voor ogen hebben, kan leiden tot belemmering van het daadwerkelijk oplossen van het probleem. Een 'go-alone' strategie van de ene partij kan op deze manier een

conflictueuze strategie van andere betrokkenen in de hand werken, aangezien zij zich kunnen verzetten tegen de gehanteerde oplossing van die betreffende partij.

- *Conflictueus*

Deze actieve strategie wordt met name verkozen om het proces te belemmeren of te stagneren, omdat het verloop van het proces niet strookt met de eigen belangen en doelen. Samenwerking zal niet vanzelfsprekend tot stand kunnen komen, omdat de actor bewust weerstand biedt.

- *Vermijdend*

In plaats van het proces te beïnvloeden of belemmeren wordt een passieve houding aangenomen. De actor heeft wel een eigen- of ander (algemeen) belang, maar streeft dit niet actief na en kijkt de kat als het ware uit de boom. Hij heeft niet voldoende interesse in het initiatief of wilt er geen tijd en energie in steken.

- *Cooperatief*

Het tegenovergestelde van een conflictueuze strategie is dat een partij zich kan vinden in het groepsbelang. Zij probeert proactief, in samenwerking met andere partijen, een voor haar zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken waar zoveel mogelijk betrokkenen zich in kunnen vinden.

- *Faciliterend*

Partijen die een faciliterende strategie verkiezen trachten de betrokkenen dichterbij elkaar te brengen vanuit de gedachtegang dat samenwerking noodzakelijk is voor het bereiken van het collectieve doel. Dit komt niet per definitie voort uit de wil om consensus na te streven of conflict te bemiddelen, maar kan ook het gevolg zijn van de wens om tijd, energie en middelen te besparen.

Op het eerste oog ligt voor de hand dat met name de laatste twee strategieën de voorkeur hebben bij (netwerk)samenwerking. Echter, uit de literatuur blijkt dat het streven naar *consensus* en het vermijden van conflict niet altijd resulteert in de meest optimale oplossing. Een zekere mate van consensus is desalniettemin noodzakelijk om tot samenwerking te komen. Het bereiken van consensus kan bovendien bijdragen aan het gevoel van een gemeenschappelijke identiteit binnen het netwerk en een gedeelde kijk op problemen, de daarvoor benodigde oplossingen en de te hanteren werkwijzen. Toch kan het streven naar consensus ook belemmerend werken. Het kan trage, langdurige en kostbare interactieprocessen als gevolg hebben door de verschillende, soms uiteenlopende, belangen van de betrokkenen. Het kan leiden tot een gebrek aan innovatie, competitie en daardoor tegenvallende resultaten (Koppenjan, 2006: pp.1-3, p.13).

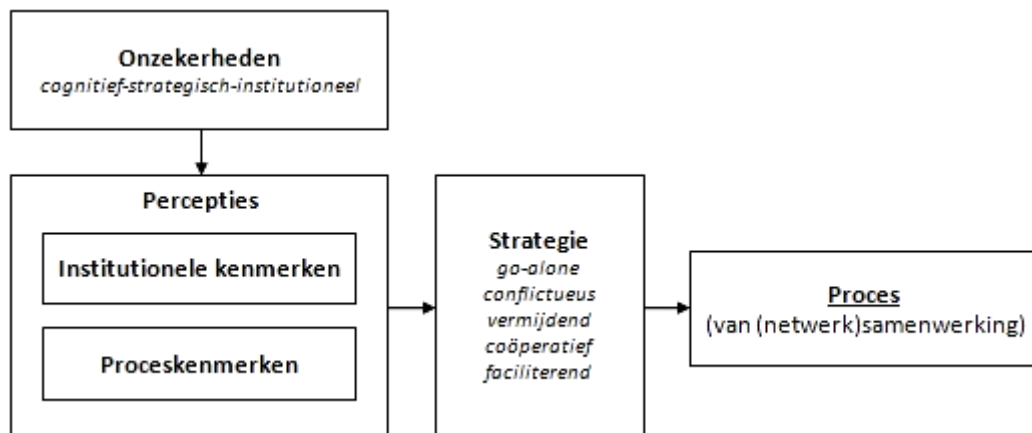
Ook *conflict* kan een zeer negatieve werking hebben op interactieprocessen; het kan zorgen voor stagnatie, blokkering of zelfbeschadiging van de onderlinge relaties. Aan de andere kant heeft conflict ook een positieve functie. De heersende opvattingen over het 'hoe-en-wat' worden in twijfel getrokken. Koppenjan (2006) spreekt van een "uiting van de vitaliteit van een bestuurlijk stelsel" (p.3), oftewel een stelsel waarin afwijkende ideeën en opvattingen niet worden onderdrukt en niet alleen de dominante partijen worden gehoord. Hierdoor kan er kennis worden vergaard over alternatieve, mogelijk beter geschikte standpunten, probleemdefinities, oplossingen, effecten en werkwijzen. Zonder conflict worden na verloop van tijd bepaalde probleemdefinities, oplossingen en werkwijzen dominant en onaantastbaar, terwijl er misschien wel betere alternatieven zijn (Koppenjan, 2006: pp.1-3, p.14).

"Conflicten kunnen ertoe bijdragen dat nieuwe problemen of oplossingen op de agenda komen, dat partijen anders na gaan denken over prioriteiten en dat hervormingen en innovaties tot stand worden gebracht."

(Koppenjan, 2006: p.3)

Met samenwerking wordt daarentegen ook niets bereikt wanneer er alleen maar sprake is van conflict. Zo kan netwerkmanagement in feite worden gezien als een continue zoektocht naar een gezonde balans tussen consensus en conflict (Koppenjan, 2006: pp.13-14); enerzijds moet worden geprobeerd consensus te vormen over probleemdefinities, doelen, oplossingen, werkwijzen, regels en afspraken, terwijl anderzijds gewaakt moet worden voor teveel consensus (pp.10-12).

Uit de bovenstaande paragraaf kan worden opgemaakt dat er een relatie bestaat tussen de onzekerheden (als gevolg van de invoering van de 3 D's), de percepties van actoren van de institutionele en proceskenmerken van (netwerk)samenwerking, en het samenwerkingsproces. Deze relaties worden door middel van een eerste conceptueel model weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1. *Eerste conceptueel model: de relatie tussen onzekerheden, percepties van institutionele en proceskenmerken, strategiekeuze, en het proces van (netwerk)samenwerking.*

De vraag die nu kan worden gesteld is hoe dan precies kan worden ingespeeld op de percepties van de betrokken partijen, hun gekozen strategieën en de onzekerheden als gevolg van de transitie en transformatie van het sociaal domein? Alvorens hier verder op in wordt gegaan zal co-creatie aan bod komen. Zoals eerder genoemd wordt dit in deze thesis gekoppeld aan netwerkconstituering. Daarmee is co-creatie een 'sensitizing concept' in zowel de beleidsdocumenten van gemeente Arnhem als dit onderzoek. Dat wil zeggen dat het een centraal begrip is, als het ware het uitgangspunt van deze thesis (Boeije, 2005: p.47; Bowen, 2006).

3.3. Co-creatie

3.3.1. De participerende samenleving

Alford (2009) definieert co-creatie in de publieke sector als "de inbreng van belanghebbende partijen in de agendering, ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid" (Alford, 2009). Deze partijen betreffen de overheid, bedrijven, belangenorganisaties, experts, maatschappelijke organisaties, en burgers. Een dergelijke omschrijving sluit al aardig aan bij de visie van de gemeente Arnhem, maar toch is deze nog niet volledig genoeg. De input van betrokkenen wordt weliswaar genoemd, maar de onderlinge verhoudingen worden er niet in meegenomen. Daarnaast veronderstelt deze definitie van co-creatie niet automatisch daadwerkelijke samenwerking. Dit is voor deze thesis wel van belang, aangezien de gemeente Arnhem zich nu juist op gelijkwaardige samenwerking richt (Gemeente Arnhem, 2013b: p.7). Een definitie die hier meer rekening mee houdt beschrijft co-creatie als "het op een gelijkwaardig niveau ontwikkelen en verbeteren van beleid en diensten samen met burgers en professionals" (De Koning & Van den Broek, 2010: p.3). Hier wordt nadrukkelijk gewezen op de

gelijkwaardige relatie en interactie tussen betrokken actoren. Bovendien gaat deze beschrijving al meer richting werkelijke samenwerking.

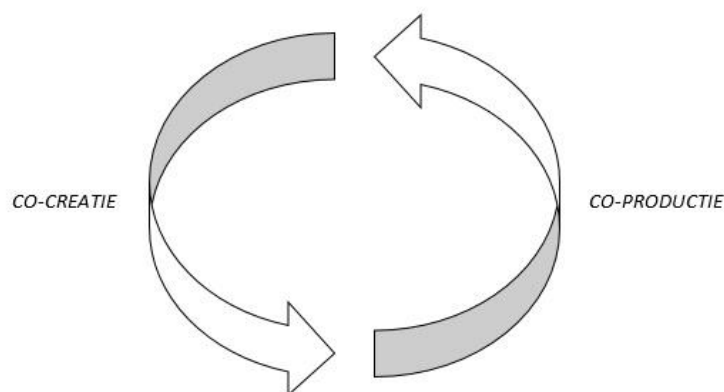
"participation in the creation of the core offering itself... It can occur through shared inventiveness, co-design, or shared participation".

(Vargo & Lusch, in Grace, Finnegan & Butler, 2008: p.3)

De genoemde definities richten zich met name op de mate van inspraak en invloed bij het proces (Payne, Storbacka & Frow, 2007). Andere auteurs richten zich meer op de participatie bij het voortbrengen van een dienst of product; het proces en de uitkomst die dit tot gevolg heeft staan hier centraal (Grace et al., 2008: p.3). De kern van deze veronderstelling is dat co-creatie moet bijdragen aan het oplossen van een sociaal probleem (Horne & Shirley, 2009: p.10). Partijen spelen een rol bij het daadwerkelijk produceren van een goed of het leveren van een dienst. Zij zijn dus *co-producent*: betrokken partijen die geen onderdeel zijn van de organisatie (i.e. de overheid) spelen een actieve rol in het proces en leveren hun bijdrage aan het produceren van een goed of dienst waar zij zelf mee gemoeid zijn (Ostrom, 1996: p.1073).

3.3.2. Co-creatie en co-productie

Met de introductie van co-productie dient aandacht te worden besteed aan de relatie van dit begrip met co-creatie. Etgar (2008) stelt dat de 'co-creatie van waarde' de participatie is van andere actoren dan de organisatie zelf tijdens de gebruiks- of consumptiefase van een goed of dienst. Er wordt als het ware een (publieke) waarde gehecht aan het resultaat, iets wat mensen willen of belangrijk vinden (Etgar, 2008: p.98; Rob, 2012: p.56; zie ook Gebauer et al., in Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.12). Co-productie daarentegen vindt plaats tijdens een of meerdere fasen binnen het productieproces voorafgaand aan de gebruiksfase. Co-creatie wordt als een dialoog gezien in de laatste fase van een proces, terwijl co-productie meer daadwerkelijk 'doen' inhoudt tijdens het proces zelf (Etgar, 2008: p.98). Echter, de gecreëerde waarde kan weer als input functioneren voor nieuwe productie. In dat opzicht kan er gesproken worden van een cyclisch proces, waarin co-creatie en co-productie elkaar afwisselen en input leveren aan elkaar (Grace et al., 2008: p.3).



Figuur 3.2. Co-creatie en co-productie in een cyclisch proces.

Voorberg, Bekkers en Tummers (2014), menen dat er in de literatuur geen concreet onderscheid te vinden is tussen co-creatie en co-productie. Er bestaat wel variatie tussen de verschillende definities met betrekking tot de mate van importantie die wordt geschonken aan de kenmerken en voorwaarden. Zo wordt er aandacht geschonken aan het belang van *partners* bij publieke dienstverlening (zoals de burger), is het creëren van een *duurzame relatie* van belang, wordt de *gedeelde verantwoordelijkheid* van de dienstverlening benadrukt, en staat de *betrokkenheid* van die partners bij de ontwikkeling, productie of levering centraal (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.12). Dit zijn tevens elementen die terug zijn te zien in netwerksamenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan & Kenis, 2007). Toch is er wel een belangrijk verschil tussen co-creatie – dat wordt gekoppeld aan de (co-)initiator of (co-)design fase – en co-productie – oftewel de (co-)uitvoering van publieke dienstverlening (p.23). Hierin wordt de eerdere opvatting ondersteund dat co-creatie vooraf kan gaan aan co-productie. Löffler et al. (2008) stellen dat productie en consumptie van publieke goederen en diensten niet los van elkaar kunnen worden gezien. In veel gevallen vinden deze namelijk tegelijk plaats, zoals bijvoorbeeld bij het verstrekken van een paspoort (de interactie tussen burger en ambtenaar is het productieproces, maar tegelijk wordt hier ook het product – het verstrekken van een paspoort – 'geconsumeerd'). Deze theoretische veronderstelling, de 'service-dominant logic', suggereert in feite dat co-creatie en co-productie tegelijk en door elkaar heen geschieden (Löffler, Parrado Diez, Bovaird & Van Ryzin, 2008: p.4).

Daar waar co-creatie wordt gekoppeld aan netwerkconstituering, wordt co-productie hier gerelateerd aan de processen die zich binnen het gevormde netwerk afspelen. In de vorige paragraaf is beargumenteerd dat de structurering van het netwerk en het proces daarbinnen niet afzonderlijk

geschieden (paragraaf 3.2.). Zojuist is aangetoond dat hetzelfde kan worden gezegd van co-creatie en co-productie. De gemeente Arnhem heeft de ambitie om co-creatie tot stand te brengen tussen de betrokken actoren om nieuwe samenwerkingsverbanden te structureren. In het nieuwe (of eigenlijk hervormde) netwerk dat daar het resultaat van moet zijn kunnen deze partijen vervolgens gaan co-producen. Tegelijkertijd vindt hier al co-productie plaats; immers, diezelfde samenwerkingsverbanden die voortvloeien uit co-creatie vormen feitelijk gewoon een product.

Dit onderzoek beschouwt co-creatie en co-productie als twee verschillende concepten, maar wel met een sterke onderlinge relatie. Hoewel wordt erkend dat beide feitelijk tegelijk kunnen plaatsvinden, wordt co-creatie in navolging op Voorberg, Bekkers en Tummers (2014) gezien als de eerste stap in het proces. In die zin kan worden gesteld dat het om 'co-design' gaat waar naar collectieve belangen en doelstellingen moet worden gezocht. Op basis van deze veronderstelling is een eigen definitie geformuleerd aan de hand van bovenstaande veronderstellingen. Belangrijk om hierbij op te merken is dat binnen deze definitie niet alleen burgers worden bedoeld, maar ook organisaties en andere instanties die actief zijn binnen het betreffende beleidsveld, zoals bijvoorbeeld omringende gemeenten. Zodoende wordt co-creatie hier gedefinieerd als: *"de input, inspraak, (mede)beslissingsbevoegdheid en (mede)verantwoordelijkheid van belanghebbende partijen tijdens het begin van een proces, waarbij samenwerking op gelijkwaardig niveau centraal staat"*.

3.3.3. Rol van de overheid

De vraag en uitdaging voor de overheid is welke rol zij moet vervullen in het netwerk. Klijn en Koppenjan (2000) geven met betrekking tot het managen van netwerken aan dat de overheid verschillende rollen kan vervullen. Zo kan zij niet actief deelnemen aan het proces, maar in plaats daarvan als unitaire actor van bovenaf sturing geven. In plaats van directe hiërarchische sturing kan ook de rol van een procesmanager worden aangenomen om de onderlinge interacties te faciliteren en stimuleren. Een andere optie is de netwerkbouwer, waarbij de overheid zich richt op kadersturing en het opstellen van randvoorwaarden, terwijl afstand wordt gehouden van het proces zelf. Tot slot kan zij zich als gelijke partij opstellen binnen het netwerk en zoveel mogelijk op horizontaal niveau samenwerken met andere spelers (hoewel de overheid in praktijk nooit gelijk kan zijn vanwege haar publieke taken, verplichtingen en verantwoordelijkheden) (pp.153-154).

Met betrekking tot samenwerking en participatie kan de 'overheidsparticipatietrap' (Rob, 2012) worden aangehaald (figuur 3.3.). Hierin worden vijf soorten van rolinvulling gegeven binnen een samenleving waar publieke waarde niet alleen door de overheid wordt gecreëerd, maar ook – en misschien wel met name – door burgers en organisaties (pp. 65-67).



Figuur 3.3. *Overheidsparticipatiestapen* (Rob, 2012: p.67).

Reguleren komt overeen met het directe sturen binnen netwerken. Het woord zegt het al: middels het handhaven van wet- en regelgeving kan de overheid een proces top-down aansturen en onder controle houden. *Regisseren* houdt in dat andere betrokken partijen hun input en bijdrage kunnen leveren, maar dat de overheid wel in zekere mate de regie en controle behoudt. Hier kan de vergelijking worden getrokken met de procesmanager. *Stimuleren* betekent dat met name op de beleidsontwikkeling wordt gestuurd, terwijl de beleidsuitvoering meer wordt losgelaten. Voor het realiseren van het beleid worden burgers en organisaties ingezet. Wanneer de overheid kiest om te *faciliteren* staat zij open voor initiatieven vanuit de maatschappij en wordt gekeken in hoeverre zij belang ziet in het verwezenlijken daarvan. Zij kan dit initiatief vervolgens (financieel) ondersteunen. Zowel stimuleren als faciliteren kunnen worden vergeleken met de netwerkbouwer. Tot slot kan de overheid helemaal *loslaten*. In dit geval trekt zij zich volledig terug van een bepaalde taak en laat zij dit over aan de samenleving. Zij zal zich hier noch inhoudelijk, noch procesmatig op enige wijze mee bemoeien (Rob, 2012: pp.67-68).

Het uitgangspunt van de overheidsparticipatiestapen is dat bij de invulling van de rol van de overheid het initiatief van de samenleving en het thema waarbinnen wordt samengewerkt centraal staat; van daaruit moet worden bepaald hoe de gemeente zich gaat opstellen. Er bestaat niet één ideale rol. Zij zal per beleidsonderwerp moeten afwegen welke rol het beste kan worden aangenomen in de interactie met de betrokken partijen (Rob, 2012: p.68).

3.4. Invloedsfactoren

Deze paragraaf bouwt voort op de eerste twee delen van dit hoofdstuk en zal puntsgewijs een aantal factoren beschrijven die cruciaal worden geacht voor succesvolle co-creatie. Deze invloedsfactoren zijn afgeleid uit de literatuur over netwerksamenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000; Provan & Kenis,

2007) en co-creatie (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014). Ze worden in dit onderzoek herleid tot twee dimensies, namelijk de *bereidheid* en *capaciteit* van actoren om te participeren. Aangezien percepties sterk bepalen hoe het proces verloopt wordt vooral gekeken naar in hoeverre partijen *percipiëren* of denken een bijdrage te kunnen leveren. De eerder genoemde institutionele en proceskenmerken zijn verspreid over de twee dimensies. Bij elke invloedsfactor gelden twee kanten van de medaille. Aan de ene kant wordt er gekeken naar de gemeente (de initiator van het proces, de netwerkmanager), aan de andere kant naar de maatschappij (organisaties, andere gemeenten, burgers) (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.15). Een belangrijke opmerking is dat zowel de percepties van de onderstaande factoren als de werkelijkheid meespelen.

3.4.1. Bereidheid

De bereidheid van betrokkenen is afhankelijk van de gepercipieerde meerwaarde van participatie, de gepercipieerde risico's, en het vertrouwen in het initiatief en in andere partijen.

In veel gevallen is de concrete *meerwaarde* van co-creatie bij publieke dienstverlening niet helemaal helder. Overheidsfunctionarissen zijn zich soms onvoldoende bewust van in hoeverre belangen bij elkaar kunnen worden gebracht, welke mogelijke voordelen dit kan brengen en hoe dit kan leiden tot het bereiken van een collectief doel. Ook burgers en maatschappelijke organisaties zullen kijken naar de voordelen die participatie en samenwerking hen kunnen brengen. Daarnaast zullen zij kijken naar de mate waarin hun eigen preferenties op één lijn liggen met het collectieve belang (Klijn & Koppenjan, 2000: p.143; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: pp.16-17).

Hoewel de overheid uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid draagt, zijn maatschappelijke actoren in veel gevallen (mede)verantwoordelijk voor het realiseren van het beleid. Veel overheidsactiviteiten raken hen immers direct. Betrokkenen kunnen zich daarom ook (mede)eigenaar voelen van het beleid. Dit draagt bij aan hun gevoel van een collectieve identiteit en een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Hoe sterker dit gevoel bij de netwerkdeelnemers speelt, des te eerder zullen zij bereid zijn te participeren (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: pp.16-17).

Uit onderzoek komt naar voren dat overheidsfunctionarissen doorgaans weinig *vertrouwen* hebben in de competenties van burgers. Er wordt meer waarde gehecht aan professionele en administratieve kennis, en minder aan de kennis van burgers (De Koning & Van den Broek, 2010: p.5; Maiello et al, in Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.16). Tegelijkertijd blijkt de samenleving in praktijk prima in staat om sommige problemen zelf op te lossen (zie o.a. Ostrom, 1996). Toch worden maatschappelijke partijen niet altijd als geschikte partner gezien of geaccepteerd. In hoeverre zullen

zij in het belang van de samenleving handelen in plaats van hun eigenbelang nastreven? Andersom zullen andere actoren ook vertrouwen moeten hebben in de overheid. Politici, publieke managers en professionals blijken erg terughoudend in het overdragen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zij raken hierdoor namelijk de directe controle kwijt over het proces. Als maatschappelijke actoren hier misbruik van maken blijft de gemeente wel eindverantwoordelijk (Klijn & Koppenjan, 2000: p.145; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: pp.16-17).

De bereidheid van burgers en organisaties hangt ook voor een deel af van hun vertrouwen in het initiatief. Dit heeft te maken met aspecten van het beleid (c.q. co-creatie,) en de vraag of dit leidt tot het succesvol vormgeven van een nieuw zorgstelsel (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.17).

Een laatste factor betreft de *risico's* van samenwerking en participatie. Deze is in bepaalde gevallen nauw gerelateerd aan vertrouwen. Wanneer een partij de meerwaarde van samenwerking niet (langer) inziet, de baten niet (meer) vindt opwegen tegen de kosten, of de onvoorspelbaarheid van het gedrag van anderen te hoog acht, dan kan zij ertoe besluiten het proces te stagneren, te blokkeren, of er helemaal niet meer aan deel te nemen. In hoeverre partijen hiertoe in staat zijn hangt natuurlijk wel af van hun machtspositie en onderlinge afhankelijkheden (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.144-145). In het verlengde hiervan bestaat ook nog het risico dat externe actoren, die geen deel uit maken van het netwerk, de vruchten ervan kunnen plukken: free-rider gedrag (De Bruijn et al., in Klijn & Koppenjan, 2000: p.144). Partijen kunnen in beide gevallen risicovermijdend gedrag vertonen, waardoor de noodzakelijke bijdrage voor het succes van het proces uitblijft (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.17).

“Trust, the mutual confidence that no party to an exchange will exploit the other’s vulnerability” (Sabel, 1993: p.1133)

3.4.2. Capaciteit

Betrokkenen moeten niet alleen de wens hebben om te participeren, maar ook de capaciteit hiervoor hebben. Factoren als de positie in het netwerk, de gepercipieerde ruimte die men heeft en wordt geboden door onder andere de regelgeving, en ondersteuning zijn bepalend voor het kunnen deelnemen aan het proces.

Hoe meer de hulpbronnen – i.e. kennis en (financiële) middelen – van een actor van belang zijn voor het proces, en hoe meer hij hier van heeft, des te meer macht hij heeft en des te belangrijker zijn *positie* is. De manier waarop de kennis en middelen zijn verdeeld in het netwerk bepaalt dus de

onderlinge afhankelijkheden en de wijze waarop het spel (i.e. het proces) verloopt. De macht die een partij hierdoor heeft bepaalt tevens de mate van invloed die kan worden uitgeoefend in het proces. In hoeverre actoren zich hier bewust van zijn is daarbij essentieel (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.144-145).

De overheid heeft in een netwerk een speciale positie. Zij heeft bepaalde unieke mogelijkheden om te handelen. Voorbeelden zijn omvangrijke budgetten, een relatief groot personeelsbestand, speciale (dwangmatige) bevoegdheden, toegang tot de massamedia, het hebben van een geweldsmonopolie en democratische legitimatie. Tegelijkertijd wordt het handelen van de overheid beperkt. Zij kan in praktijk niet zonder de bijdrage van maatschappelijke actoren haar doelstellingen bereiken. Andere beperkingen betreffen de controlefunctie van de media en het feit dat de activiteiten van de overheid niet alleen effectief en efficiënt dienen te zijn, maar ook legitiem en democratisch (Klijn & Koppenjan 2000: pp.151-152).

De capaciteit om te handelen wordt niet uitsluitend door de verdeling van hulpbronnen bepaald. Actoren moeten ook de *ruimte* hebben of krijgen. Basisregels zijn essentieel om een startkader vast te leggen waarbinnen men kan handelen in het netwerk. Duidelijke afspraken met betrekking tot conflictmanagement, bescherming van de autonomie van de spelers en hun posities zijn belangrijke voorwaarden voor samenwerking. Ook kan het gedrag van partijen zodanig worden gecoördineerd opdat het collectieve belang wordt gewaarborgd. Hoe beter deze regels zijn afgestemd, hoe meer vertrouwen er ontstaat tussen de participerende organisaties (Klijn & Koppenjan, 2000: p.145).

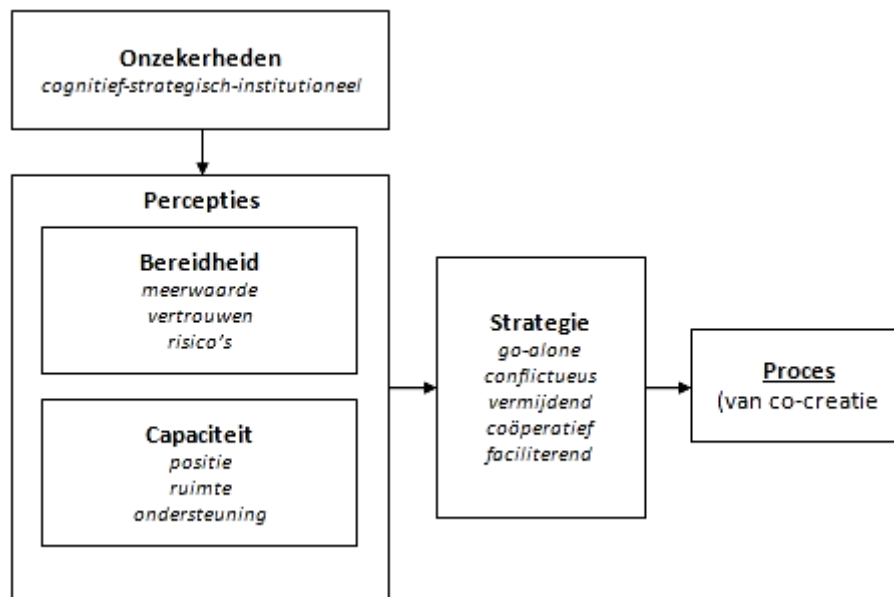
Los van de regulering van het netwerk draagt de aard van de gemeentelijke organisatie bij aan de hoeveelheid ruimte die actoren hebben. Dit is allereerst afhankelijk van het top-down beleid (e.g. visie, communicatie, richtlijnen) van de gemeente dat zij naar binnen en buiten toe uitzendt. Ten tweede hangt dit af van de administratieve cultuur die heerst binnen haar organisatie – de traditionele manier van denken en doen die zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld (De Koning & Van den Broek, 2010: pp. 4-7; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: pp.15-16). Hoe meer de waarden van co-creatie – openheid, transparantie, wederkerigheid en creativiteit – op een lijn liggen met deze administratieve cultuur, des te meer dit ook naar buiten toe zal worden uitgestraald (De Koning & Van den Broek, 2010: p.5; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: pp.16-17).

“participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless.”
(Arnstein, 1969: p.216)

Tot slot is de capaciteit afhankelijk van *ondersteuning* – financieel, materieel of anders. Niet alle partijen kunnen namelijk participeren zonder hulp (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.17; p.19).

Ook medewerkers van de gemeente dienen over de nodige middelen te beschikken, zoals voldoende tijd, de juiste tools, training, cursussen, dekkende budgetten, etc. (De Koning & Van den Broek, 2010: p.10).

Wanneer de twee dimensies van invloedsfactoren – bereidheid en capaciteit tot participatie en samenwerking – in het conceptueel model worden verwerkt komt deze er als volgt uit te zien (figuur 3.4.):



Figuur 3.4. Tweede conceptueel model: de relatie tussen onzekerheden, percepties van de bereidheid en capaciteit tot participatie en samenwerking, strategiekeuze, en co-creatie.

3.5. Managementstrategieën

Vanuit de netwerkbenadering kunnen twee groeperingen van managementstrategieën worden geïdentificeerd om het samenwerkingsproces te bevorderen: *netwerkconstituering* – het beïnvloeden van de institutionele kenmerken – en *procesmanagement* – het beïnvloeden van de proceskenmerken (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.140-141). Deze zullen worden aangevuld met maatregelen uit de literatuur over co-creatie (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014). De netwerkmanager dient niet direct te sturen, maar juist een kadergerichte en coördinerende rol te vervullen zodat de participanten vanzelf meer naar elkaar toetrekken. In die zin kan er ook gesproken worden van een ‘netwerkmakelaar’.

"a network manager is not a central actor or director, but rather a mediator and stimulator."
(Forester, in Klijn & Koppenjan, 2000: p.142)

Om verwarring te voorkomen met de strategieën van de netwerkdeelnemers zullen ze hier worden aangeduid als maatregelen. Belangrijk om te vermelden is dat de indeling van deze maatregelen niet overeenkomt met die van de typen invloedsfactoren. Zo heeft de ene maatregel betrekking op de bereidheid om te participeren, de andere op de capaciteit en in sommige gevallen op beiden. Verder moet niet worden vergeten dat het beïnvloeden van de percepties van de kenmerken minstens zo belangrijk is als, al dan niet belangrijker dan, het beïnvloeden van de werkelijke kenmerken.

3.5.1. Het beïnvloeden van de structuur

Door het *beïnvloeden van de (machts)posities* kunnen de onderlinge verhoudingen veranderen. Bovendien kan het introduceren van bepaalde partijen in het netwerk nieuwe inzichten en percepties met zich meebrengen. Het inzetten van deze maatregel kan een machtsverschuiving teweegbrengen, waardoor partijen die het beleidsdoel steunen in een sterkere positie komen te staan en beter in staat zijn om hiernaar te handelen (Klijn & Koppenjan, 2000: p.141). Het bieden van financiële ondersteuning versterkt ook de positie om invloed uit te kunnen oefenen het proces (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.6; p.19).

Het *veranderen van de regels* binnen een netwerk zal zijn doorwerking hebben op de ruimte die de betrokken partijen krijgen (Klijn & Koppenjan, 2000: p.141). Eerder is al de relatie tussen regels, vertrouwen en risico's aangeduid (paragraaf 3.2.1.). Zo kan worden verwacht dat wanneer de regelgeving wordt aangepast, dit invloed zal hebben op de (gepercipieerde) risico's en het onderling vertrouwen (Klijn & Koppenjan, 2000: pp.144-146). De mate van autonomie die actoren krijgen wordt eveneens bepaald door regulering. Wanneer er veel belang wordt gehecht aan zelfstandigheid bij het verrichten van handelingen of het nemen van beslissingen, zal bij veel geboden ruimte ook de (gepercipieerde) meerwaarde van samenwerking toenemen (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.19).

In sommige gevallen kan zelfs gehele '*reframing*' noodzakelijk zijn. Het kan hier gaan om drastische veranderingen in de algemeen heersende percepties over het probleem, oorzaken en effecten. Hiermee kunnen niet alleen de percepties, maar ook de belangen en doelstellingen dichter bij elkaar worden gebracht. Zo zal de bereidheid van partijen via de (gepercipieerde) meerwaarde toenemen. Daarnaast verandert de gebruikelijke manier van denken en doen van actoren, wat meer ruimte kan genereren om te handelen (Klijn & Koppenjan, 2000: p.141). Tot slot kan ook het hele netwerk een andere vorm worden gegeven. Zo kan een sterk sturende overheid weinig macht geven aan participanten, terwijl een overheid die slechts een faciliterende rol heeft meer ruimte biedt (pp.153-154).

3.5.2. Het beïnvloeden van het proces

Het *selecteren en/of activeren van bepaalde actoren*, en hen motiveren om te participeren, kan het proces in goede banen leiden. Wanneer partijen met relatief veel macht de neus de juiste kant op hebben gericht zal het beleid veel steun krijgen (Klijn & Koppenjan, 2000: p.141). Goed motiverend leiderschap en een strategische visie helpen betrokkenen de meerwaarde ervan in te zien. Daarnaast kan adequate communicatie en promotie van het initiatief bijdragen aan de (gepercipieerde) ruimte die men krijgt. Financiële, materiële of een andere vorm van ondersteuning (e.g. trainingen) draagt ook bij aan het bewustzijn van de ruimte om een bijdrage te leveren aan het proces (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.6; p.19).

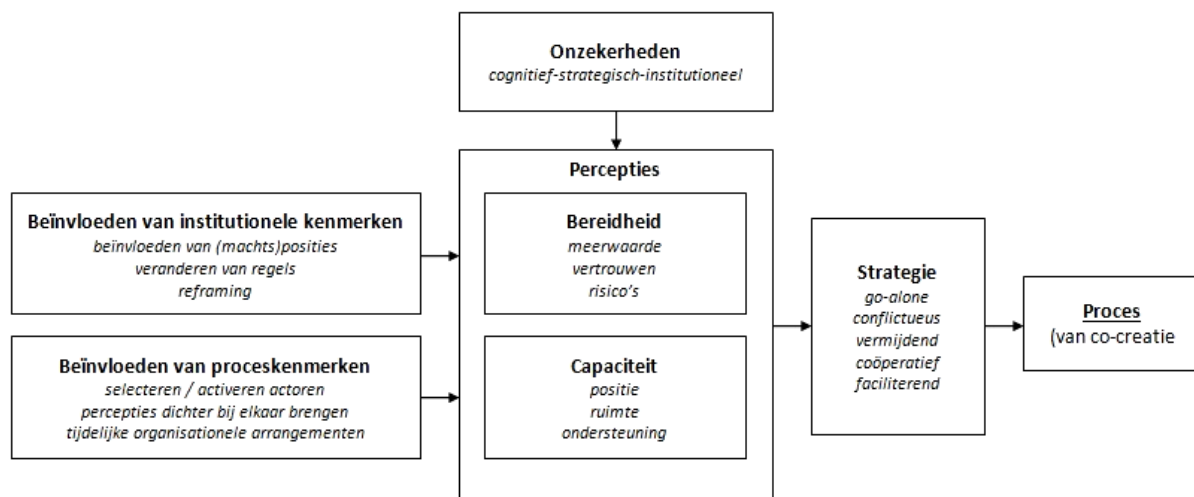
Voor succesvolle samenwerking is het van belang dat actoren zich bewust zijn van de mogelijkheden om samen te werken. Ook heeft iedere deelnemer zijn eigen percepties van de meerwaarde, risico's en verschildt het vertrouwen in het initiatief en in elkaar. Indien de verschillende ideeën en opvattingen sterk van elkaar afwijken zal de samenwerking moeilijk van de grond komen. Het *dichter bij elkaar brengen van de percepties van betrokken actoren* is essentieel. Door openheid en transparantie ontstaat meer inzicht in elkanders belangen en doelstellingen. Het bepalen en nastreven van een gemeenschappelijke doel wordt dan een stuk gemakkelijker (Klijn & Koppenjan, 2000: p.141; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.16; p.19).

Hoewel organisaties van elkaar afhankelijk zijn om te overleven komt de nodige interactie niet altijd vanzelfsprekend tot stand (Klijn & Koppenjan, 2000: p.139-140). Dit heeft te maken met onzekerheden, risico's en vertrouwen. Om de onderlinge samenwerking op een goede manier te coördineren kunnen tijdelijke of ad hoc *organisationele arrangementen* worden opgesteld rondom een deelproces van het geheel. Middels duidelijke afspraken en goede supervisie kunnen de risico's worden geminimaliseerd en kunnen op termijn duurzame relaties worden opgebouwd voor 'the bigger picture' (Klijn & Koppenjan, 2000: p.141).

"Policy is made and policy processes occur in the tension between dependency and the diversity of goals and interests."

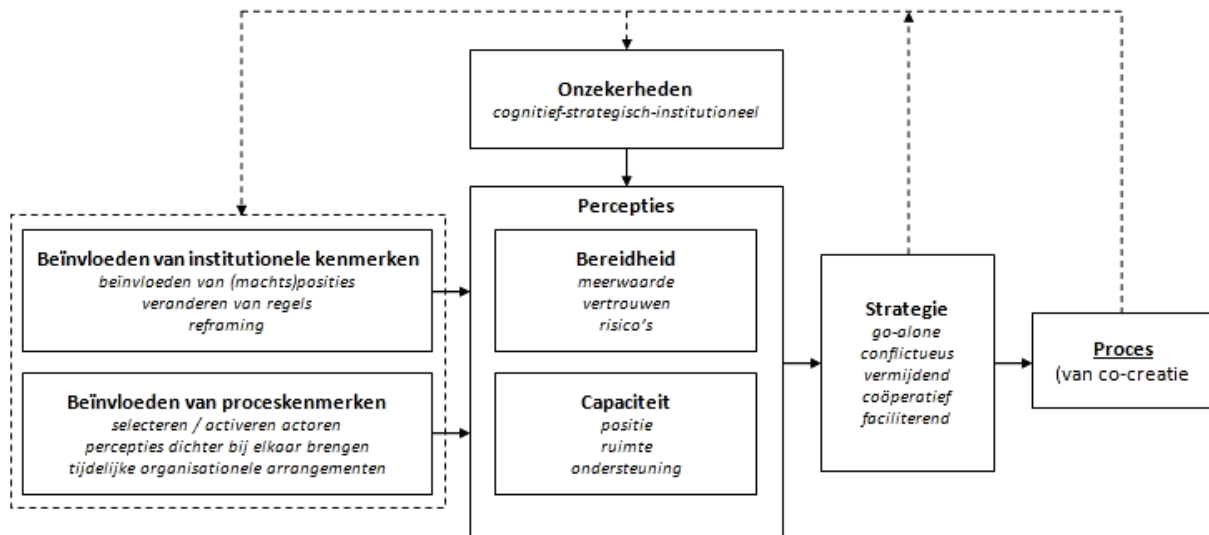
(Klijn & Koppenjan, 2000: p.140)

Nu de managementstrategieën aan het conceptueel model worden toegevoegd kunnen de genoemde relaties worden weergegeven. Tevens zullen de uiteindelijke strategiekeuzes van de actoren bepalend zijn voor welke maatregelen de netwerkmanager zal moeten nemen. Daarnaast kan onduidelijkheid over het handelingsgedrag van anderen of een gebrek aan interacties de strategische onzekerheid vergroten (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003: p.196).



Figuur 3.5. Derde conceptueel model: de relatie tussen onzekerheden, beïnvloeding van de institutionele en procesfactoren, percepties van de bereidheid en capaciteit tot participatie en samenwerking, strategiekeuze, en co-creatie.

Het model in figuur 3.5. suggereert een lineair verband dat van beïnvloeding van de institutionele en procesfactoren via de percepties en strategieën leidt tot co-creatie van nieuwe samenwerkingsverbanden. Echter, er kan nauwelijks gesproken worden van een nulpunt in dit proces (zie paragraaf 3.2.). Het proces is eerder continu; percepties en strategieën kunnen in de tussentijd veranderen, wat invloed heeft op de samenwerking. Hierdoor kunnen op een gegeven moment andere maatregelen nodig zijn dan voorheen, omdat nu andere factoren van belang zijn. Bovendien kunnen bepaalde strategiekeuzes van actoren voor onzekerheid zorgen, bijvoorbeeld wanneer partijen niet goed op de hoogte zijn van wat de andere spelers in het veld van plan zijn (Koppenjan & Klijn, 2004: pp.6-7). Ook het proces zelf kan leiden tot onzekerheid. Stel dat een machtsverschuiving optreedt. Voor veel partijen kan het dan onduidelijk zijn hoe als gevolg hiervan de onderlinge afhankelijkheden komen te liggen. Dit zal effect hebben op hun percepties en hun strategische gedrag. Het proces is dus cyclisch. Er is een zekere feedbackloop waardoor het managen van het netwerk aanpassing kan behoeven. Figuur 3.6. geeft het conceptueel model weer met deze feedbackloop erin verwerkt.



Figuur 3.6. *Finale conceptueel model: de relatie tussen onzekerheden, beïnvloeding van de institutionele en procesfactoren, percepties van de bereidheid en capaciteit tot participatie en samenwerking, strategiekeuze, en co-creatie. De strategiekeuze van actoren en de co-creatie hebben weer effect op de onzekerheden en bepalen tevens wat voor een maatregelen moeten worden genomen.*

3.6. Resumerend

Dit hoofdstuk heeft aandacht besteedt aan de theoretische basis van dit onderzoek, waarmee de tweede deelvraag is beantwoord: *Welke theoretische inzichten biedt de bestuurskundige literatuur over netwerkconstituering en co-creatie?* Allereerst is de netwerkbenadering besproken. De constituering van een netwerk wordt in deze thesis concreet ingevuld door co-creatie. Geconcludeerd is dat door institutionele ontwikkelingen – de 3 D's – bepaalde onzekerheden ontstaan, die de percepties van actoren in het netwerk kunnen veranderen. Dit heeft impact op de strategiekeuze, wat bepaalt welke doelstellingen op welke wijze worden nagestreefd. Het verloop van het proces is hier uiteindelijk voor een groot deel afhankelijk van. Na beide begrippen te hebben gedefinieerd en enkele kenmerken te hebben benoemd, zijn er een aantal factoren geformuleerd die bevorderlijk of belemmerend kunnen werken. Deze zijn gebaseerd op beide literaire stromingen en ondergebracht onder de dimensies bereidheid en capaciteit tot participatie en samenwerking. Om deze factoren te beïnvloeden zijn twee groeperingen van managementstrategieën of maatregelen genoemd.

Het onderzoek binnen deze thesis zal zich richten op het identificeren van de onzekerheden, de percepties, en strategieën teneinde te achterhalen welke maatregelen nodig zijn voor het succesvol realiseren van de co-creatie van nieuwe samenwerkingsverbanden. Hiervoor is een plan

van aanpak nodig: een onderzoeksdesign. De keuzes voor de methodiek, gegevens, variabelen, indicatoren en het plan van aanpak komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4. Methodologisch kader

4.1. Inleiding

Nu de context van de probleemstelling is beschreven en de theoretische basis is gelegd dient de onderzoeksaanpak te worden toegelicht. Binnen dit methodologische kader zal worden verantwoord hoe het onderzoek is verricht. De keuzes die zijn gemaakt zullen worden gemotiveerd en onderbouwd (paragraaf 4.2.). Daarna zal worden uitgelegd op welke manier de benodigde data zijn verzameld. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een enquête, een drietal observaties en tien interviews (paragraaf 4.3.). Vervolgens worden de onderzoekseenheden die zijn bestudeerd besproken (paragraaf 4.4.). Om de verzamelde data te kunnen analyseren zijn de factoren, die zijn genoemd in het theoretische hoofdstuk, 'meetbaar' gemaakt. In de meeste gevallen is er sprake van kwalitatieve data die niet simpelweg met cijfers kunnen worden gemeten. Met name bij de interviews en observaties is sprake van teksten die moeten worden geïnterpreteerd. Hiervoor zijn duidelijk afgebakende definities en indicatoren nodig (paragraaf 4.5.). In de paragraaf daarna zal worden toegelicht hoe de gegevens zijn geanalyseerd en in hoeverre deze elkaar aanvullen en bijdragen aan een zo compleet mogelijk beeld (paragraaf 4.6.). Tot slot wordt nog aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek (paragraaf 4.7.).

4.2. Onderzoekopzet

4.2.1. Methode en casestudy

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. De motivatie voor deze keuze ligt in de gedachtegang dat er niet één sociale werkelijkheid is (Boeijs, 2005: p.20). Zoals in het theoretische kader is beargumenteerd zijn de percepties van actoren van cruciaal belang voor het verloop van het proces. Iedere partij zal zo zijn eigen beeld hebben van de werkelijkheid, hetgeen tevens zijn ideeën en opvattingen vormt over alledaagse praktijken. De kwalitatieve methode leent zich uitstekend voor een thesis welke voor een groot deel is gericht op het in kaart brengen van de verschillende percepties van partijen (p.27). Het doel is echter niet alleen het identificeren van percepties. Veel belangrijker nog is het achterhalen van hoe deze percepties worden gevormd, hoe hierop kan worden ingespeeld en hoe deze kunnen worden beïnvloed teneinde het proces op een goede manier te laten verlopen. Vandaar dat het onderzoek tevens een verklarend karakter heeft. Doorgaans wordt het bestuderen en verklaren van percepties en het (strategische) gedrag van mensen of organisaties volgens Boeijs (2005) dan ook met een kwalitatieve opzet aangepakt (pp.35-36).

"In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen."
(Boeije, 2005: p.27)

De vorm van het onderzoek betreft een casestudy. Een casestudy is geschikt voor het analyseren van een praktijkprobleem dat zich in een bepaalde sociale context voordoet, waarbij een of meerdere actoren betrokken zijn (Boeije, 2005: p.21). Het verschijnsel – de case – wordt bestudeerd in een natuurlijke omgeving, 'out there' in plaats van in een laboratoriumsetting wat bij kwantitatief onderzoek meestal het geval is (Vennix, 2009: pp.102-103). Voor een casestudy geldt bovendien dat meerdere onderzoeksmethoden dienen te worden gebruikt om zodoende vanuit verschillende oogpunten een zo compleet mogelijk beeld te kunnen schetsen (Boeije, 2005: p.22; Vennix, 2009: p.103). In deze thesis worden dan ook verschillende manieren van dataverzameling gebruikt. De case die hier centraal staat is de transitie en transformatie van het sociaal domein in de gemeente Arnhem en regio.

4.2.2. Open onderzoeksprocedure

Een kenmerk van kwalitatief onderzoek is de zogenaamde open onderzoeksprocedure. De vooraf bedachte onderzoeksofzet staat niet centraal, maar eerder wat er uit het 'veld' naar voren komt. In dat opzicht wordt meestal een overwegend inductieve aanpak gebruikt (Boeije, 2005: pp.33-34; Vennix, 2009: pp.43-44). Toch wordt er in praktijk wel een theoretische basis gevormd om van daaruit verder te werken en deze basis te verrijken. Immers, literatuuronderzoek kan bijdragen aan het afbakenen en inkaderen van het onderwerp, aan het bieden van een startpunt en aan de interpretatie van de verzamelde gegevens (Boeije, 2005: pp.46-47). Deze thesis houdt zich aan die insteek. Het startpunt is inductief, in die zin dat het probleem wordt bekeken vanuit de praktijk. Van daaruit is de literatuur bestudeerd en zijn de gevonden theorieën tegen het licht gehouden van de praktijk. Vervolgens zijn er conclusies getrokken op basis van de bevindingen en zijn aanbevelingen gedaan, zowel wetenschappelijk als aan de gemeente Arnhem. In andere woorden: er is een uitspraak gedaan, gebaseerd op de analyse van het verzamelde materiaal van een selecte groep onderzoekseenheden (zie paragraaf 4.4.). Zo eindigt de thesis dus weer inductief. Hier schuilt echter wel een gevaar in, het zogeheten 'inductieprobleem' (Hume, in Vennix, 2009: p.45). Het is praktisch onmogelijk om een universele uitspraak te doen over alle betrokkenen, omdat bijvoorbeeld niet alle partijen kunnen worden geïnterviewd en de respons van een enquête doorgaans niet erg hoog is (Vennix, 2009: p.197). Toch kunnen conclusies met betrekking tot deze uitspraken wel degelijk nuttig

zijn voor de gemeente Arnhem. Het geeft een indicatie van hoe het speelveld ongeveer in elkaar zit en hoe enkele organisaties en instellingen tegen de situatie aankijken.

4.3. Dataverzameling

Voor het verzamelen van de benodigde data is een enquête gehouden, is een drietal participerende observaties gedaan en zijn tien interviews gehouden met verschillende betrokken partijen. De vragenlijst van de enquête, de aandachtspunten van de observaties en de interviewgide zijn toegevoegd aan de bijlagen (appendix 3, 4 en 5). Aangezien de case zich op het sociaal domein van de gemeente Arnhem en regio richt, betreffen de onderzoekseenheden alle relevante partijen die hierbinnen actief zijn. Deze groep is gebaseerd op een door de gemeente geleverde lijst met de voornaamste partners (appendix 2). Tevens waren vrijwel alle partijen van deze lijst uitgenodigd voor de conferentie. Hoewel dit onderzoek zich specifiek richt op vier groepen actoren (aanbieders, gemeenten, belangenorganisaties en burgerorganisaties) was het voor Arnhem belangrijk dat de enquête naar alle partners zou worden verzonden.

Als centrumgemeente is de gemeente Arnhem de initiator van het beleid rondom co-creatie en tracht zij de kartrekker te zijn van de transitie en transformatie in Arnhem en regio. Vandaar dat ook zij onderdeel is van de onderzoekseenheden. De regiogemeenten zijn eveneens meegenomen in het onderzoek. Dit zijn Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Wageningen, Westervoort en Zevenaar. Verder behoren nog verschillende soorten organisaties tot de onderzoekseenheden. Dit zijn aanbieders van verschillende vormen van zorg en/of ondersteuning en partijen die zich inzetten voor de belangen van cliënten en burgers. Tot slot zijn nog alle georganiseerde vormen van burgerinitiatieven meegerekend, zoals wijkplatformen, buurtverenigingen en bewonersoverleggen.

4.3.1. Enquête

De enquête was met name bedoeld als eerste verkenning van de ideeën en opvattingen van actoren over de huidige situatie en de situatie waar de gemeente naar toe wil. Vanuit Arnhem kwam het verzoek om de vragenlijst met name op aanbieders af te stemmen, omdat dit relatief de grootste en meest vertegenwoordigde groep partijen is in haar sociaal domein. De enquête is verstuurd naar alle partners van de gemeente Arnhem (appendix 2). Deze partijen hebben per mail een link ontvangen die hen naar de webpagina stuurde waarop de vragen stonden. De vragenlijst was niet van tevoren in zijn geheel in te zien. Elke pagina bevatte één van de vragen. Stellingen werden weergegeven in een matrix waardoor ze gemakkelijk en snel konden worden ingevuld.

De enquête begon met een aantal algemene inleidende vragen over het type organisatie van de respondent, het werkgebied en aan hoeveel cliënten jaarlijks zorg en/of ondersteuning wordt geleverd (dit laatste was vooral bedoeld voor aanbieders). Vennix (2009) geeft aan dat dergelijke vragen beter aan het eind van een schriftelijke (of internet-) enquête kunnen worden gesteld. Het is van belang om de geënquêteerde vanaf het begin af aan te prikkelen met interessante vragen. Er is namelijk een risico dat respondenten op een gegeven moment afhaken en dat daardoor essentiële vragen niet worden beantwoord. Door de meest cruciale onderwerpen als eerste te behandelen kan dit worden vermeden (p.210). Toch is ervoor gekozen om te beginnen met vragen over de respondent zelf, omdat bijvoorbeeld werd gekeken naar het werkgebied van de betrokken partijen (lokaal, regionaal, landelijk).

Verder bevatte de enquête een zestal stellingen over samenwerking die middels een 5-punts Likert schaal konden worden beantwoord. Specifiek gingen deze stellingen over beslissingsbevoegdheden, de betrokkenheid van partijen, openheid en transparantie. De volgorde van de stellingen is zodanig gekozen dat de meest extreme stelling – het eventueel samenvoegen van de eigen organisatie met een andere – als laatste werd voorgelegd, terwijl minder extreme stellingen als eerste aan bod kwamen. De laatste stelling is tevens ook speciaal op aanvraag van de gemeente Arnhem toegevoegd aan de enquête, in het kader van het terugbrengen van het aantal gecontracteerde aanbieders (zie paragraaf 2.3.1.).

Ook is de tevredenheid met betrekking tot de huidige samenwerkingsvormen gemeten. Daarna dienden de respondenten nog via een paar open vragen aan te geven wie hun vijf belangrijkste partners zijn, wat hun ervaringen tot nu toe waren met betrekking tot de samenwerking op wijkniveau en de samenwerking met de specialistische 2^e lijn zorg, en wat volgens hen de vijf belangrijkste succesfactoren zijn voor co-creatie. Daarna is nog hun mening gevraagd over de rol die de gemeente Arnhem zou moeten vervullen in het proces. Tot slot heeft de gemeente Arnhem verzocht om de geënquêteerde partijen een tweetal vragen te stellen over de contractering in 2017.

Van de 230 geselecteerde partijen hebben 130 de enquête ingevuld (ruim 56%). Gedurende de enquête neemt het aantal respondenten echter af. Zo is alleen de eerste vraag – met betrekking tot het type organisatie – door alle respondenten ingevuld. Bij de eerste stellingen over de vormgeving van samenwerking waren er 22 respondenten die niks hadden ingevuld en bij de tevredenheidmeting van de huidige samenwerkingsvormen 26. Met name bij de open vragen liep het aantal ‘missings’ op, zoals wanneer respondenten gevraagd werd hun belangrijkste partners op te noemen of hun ervaringen met de samenwerking op wijkniveau of de gespecialiseerde zorg. Ook bij de vraag over succesfactoren voor co-creatie liep het aantal op. Bij de laatste vraag over de rol van de gemeente Arnhem was de respons teruggelopen tot ruim 37%.

4.3.2. Participerende observaties

Hoewel het in eerste instantie geen onderdeel was van het originele onderzoeksplan is op een zeker moment de gelegenheid ontstaan om te observeren tijdens een drietal bijeenkomsten. Deze hebben plaatsgevonden anno 2015 tijdens een conferentie op 22 april, een netwerkbijeenkomst op 28 april en een medewerkerdag op 9 juni. Dit heeft de kans geboden om het gedrag van en interacties tussen ambtenaren en andere betrokkenen waar te nemen. Immers, wat mensen zeggen kan verschillen van hoe mensen zich opstellen en gedragen (Boeije, 2005: pp.55-57; Vennix, 2009: p.218, p.258). Met behulp van een aantal aandachtspunten is er tijdens de genoemde bijeenkomsten geobserveerd (zie appendix 4). Deze zijn afgeleid uit het theoretische kader. Daarnaast is er gelet op de context en omgeving: aantal aanwezigen, locatie, sfeer, vorm en rol van de onderzoeker tijdens de observatie.

De waarnemingen die tijdens de conferentie zijn gedaan betreffen de ruim 210 aanwezige partijen. Helaas was er geen presentielijst beschikbaar achteraf, waardoor niet kon worden vastgesteld welke partijen bij de conferentie aanwezig waren. Op basis van observatie en interviews kan worden aangenomen dat het in het algemeen professionele organisaties betrof. De andere twee observaties hebben zich gericht op de ambtenaren van de gemeente Arnhem, aangezien deze bijeenkomsten intern waren.

De focus van de observaties lag om te beginnen op het wederzijds vertrouwen – van de gemeente Arnhem in de maatschappij enerzijds en van de maatschappij in de overheid anderzijds – en het vertrouwen in het initiatief. Daarnaast is gelet op de ‘fit’ tussen de waarden van co-creatie en de administratieve cultuur binnen de gemeente Arnhem. Bij alle drie de bijeenkomsten is sprake geweest van participerende observaties (Vennix, 2009: pp.258-259), onder andere doordat er actief is deelgenomen aan de workshops. De onderzoeker heeft namelijk tijdens de netwerkbijeenkomst en de medewerkerdag een aantal workshops verzorgd. Tijdens de conferentie zijn bovendien de resultaten van de eerder uitgezette enquête gepresenteerd aan de aanwezigen. Hierdoor is de onderzoeker en zijn rol voor de aanwezigen bekend geworden. Naar verwachting zal de actieve rol van de onderzoeker echter geen grote bedreiging vormen voor de kwaliteit van het onderzoek (zie ook paragraaf 4.7.).

De op 22 april georganiseerde conferentie gaf het startschot voor de zoektocht naar een nieuw stelsel met nieuwe samenwerkingsvormen. Het doel was om gezamenlijk alvast na te denken over hoe dit het beste kan worden ingevuld. Het ochtendprogramma bestond uit een plenaire sessie met uitleg over de Arnhemse visie, een pitch van een programmamanager en een aantal stellingen die aan de aanwezigen werden voorgelegd. Men werd geïnstrueerd om links of rechts van de lijn te gaan staan, respectievelijk of zij het eens of oneens met de stelling waren. Af en toe werd er om

toelichting gevraagd na een stelling. Dit werd begeleid door de dagvoorzitter, een medewerker van de gemeente Arnhem. De onderzoeker nam hier geen deel aan, maar was observerend aanwezig.

Het middagprogramma bestond uit acht workshops die ook door medewerkers van de gemeente werden geleid. In deze workshops konden de participanten hun ideeën en meningen uiten over verschillende aspecten van het sociaal domein; van manieren van aanbesteden, contractering en zorginkoop tot aan plannen over hoe de gemeente zich zou moeten gaan verhouden ten opzichte van de stad (c.q. burgerinitiatieven, wijkteams, bedrijven, et cetera). Degene die de sessie leidde diende hierbij een objectieve en passieve rol te spelen. Ook hier heeft de onderzoeker zich op de achtergrond gehouden. Tijdens de workshops waren de gesprekken sterk gericht op inhoudelijke en technische aspecten. Omdat het onderzoek zich niet hier op richt, maar op het samenwerkingsaspect, is met name gelet op de vorm van deze gesprekken en de houding van de deelnemers.

De netwerkbijeenkomst is door een klein clubje medewerkers vanuit uiteenlopende afdelingen van de gemeente georganiseerd. De onderzoeker was hier zelf onderdeel van. Het doel was om de Arnhemse ambtenaren met elkaar te laten netwerken en dichterbij elkaar te brengen. Als centraal thema van de bijeenkomst werd 'de regiegemeente' gekozen, een term die de nieuwe rol van de gemeente Arnhem moet aanduiden in het kader van verzelfstandigingen en de nieuwe verhoudingen met zorgorganisaties, burgers en cliënten.

De bijeenkomst bestond uit twee rondes van een halfuur waarin men kon kiezen tussen drie workshops. Iedere workshop werd zodoende tweemaal op de dag gegeven. De onderzoeker heeft één van de workshops verzorgd voor beide rondes. Deze workshop betrof een rollenspel. Hierin werd de groep in tweeën gesplitst, waarbij de ene groep de gemeente Arnhem vertegenwoordigde en de andere groep het verzelfstandigde sportbedrijf van de gemeente. De twee groepen kregen enkele instructies en dienden vervolgens één spreker te kiezen die namens hen het belang van de groep zou behartigen. Het rollenspel vond in twee fasen plaats. In de eerste fase kreeg groep 1 – de gemeente – de instructies om een beleidsdoel na te streven dat het sportbedrijf diende uit te voeren, maar zonder meer geld toe te kennen. De tweede groep – het sportbedrijf – kreeg de opdracht om meer geld en meer vrijheid los te peuteren. In de tweede fase werd beide groepen geïnstrueerd om een gemeenschappelijke grond te vinden en gezamenlijk te zoeken naar een oplossing. De observatie heeft zich vooral gefocust op de vraag in hoeverre de ambtenaren van de gemeente Arnhem zich bewust waren van de benodigde verandingslag in hun denken en doen; van direct sturen naar op afstand en kadergericht sturen. Het thema ging weliswaar over verzelfstandigde organisatieonderdelen, maar het idee dat er meer (op horizontaal niveau) moet worden

samengewerkt in plaats van top-down aansturing komt overeen met de theoretische gronden van co-creatie.

Waar de netwerkbijeenkomst slechts een klein evenement betrof, was de medewerkerdag op 9 juni bedoeld voor de gehele gemeentelijke organisatie. De bijeenkomst bestond uit twee dagdelen. Zowel in de ochtend als in de middag vonden twee rondes met workshops en andere activiteiten plaats. Medewerkers konden zich inschrijven voor de ochtend of de middag. De onderzoeker was samen met drie andere organisatoren van de netwerkbijeenkomst gevraagd om in de ochtend voor twee rondes een workshop te verzorgen. Zodoende was er wederom gelegenheid om te observeren. Deze workshops waren bovendien een vervolg op het thema van de netwerkbijeenkomst: 'de regiegemeente'. Ditmaal was er wat meer tijd voor ingepland, waardoor een spreker meer over de achterliggende visie kon vertellen. Daarnaast kon de casus voor het rollenspel wat dieper worden uitgewerkt, wat het voor de participanten makkelijker maakte om zich in te leven in hun rol. Voor de workshops werd de eerste fase iets anders gespeeld dan bij de workshops van de netwerkbijeenkomst. Hier was het uitgangspunt dat het organisatieonderdeel nog niet verzelfstandigd was en nog bij de gemeente hoorde via een subsidiecontract. Dit is allereerst gedaan omdat de casus over het Muis Sacrum en Stadsschouwburg Arnhem (MSSA) ging, een organisatie die weliswaar zelfstandig zou worden, maar dit op het moment van de observaties nog niet was. Het sportbedrijf uit de casus bij de netwerkbijeenkomst was daarentegen al wel verzelfstandigd. Daarnaast kon volgens de onderzoeker beter worden geobserveerd in hoeverre mensen een verandarslag maken in hun doen en denken, wanneer in de eerste fase de organisatie nog niet zelfstandig is.

4.3.3. Interviews

De laatste manier van dataverzameling bestond uit tien semigestructureerde diepte-interviews. Hiermee is voortgebouwd op de bevindingen uit de reeds verzamelde data. De geformuleerde open vragen zijn gestructureerd in een interview guide. Soms kwam het echter voor dat de geïnterviewde zelf een bepaald onderwerp ter sprake bracht, waardoor het opportuun werd om door te vragen en een latere vraag naar voren te schuiven. In dit soort gevallen is afgeweken van de interview guide (appendix 6). Alle interviews zijn opgenomen, met toestemming van de geïnterviewde persoon, en zo volledig mogelijk uitgeschreven.

Voor de interviews zijn sleutelpersonen van tien verschillende partijen benaderd (appendix 1). Dit zijn directeurs, managers, wethouders, voorzitters of mensen met gelijksoortige bestuurlijke functies. Bij voorkeur is gekozen voor personen die ook de enquête hadden ingevuld en aanwezig

waren bij de conferentie. Op verzoek van de gemeente Arnhem zijn vijf van de interviews gehouden met grote organisaties op het gebied van zorg, welzijn en werk en inkomen. Dit zijn RIBW AVV (Regionale Instelling voor Beschermd Wonen Arnhem en Veluwe Vallei), Lindenhout, Siza, Presikhaaf Bedrijven en Driestroom. Verder is Zorgbelang Gelderland geïnterviewd, een organisatie die zich inzet voor de belangen van burgers en cliënten binnen de jeugdzorg, ouderenzorg en langdurige zorg. Van de regiogemeenten zijn wethouders van Rheden en Rijnwaarden geïnterviewd. Vanuit het burgerperspectief is het bewonersoverleg van de wijk Spijkerkwartier in Arnhem uitgekozen. Tot slot is nog de eenheidsmanager van de sociale wijkteams van de gemeente Arnhem geïnterviewd om een idee te krijgen van het perspectief van de medewerkers van de gemeente.

Het interview opende met een korte introductie van het doel van het onderzoek. Allereerst kreeg de geïnterviewde de gelegenheid om wat over zich- of haarzelf te vertellen, welke functie hij of zij bekleedt en binnen wat voor een organisatie hij of zij werkzaam is. Vervolgens werd gesproken over de institutionele setting, participatie en samenwerking in het algemeen, co-creatie en het verloop van het proces (appendix 5).

4.4. Operationalisatie

In de theorie zijn onzekerheden, percepties, strategieën, en beïnvloeding van percepties behandeld. Om deze zaken in praktijk te onderzoeken zullen zij zodanig moeten worden gedefinieerd dat ze ook vast te stellen en meetbaar zijn. Duidelijke indicatoren zijn nodig om de gegevens uit de observaties en interviews te kunnen analyseren. Deze indicatoren kunnen in feite ook worden gezien als subfactoren, die soms ook zelf subindicatoren nodig hebben. Voor de analyse zijn aan de indicatoren korte labels (codes) toegevoegd.

Om te beginnen zal eerst een aantal kernbegrippen worden gedefinieerd: actor, co-creatie en percepties. Deze worden niet meegenomen in de codering, maar het is wel van belang om duidelijk aan te geven wat er met deze begrippen wordt bedoeld.

In de vorige hoofdstukken is gesproken over actoren, partijen, participanten, deelnemers, betrokkenen, of een vergelijkbare aanduiding van de organisaties en instellingen die actief zijn binnen het sociaal domein. Om verwarring te voorkomen wordt hier eenduidig bepaald wie hieronder worden verstaan. Omdat het in praktijk tijdrovend werk is om informatie van iedere individuele partij te verzamelen, zijn de betrokkenen ingedeeld in de vier onderstaande groepen van *actoren*:

- Betrokken burgerorganisaties
- Betrokken belangenorganisaties

- Betrokken professionele organisaties
- Betrokken gemeenten

Onder burgerorganisaties wordt alles verstaan dat vanuit burgers is georganiseerd en dat gerelateerd is aan het sociaal domein. Hierbij kan worden gedacht aan een burgerplatform, wijkplatform, bewonersoverleg, wijkoverleg et cetera.

Belangenorganisaties worden in deze thesis gezien als partijen die het belang van burgers en cliënten behartigen. Een aantal grotere aanbieders hebben een interne cliëntenraad. Hoewel deze zeker een rol spelen beperkt dit onderzoek zich tot op zichzelf staande organisaties.

De professionele organisaties zijn alle dienstverlenende partijen op het gebied van zorg, ondersteuning, welzijn en werk en inkomen.

De betrokken gemeenten betreffen zowel de gemeente Arnhem zelf als de regiogemeenten waarmee de gemeente Arnhem te maken heeft. De sociale wijkteams of gebiedsteams in Arnhem vallen formeel niet onder de gemeente, maar zijn wel door haar ingesteld.

Belangrijk om op te merken is dat wanneer in het resultatenhoofdstuk een uitspraak wordt gekoppeld aan een partij, dit betekent dat het om een uitspraak gaat van de geïnterviewde persoon van die organisatie.

Co-creatie staat centraal in zowel de beleidsdocumenten van de gemeente Arnhem als deze thesis. Het is daarom een ‘sensitizing concept’ (Bowen, 2006); een begrip dat wordt gebruikt als basis en startpunt van dit onderzoek. De gehanteerde definitie voor co-creatie betreft: *"De input, inspraak, (mede)beslissingsbevoegdheid en (mede)verantwoordelijkheid van belanghebbende partijen tijdens het begin van een proces, waarbij samenwerking op gelijkwaardig niveau centraal staat"*. Uit deze definitie kan worden gesteld dat het gaat om participatie van en samenwerking met én tussen actoren.

Het begrip ‘*hulpbronnen*’ is al een aantal keer voorbij gekomen. Hiermee wordt alle kennis en middelen bedoeld die een actor tot zijn beschikking heeft.

In de bespreking van de theorieën is gesteld dat de *percepties* van actoren van cruciaal belang zijn voor hun strategiekeuze en uiteindelijk het verloop van het proces. Deze percepties hebben betrekking op ideeën en opvattingen over de volgende aspecten:

- ideeën en opvattingen over de kern van het probleem
- ideeën en opvattingen over de benodigde oplossing
- ideeën en opvattingen over de (collectieve) doelstelling

- ideeën en opvattingen over de institutionele kernmerken van het netwerk
- ideeën en opvattingen over de proceskenmerken van het netwerk

De ideeën en opvattingen van actoren, oftewel hun percepties, vormen hun beeld van de werkelijkheid. Dit beeld heeft tevens doorwerking op de bereidheid om te participeren en de gepercipieerde capaciteit, met andere woorden de capaciteit om te participeren zoals actoren dat ervaren.

4.4.1. Cognitieve, strategische en institutionele onzekerheden

In deze thesis wordt *cognitieve onzekerheid* vertaald in de mate waarin actoren bekend zijn met de wettelijke veranderingen, de onderliggende redenen en de praktische door- en uitvoering daarvan in Arnhem. Het probleem betreft het vraagstuk hoe het sociaal domein vorm moet krijgen als gevolg van de 3 D's en de transitie en transformatie. Een zekere mate van kennis over de inhoud, het doel en de gevolgen van de 3 D's is daarom een eerste indicator. De oplossingen die gemeente Arnhem voor ogen heeft zijn veelzijdig. Vanwege de beperkte tijd voor het onderzoek is het niet mogelijk om alle facetten van het Arnhemse beleid met betrekking tot de doorontwikkeling van de 3 D's mee te nemen. Wat de gemeente wil bereiken is het opbouwen van duurzame samenwerkingsrelaties. In het proces hier naartoe streeft zij co-creatie na. In hoeverre actoren weten wat co-creatie is en wat het inhoudt speelt dus ook mee in het bepalen van de cognitieve onzekerheden.

Factor	Indicator(en)
Cognitieve onzekerheid	• Mate van kennis over de 3 D's 'Kennis 3 D's' • Mate van kennis over het beleid van gemeente Arnhem m.b.t. de doorvoering van de 3 D's 'Kennis beleid Arnhem' • Mate van kennis over co-creatie 'Kennis co-creatie'

Tabel 4.1. Operationalisatie 'cognitieve onzekerheid'.

Strategische onzekerheid is gemeten middels de kennis van actoren over de belangen, doelstellingen en strategieën van andere betrokkenen.

Factor	Indicator(en)
Strategische onzekerheid	• Mate van kennis over belangen van andere actoren 'Kennis belangen' • Mate van kennis over doelstellingen van andere actoren 'Kennis doelstellingen' • Mate van kennis over strategieën van andere actoren 'Kennis strategieën'

Tabel 4.2. Operationalisatie 'strategische onzekerheid'.

Institutionele onzekerheid wordt aangeduid door in hoeverre actoren weten wie er allemaal betrokken zijn binnen het netwerk, wat hun posities zijn binnen het netwerk en hoe interacties worden gereguleerd middels afspraken en regels.

Factor	Indicator(en)
Institutionele onzekerheid	- Mate van kennis over welke actoren betrokken zijn in het netwerk 'Kennis welke actoren' - Mate van kennis over de posities van actoren in het netwerk - Mate van kennis over de regulering van het netwerk 'Kennis regulering'

Tabel 4.3. Operationalisatie 'institutionele onzekerheid'.

De *positie* van een partij wordt bepaald door de invloed die een partij kan uitoefenen op het proces en op anderen en de verhoudingen tussen een partij en de rest van het netwerk, i.e. de mate waarin een actor afhankelijk is van anderen en de mate waarin anderen afhankelijk zijn van de actor zelf.

Subfactor	Subindicator(en)
Mate van kennis over de posities van actoren in het netwerk	- Mate van kennis over de macht van actoren 'Kennis macht' - Mate van kennis over de afhankelijkheden van actoren 'Kennis afhankelijkheden'

Tabel 4.3.1. Operationalisatie 'mate van kennis over de posities van actoren in het netwerk'.

De regulering van het netwerk bestaat uit de regels en afspraken die gelden binnen het netwerk. Dit betreffen regels of afspraken met betrekking tot

- de (bescherming van de) autonomie van actoren
- de flexibiliteit en afstemming binnen dienstverlening onderling
- de coördinatie van interacties
- het bemiddelen van conflicten (conflictmanagement)

Onder autonomie wordt een zekere mate van zelfstandigheid verstaan met betrekking tot het nemen van beslissingen en het eigen handelen.

4.4.2. Meerwaarde, vertrouwen en risico's

De eerste categorie van invloedsfactoren betreft de *bereidheid*. De meeste factoren kennen twee kanten van de medaille. De ene indicator heeft betrekking op de gemeente Arnhem (de initiator van het proces), de ander op de betrokken actoren en sommige indicatoren hebben te maken met beide. Nota bene: bij de invloedsfactoren gaat het vooral om de percepties van actoren.

De bereidheid tot participatie en samenwerking bestaat allereerst uit de *(gepercipieerde) meerwaarde*. De indicator ‘percepties van de mogelijke voordelen van participatie en samenwerking’ heeft betrekking op alle partijen; immers, indien een partij meent dat co-creatie geen of weinig voordeel zal opleveren, zal zij niet snel de meerwaarde van het participeren en samenwerken in zien en dus minder snel bereid zijn om dit te doen. De overige indicatoren zijn gericht op de professionele organisaties, belangenorganisaties, burgerorganisaties en gemeenten.

Factor	Indicator(en)
(Gepercipieerde) meerwaarde	• Percepties van de mogelijke voordelen van participatie en samenwerking <i>‘Voordelen’</i> • Gevoel van collectieve identiteit <i>‘Collectieve identiteit’</i> • Gevoel van gemeenschappelijke toekomst <i>‘Gemeenschappelijke toekomst’</i>

Tabel 4.4. Operationalisatie ‘(gepercipieerde) meerwaarde’.

Hoewel co-creatie bepaalde voordelen kan hebben is dit niet per definitie het geval. Deze kanttekening wordt hier buiten beschouwing gelaten, omdat het voor dit onderzoek gaat om het *bewustzijn* van de *mogelijke* voordelen (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: pp.20-21). Er zullen ongetwijfeld meer voordelen te identificeren zijn, maar voor nu worden ze beperkt tot de volgende vijf:

- Toename in effectiviteit
- Toename in efficiëntie
- Toename in tevredenheid van gebruikers van zorg en ondersteuning
- Toename in de kwaliteit van zorg en ondersteuning
- Toename in democratische legitimiteit van de gemeente(n)

Omdat begrippen als ‘collectieve identiteit’ en ‘gemeenschappelijke toekomst’ nog wat vaag zijn, zijn deze apart geoperationaliseerd. In het theoretische kader is reeds aangegeven dat het hebben van een (mede)verantwoordelijkheidsgevoel en (mede-)eigendomsgevoel aanduidingen zijn voor het gevoel van een *collectieve identiteit*. Het (mede-)eigendomsgevoel wordt in deze scriptie gezien als het gevoel van een actor dat hij onderdeel is van het proces. Aangezien bij co-creatie ook (mede-)inspraak en (mede)beslissingsbevoegdheid een rol spelen (zie paragraaf 3.3.), is nog gekeken naar de mate waarin actoren betrokken zouden moeten worden.

Subfactor	Subindicator(en)
Gevoel van collectieve identiteit	• Gevoel van (mede)verantwoordelijkheid voor het proces '(Mede)verantwoordelijkheid' • Gevoel van (mede-)eigendom '(Mede-)eigendom' • Percepties van de mate waarin actoren betrokken moeten worden bij het proces 'Betrokkenheid'

Tabel 4.4.1. Operationalisatie 'gevoel van collectieve identiteit'.

Voor het vaststellen van het gevoel van een *gemeenschappelijke toekomst* delen is op twee indicatoren gelet. Allereerst is gekeken naar de mate waarin partijen het gevoel hebben dat zij gezamenlijk het probleem moeten oplossen. Dit kan worden vertaald in afhankelijkheid. Het gaat echter niet zozeer om de percepties van *hoe* de onderlinge afhankelijkheden liggen, maar om het *gevoel* dat actoren elkaar nodig hebben om iets te bereiken. In het verlengde hiervan ligt de mate waarin actoren vinden dat dezelfde (collectieve) doelstellingen moeten worden nagestreefd.

Subfactor	Subindicator(en)
Gevoel van gemeenschappelijke toekomst	• Mate waarin actoren gezamenlijk het probleem zouden moeten oplossen 'Gezamenlijke probleemoplossing' • Mate waarin actoren dezelfde doelstellingen zouden moeten nastreven 'Nastreven zelfde doelstelling'

Tabel 4.4.2. Operationalisatie 'gevoel van gemeenschappelijke toekomst'.

Wellicht een van de meest cruciale invloedsfactoren is vertrouwen. Het dient als fundament van samenwerking (Sabel, 1993; Rhodes, 1996). Het begrip 'vertrouwen' kent meerdere facetten. McEvily, Perrone en Zaheer definiëren vertrouwen als "de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over andermans intenties of gedrag" (in Provan & Kenis, 2007: p.237). Sabel (1993) voegt hier aan toe de "wederzijdse overtuiging dat geen enkele partij bij een ruilhandeling misbruik zal maken van een andermans kwetsbaarheid" (p.1133). Deze definities slaan op het *vertrouwen in andere actoren*. Een eerste indicator betreft de percepties van de kennis en competenties van anderen; hoe meer partijen het idee hebben dat andere betrokkenen voldoende kennis en competenties in huis hebben, des te meer vertrouwen men in hen zal hebben. De vraag of een partij als geschikte partner wordt gezien hangt hiermee samen. Dit heeft niet alleen te maken met kennis en competenties, maar ook met de positie van een partij. Zo kunnen burgers bijvoorbeeld als geschikte partner worden gezien, omdat zij dichtbij de zorgvraag in de wijk staan. Tot slot speelt nog het loslaten van de overheid mee. Is de gemeente volgens actoren in staat om los te laten?

Factor	Indicator(en)
Vertrouwen in andere actoren	• Mate van bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren 'Acceptatie kwetsbaarheid' • Percepties van de kennis en competenties van andere actoren 'Kennis/competenties' • Mate waarin andere actoren als geschikte partner worden gezien 'Geschikte partner'

Tabel 4.5a. Operationalisatie 'vertrouwen in andere actoren'.

Een andere vorm van vertrouwen betreft hier het *vertrouwen in het beleidsinitiatief*. Voorberg, Bekkers en Tummers (2014) stellen dat dit met name voor de burger geldt (p.17), maar in dit onderzoek wordt het breder getrokken naar alle betrokken maatschappelijke actoren. 'Vertrouwen' heeft hier een andere betekenis. Het gaat in dit geval om de overtuiging dat de manier waarop de gemeente Arnhem haar doelstelling wil bereiken de juiste manier is en tot de gewenste resultaten leidt. Hierbij is tevens gelet op de ideeën en opvattingen van actoren over het proces, bijvoorbeeld in hoeverre partijen zich kunnen vinden in de manier waarop het proces verloopt. Bij de enquête en tijdens een aantal interviews werd regelmatig gesproken over de rol van de overheid. Vandaar dat dit als indicator is toegevoegd. Zowel bij de netwerkbenadering als bij co-creatie is het uitgangspunt dat de overheid geen direct sturende rol op zich dient te nemen. Hoe meer actoren zich kunnen vinden in de manier waarop de gemeente het proces aanstuurt, des te meer vertrouwen zij zullen hebben in het initiatief.

Medewerkers van de gemeente Arnhem dienen natuurlijk ook vertrouwen te hebben in het beleid. Echter, zij hebben niet de keuze om wel of niet te participeren zoals organisaties, burgers of andere gemeenten dat hebben. Doordat het initiatief vanuit de gemeente komt ligt deze keuze voor Arnhemse ambtenaren in feite al vast. Vandaar dat dit niet is meegenomen in het onderzoek.

Factor	Indicator(en)
Vertrouwen in het beleidsinitiatief	• Mate van overtuiging dat het beleid zal leiden tot resultaat 'Overtuiging beleid' • Percepties van de invulling van de rol van de gemeente Arnhem in het proces 'Rol gemeente Arnhem'

Tabel 4.5b. Operationalisatie 'vertrouwen in het beleidsinitiatief'.

Vertrouwen is sterk gerelateerd aan *(gepercipieerde) risico's* (Boivaird, 2007: p.856). De verwachtingen die actoren hebben van de intenties (hier vertaald naar belangen en nagestreefde doelstellingen) en het gedrag (op basis van hun strategiekeuze) van andere betrokkenen bepalen het risicogehalte met betrekking tot de samenwerking. Vertrouwen in elkaar en de (gepercipieerde) risico's hangen dus in zekere mate af van de strategische onzekerheden die bij partijen spelen: in hoeverre zullen andere actoren zich conform de regels en afspraken gedragen en een actieve

bijdrage leveren, teneinde de collectieve doelstelling te verwezenlijken? Bij de verwachtingen van andere actoren gaat het daarentegen niet zozeer om in hoeverre partijen van elkaars belangen, doelstellingen en strategieën afweten (strategische onzekerheid), maar eerder om wat hun intenties en gedrag voor een gevolgen zullen hebben voor het proces en de actor zelf. Uit een aantal interviews bleek dat, wanneer werd gevraagd naar mogelijke risico's, de respondent meer belang hechtte aan risico's met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening. Omdat dergelijke risico's meer dan eens werden genoemd is hiervoor een extra indicator toegevoegd.

Factor	Indicator(en)
(Gepercipieerde) risico's	• Verwachtingen van de intenties van andere actoren 'Verwachtingen intenties' • Verwachtingen van het gedrag van andere actoren 'Verwachtingen gedrag' • Percepties van de risico's m.b.t. de dienstverlening 'Risico's dienstverlening'

Tabel 4.6. Operationalisatie '(gepercipieerde) risico's'.

4.4.3. Posities, ruimte en ondersteuning

De tweede categorie van invloedsfactoren betreft de *capaciteit*. Ook hier wordt in veel gevallen gekeken naar de capaciteiten van de gemeente enerzijds en de capaciteiten van de andere actoren anderzijds.

De eerste factor is de *(gepercipieerde) posities van actoren*. Dit wordt, net als bij de institutionele onzekerheden, bepaald door de macht en de onderlinge afhankelijkheden van partijen.

Factor	Indicator(en)
(Gepercipieerde) posities	• Percepties van de macht van actoren 'Percepties macht' • Percepties van de afhankelijkheden van actoren 'Percepties afhankelijkheden'

Tabel 4.7. Operationalisatie '(gepercipieerde) posities'.

Macht wordt bepaald door de allocatie van hulpbronnen – kennis en middelen – in het netwerk; hoe meer hulpbronnen een partij heeft, des te meer macht zij heeft. Ook geldt dat wanneer de hulpbronnen zeldzaam, uniek of van groot belang zijn voor het proces de actor meer invloed zal hebben in het beleidsspel. De onderlinge afhankelijkheden hangen af van in welke mate de ene actor de hulpbronnen van de andere actor nodig heeft voor het bereiken van zijn doelstellingen.

In paragraaf 4.4.1. is reeds aandacht besteedt aan de posities van actoren (tabel 4.3.). Hoewel beide indicatoren in principe hetzelfde aanduiden is er een verschil in waarvoor dit wordt

aangeduid. De vraag in hoeverre een partij weet wie allemaal betrokken zijn in het proces en wat hun positie daarin is bepaalt mede in hoeverre zij kampt met institutionele onzekerheden. Met betrekking tot de capaciteit om te kunnen participeren gaat het eerder om in hoeverre de positie van een partij haar in staat stelt om invloed uit te oefenen op het proces.

De tweede invloedsfactor is de *(gepercipieerde) ruimte* die actoren hebben, dan wel krijgen, om te handelen. De *(gepercipieerde) ruimte* om te handelen is medeafhankelijk van het top-down beleid en de administratieve cultuur die binnen de organisatie van de gemeente Arnhem heerst. Nog belangrijker wellicht is hoe dit naar buiten toe wordt gecommuniceerd. Naast wat de onderzoeker zelf ziet en interpreteert wordt ook gekeken naar de percepties van actoren over het top-down beleid en de administratieve cultuur. Immers, hoe zij dit ervaren heeft invloed op hun *gepercipieerde ruimte*.

Factor	Indicator(en)
(Gepercipieerde) ruimte	• Percepties van de regulering van het netwerk <i>'Percepties regulering'</i> • (Gepercipieerd) top-down beleid van de gemeente Arnhem • (Gepercipieerde) fit tussen de administratieve cultuur van de gemeente Arnhem en co-creatie

Tabel 4.8. Operationalisatie *'(gepercipieerde) ruimte'*.

Bij het bepalen van de institutionele onzekerheden is er gelet op in hoeverre een actor kennis heeft van de regulering van het netwerk. De indicator 'percepties van de regulering van het netwerk' focust zich daarentegen op de mate waarin de regels en afspraken binnen het netwerk ruimte bieden om te handelen of dit juist beperken.

Het *top-down beleid* van de gemeente Arnhem kan de *(gepercipieerde) ruimte* van zowel haar medewerkers als van andere actoren beïnvloeden. Immers, de manier waarop de gemeentelijke organisatie wordt aangestuurd zal niet alleen impact hebben op hoe haar ambtenaren functioneren, maar ook op hoe dit wordt gereflecteerd op de maatschappij waarmee zij van doen heeft. Hoe meer en duidelijker het top-down beleid in het teken staat van co-creatie, des te meer actoren het gevoel zullen hebben dat zij de ruimte hebben om te participeren. Dit wordt aangeduid door de mate waarin er een duidelijke strategische visie is (e.g. communicatie, richtlijnen) en de mate waarin co-creatie wordt gepromoot en aangemoedigd (zowel intern als extern) (De Koning & Van den Broek, 2010: pp.4-6).

Subfactor	Subindicator(en)
(Gepercipieerd) top-down beleid van de gemeente Arnhem	• (Percepties van de) mate waarin co-creatie door de gemeente Arnhem wordt gepromoot of aangemoedigd 'Promotie co-creatie' • (Percepties van de) mate waarin er een duidelijke strategische visie is m.b.t. het beleid 'Strategische visie'

Tabel 4.8.1. Operationalisatie '(gepercipieerd) top-down beleid van de gemeente Arnhem'.

Binnen een organisatie heerst een *administratieve cultuur*, een zekere manier van denken en doen. Medewerkers zijn gewend om op een bepaalde wijze met situaties om te gaan en zaken af te handelen. De indicatoren die worden gebruikt voor dit begrip zijn om te bepalen in hoeverre de administratieve cultuur van de gemeentelijke organisatie van Arnhem op een lijn ligt met de waarden die bij co-creatie centraal staan: openheid, transparantie, wederkerigheid en creativiteit. Hoe minder er een 'fit' is tussen de administratieve cultuur en co-creatie, des te moeilijker zullen medewerkers zich kunnen aanpassen en aan het beleid kunnen conformeren (De Koning & Van den Broek, 2010: p.5; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014: p.16). Om de 'fit' tussen de administratieve cultuur en co-creatie te kunnen bepalen is onder andere gelet op hoe de gemeente Arnhem zich opstelt tegenover andere actoren in interacties.

Subfactor	Subindicator(en)
(Gepercipieerde) fit tussen de administratieve cultuur van de gemeente Arnhem en co-creatie	• (Percepties van de) mate waarin de gemeente Arnhem openheid uitstraalt 'Openheid' • (Percepties van de) mate waarin de gemeente Arnhem transparantie uitstraalt 'Transparantie' • (Percepties van de) mate waarin de gemeente Arnhem wederkerigheid uitstraalt 'Wederkerigheid' • (Percepties van de) mate waarin de gemeente Arnhem creativiteit uitstraalt 'Creativiteit'

Tabel 4.8.2. Operationalisatie '(gepercipieerde) fit tussen de administratieve cultuur van de gemeente Arnhem en co-creatie'.

Openheid wordt hier vertaald naar in hoeverre medewerkers van de gemeentelijke organisatie open staan voor het gesprek met en de ideeën of initiatieven van haar partners, terwijl *transparantie* de mate aanduidt waarin kennis en informatie inzichtelijk is voor of gedeeld wordt met andere actoren. De mate van *wederkerigheid* wordt bepaald door de aard van de relatie tussen de gemeente en andere actoren. Hoe gelijkwaardiger deze relatie, des te groter de mate van wederkerigheid. Zo kan een hiërarchische houding duiden op een lage mate van wederkerigheid. Bij *creativiteit* wordt gelet op in hoeverre wordt aangemoedigd om op eigen houtje, dan wel in samenwerking met anderen, een nieuwe of innovatieve oplossing te vinden voor een probleem.

Tot slot wordt de capaciteit tot participatie en samenwerking nog beïnvloed door de *ondersteuning* die actoren krijgen of denken nodig te hebben. Medewerkers van de gemeente dienen de nodige ‘tools’ te hebben om het beleid uit te kunnen voeren. Ook de andere betrokken actoren zijn niet altijd vanzelfsprekend in staat om een bijdrage te leveren. Financiële, materiële of andere vormen van ondersteuning (e.g. tijd of training) kunnen nodig zijn. Percepties over de benodigde ondersteuning hangen samen met de percepties van de kennis en competenties van de actor zelf. Hoe meer een actor het idee heeft over voldoende kennis en competenties te beschikken, des te minder ondersteuning hij nodig denkt te hebben (in de vorm van bijvoorbeeld cursussen of trainingen).

Factor	Indicator(en)
(Gepercipieerde) ondersteuning	• Percepties van de (benodigde) mate van financiële ondersteuning <i>‘Financiële ondersteuning’</i> • Percepties van de (benodigde) mate van materiële ondersteuning <i>‘Materiële ondersteuning’</i> • Percepties van de (benodigde) mate van andere vormen van ondersteuning <i>‘Andere ondersteuning’</i>

Tabel 4.9. Operationalisatie ‘(gepercipieerde) ondersteuning’.

4.4.4. Strategieën van deelnemers

In het theoretische kader zijn vijf typen strategieën onderscheiden: ‘go-alone’, conflictueus, vermijdend, coöperatief en faciliterend (paragraaf 3.2.2.). De keuze voor een strategie vloeit voort uit de bereidheid en gepercipieerde capaciteit van actoren, die op hun beurt worden gevormd door hun percepties van de institutionele en procesfactoren van het netwerk. Daarbij wordt in deze scriptie verondersteld dat een actor eerst moet willen participeren (bereidheid), voordat er wordt nagedacht over of hij ook kan participeren (capaciteit).

De eerste twee strategieën duiden op een *lage mate van bereidheid*, terwijl bij de laatste twee strategieën juist sprake is van een relatief *hoge mate van bereidheid*. In het geval van de go-alone strategie kan zelfs worden gesteld dat er *geen enkele bereidheid* is; er wordt immers zelfstandig, zonder samen te werken met anderen, gezocht naar een oplossing voor het probleem.

Indien een partij een lage mate van bereidheid lijkt te tonen wordt gelet op haar houding ten opzichte van het proces: *actief* (conflictueus) of *passief* (vermijdend). Een actieve houding houdt in dat de partij werkelijk iets zal trachten te doen aan het feit dat zij kritiek heeft op het proces. Zij zal hulpbronnen inzetten om bij te sturen, opdat het beleid meer haar eigen doelen zal dienen. Een passieve houding daarentegen betekent dat de partij niets zal doen – omdat zij niet genoeg interesse heeft of niet voldoende in staat is om iets te doen. Een vermijdende strategie hoeft dus niet per definitie het gevolg te zijn van te weinig bereidheid, maar kan te maken hebben met een te lage

(gepercipieerde) capaciteit. Zo is het mogelijk dat een actor wel vertrouwen heeft in het initiatief, maar het idee heeft dat hij te afhankelijk is van andere betrokkenen om voldoende te kunnen bijdragen aan het proces. Ook kan hij het gevoel hebben dat de regulering binnen het netwerk te weinig ruimte biedt om te participeren.

De laatste twee strategieën wijzen op een relatief hoge mate van bereidheid. In dit onderzoek wordt hierbij het onderscheid gemaakt tussen *wens* (coöperatief) en *noodzaak* (faciliterend). De veronderstelling is dat in het eerste geval de bereidheid van een partij hoog is, omdat zij bijvoorbeeld veel vertrouwen heeft in het beleidsinitiatief of het eigenbelang in grote mate overeenkomt met het collectief belang. In het tweede geval zal naar verwachting meer de nadruk liggen op factoren als het gevoel van een collectieve identiteit of het gevoel van een gemeenschappelijke toekomst. Daarbij moet worden vermeldt dat 'noodzaak' geenszins betekent dat partijen niet willen participeren. Het houdt eerder in dat de wens om te participeren niet de boventoon voert, maar het gevoel dat samenwerking nodig is om een bepaald belang na te streven of een doel te bereiken.

4.5. Gegevensanalyse

De verzamelde data is op kwalitatieve wijze geanalyseerd. De resultaten zijn verwerkt in tekstuele verslagen, waarna fragmenten die onder een bepaalde factor vielen zijn voorzien van de relevante code. Deze codes zijn voornamelijk gebaseerd op de literatuur. In dat opzicht is er niet open gecodeerd, maar vanuit de theorie (zie paragraaf 4.4.). De twee factoren die in eerste instantie geen onderdeel waren van de codering zijn na de analyse toegevoegd aan de operationalisatie: de rol van de gemeente Arnhem in het proces (tabel 4.5b.) en de risico's met betrekking tot de dienstverlening (tabel 4.6.). Voor deze factoren zijn de data een tweede keer gecodeerd en geanalyseerd.

De resultaten van de enquête zijn in een Excel-bestand verwerkt. Bij iedere gesloten vraag zijn de antwoorden genummerd. Zo is de eerste optie voorzien van een 1, het tweede van een 2, enzovoorts. Op die manier kon eenvoudig in kaart worden gebracht welk antwoord de respondenten op de gesloten vragen hebben gegeven. Bij stellingen is hetzelfde gedaan, maar in deze gevallen is de schaal genummerd (zeer oneens: 1; oneens: 2; neutraal: 3; eens: 4; zeer eens: 5). Deze aanpak is ook gehanteerd bij de tevredenheidmetingen (zeer ontevreden: 1; ontevreden: 2; neutraal: 3; tevreden: 4; zeer tevreden: 5). Indien er geen antwoord is gegeven op een vraag is het nummer 9999999 gegeven. Bij de open vragen zijn de antwoorden, indien zij overeenkomsten toonden, zoveel mogelijk gegroepeerd in categorieën. Daarna is bekeken welke soortgelijke antwoorden het meest werden

gegeven (zoals succesfactoren voor co-creatie of de belangrijkste partners). Vervolgens is van deze analyse een verslag geschreven.

Zoals benoemd zijn de observaties gedaan met behulp van een lijst met aandachtspunten afgeleid uit de theorie, waarbij speciale aandacht was voor het onderling vertrouwen, het vertrouwen in het initiatief van co-creatie en de mate waarin de gemeentelijke organisatie de waarden van co-creatie uitstraalt (administratieve cultuur). Aangezien de onderzoeker bij het merendeel van de bijeenkomsten zelf een workshop verzorgde was er beperkt de gelegenheid om tijdens de observaties aantekeningen te maken. Om dit tekort op te vangen heeft de onderzoeker bij het rollenspel in steekwoorden aantekeningen gemaakt op een bord met A3 formaat papier, zowel voor de participanten om terug te kijken als voor de onderzoeker zelf. Na elke workshop is de sessie samen met de participanten geëvalueerd. Opvallende zaken werden eveneens genoteerd op het bord. Deze aantekeningen en notities zijn vastgelegd in een verslag dat vervolgens is gecodeerd. Naderhand zijn de analyses van de observaties met elkaar vergeleken. Zodoende is een (voorlopig) beeld geschetst met betrekking tot het onderling vertrouwen, het vertrouwen in het initiatief en de fit tussen de administratieve cultuur van de gemeentelijke organisatie en de waarden van co-creatie.

De opnames van de interviews zijn allemaal zo letterlijk mogelijk uitgeschreven. Deze transcripties zijn eveneens gecodeerd en op onderwerp met elkaar vergeleken. De interview guide bestond uit een vijftal thema's waarbinnen enkele vragen werden gesteld. Hierdoor kon tijdens de codering van een antwoord de focus liggen op een bepaald aspect van het onderzoek, wat het eenvoudig maakte om het overzicht te behouden.

Voor het bepalen van de strategiekeuzes van de betrokkenen zijn de gecodeerde fragmenten voor een tweede keer geïnterpreteerd. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven werd daarbij allereerst gelet op de mate van bereidheid. Bij het gebrek aan bereidheid betekende dat een go-alone strategie. Wanneer er sprake was van een zekere mate van bereidheid, maar veel kritiek, is gelet op of een partij daarbij een actieve (conflictueuze strategie) of passieve houding (vermijdende strategie) aannam. Zodra vervolgens uit de interpretatie van de gegevens bleek dat een partij relatief veel bereidheid toonde is gekeken naar de (gepercipieerde) capaciteit. Zo kan een partij bereid zijn om te participeren, maar in de veronderstelling zijn dat zij daar onvoldoende ruimte voor krijgt of middelen voor heeft. In dat geval kan een actor ook een vermijdende strategie hanteren. Om het verschil te kunnen maken tussen een coöperatieve en faciliterende strategie is gekeken naar wens en noodzaak.

4.6. Validiteit en betrouwbaarheid

De kwaliteit van een onderzoek wordt bepaald door de validiteit van de onderzoeksopzet en de betrouwbaarheid van de bevindingen (Boeije, 2005: pp.145-146; Vennix, 2009: pp.184-188). Om de *validiteit* te waarborgen is gekozen voor dataverzamelingsmethoden waarmee zo goed mogelijk de percepties van actoren in kaart konden worden gebracht. De onderzoeker beschouwde het afnemen van interviews als de beste manier hiervoor. Respondenten waren zodoende in staat om mondeling hun ideeën en opvattingen te verwoorden. Wanneer dit nodig werd geacht kon op antwoorden worden ingespeeld en worden doorgevraagd. De observaties waren een geschikte methode om een beeld te krijgen van hoe partijen zich gedragen in de werkelijkheid; immers, woorden zijn niet per definitie een ware reflectie van wat men denkt of hoe men in praktijk handelt. Daarnaast zijn de begrippen vooraf geoperationaliseerd op basis van theoretische inzichten om deze goed te kunnen onderbouwen. Willekeur in interpretatie is zoveel mogelijk voorkomen door tijdens de formulering van de vragen en aandachtspunten vast te houden aan de structuur van het theoretisch kader en de operationalisatie.

De *betrouwbaarheid* van het onderzoek is versterkt door de vragen van het interview te structureren in een interview guide, opdat ieder interview op een vergelijkbare wijze is afgenomen. Daarnaast is gebruik gemaakt van triangulatie. De enquête diende als een eerste verkenning, waarna door middel van de observaties en interviews meer data zijn verzameld. Zodoende konden de resultaten van de verschillende dataverzamelingsmethoden met elkaar worden vergeleken en de bevindingen worden gecorroboereerd. Bovendien zijn meerdere observaties en interviews uitgevoerd, opdat uitschieterende uitkomsten konden worden afgezet tegen de rest. Om de respons van de enquête zo hoog mogelijk te krijgen is deze namens de gemeente Arnhem verstuurd, gevolgd door een tweetal reminders na één respectievelijk twee weken. De inschatting was dat partijen eerder zouden reageren als een officiële overheidsinstantie de enquête zou versturen dan wanneer een afstuderende bestuurskundige dit zou doen. Een andere maatregel om een hoge respons te krijgen was het anonimiseren van de resultaten. Tijdens de drie observaties is ervoor gekozen om de rol van de onderzoeker niet expliciet te benoemen. De gedachte hierachter was dat vanwege de prilheid, complexiteit en gevoeligheid van de transitie en transformatie respondenten wellicht wat terughoudend konden zijn in hun antwoorden en gedrag. Tot slot is op een tweetal momenten het onderzoek bekeken door de Arnhemse programmamanager die verantwoordelijk is voor het sociaal domein. Zo is getracht te voorkomen dat incorrecte inhoudelijke uitspraken zouden worden gedaan over de visie en het beleid van de gemeente Arnhem.

4.7. Resumerend

Met dit hoofdstuk zijn alle voorbereidingen getroffen om het onderzoek uit te voeren. In de sectie hierboven is de keuze voor de onderzoeksopzet toegelicht. Daaropvolgend zijn de gehanteerde methoden van dataverzameling uiteengezet en verantwoord. Daarnaast zijn de verschillende onderzochte partijen uiteengezet. De centrale begrippen uit de theorieën zijn geoperationaliseerd, opdat de verzamelde data gestructureerd kunnen worden geanalyseerd. Tot slot is uitgelegd in hoeverre de kwaliteit van het onderzoek is gewaarborgd.

In het vijfde hoofdstuk zullen de resultaten worden gerapporteerd, alsmede de analyse van de verkregen gegevens. Hieruit zullen de bevindingen worden gehaald, zodat die in de afsluiting van deze scriptie tot conclusies en aanbevelingen kunnen worden geformuleerd.

5. Resultaten

5.1. Inleiding

Dit hoofdstuk zal een verslaglegging zijn van de bevindingen van het onderzoek. Tevens wordt hiermee antwoord gegeven op de laatste drie deelvragen. Ook zal de derde deelvraag in zijn geheel worden beantwoord. De volgorde van dit hoofdstuk is afgeleid uit het conceptueel model uit figuur 3.6.. Zo zal eerst op basis van de analyse van de verkregen data worden bepaald in hoeverre de betrokken actoren kampen met cognitieve, strategische en institutionele onzekerheden als gevolg van de veranderingen in het sociaal domein (paragraaf 5.2.). Vervolgens zal aan de hand van de percepties van de actoren worden getracht vast te stellen in hoeverre zij bereid zullen zijn te participeren (paragraaf 5.3.) en in hoeverre zij denken te kunnen participeren (capaciteit) (paragraaf 5.4.). Daarna wordt een voorspelling gedaan van de strategieën die zij zullen nastreven in het proces (paragraaf 5.5.).

5.2. Het sociaal domein op zijn kop

Allereerst zal de mate van onzekerheid van actoren worden bepaald als gevolg van de invoering van de 3 D's. Zoals besproken in het derde hoofdstuk voldoet dit vraagstuk aan de kenmerken van een wicked problem. Het eerste type onzekerheid dat hierdoor kan worden veroorzaakt heeft te maken met de mate van algemene kennis over de aard van het probleem, diens effecten en de benodigde oplossing. Het tweede type onzekerheid betreft de mate van kennis over de preferenties, doelen en strategieën van de partijen die betrokken zijn bij het wicked problem. Het laatste type heeft te maken met wie er allemaal 'meespeelt in het spel', waar zij staan in het veld en welke regels en afspraken gelden binnen het netwerk.

5.2.1. Cognitieve onzekerheden

De respondenten geven aan dat zij met betrekking tot de inhoud van de wettelijke veranderingen ruim voldoende kennis hebben. Dit geldt echter volgens de secretaris van het bewonersoverleg Spijkerkwartier bij lange na niet voor alle burgerorganisaties. Hoewel hij zegt zelf goed geïnformeerd te zijn, weten alleen de echte actieve burgers – een klein clubje – wat er precies speelt. Hij stelt dat dit komt doordat slechts een klein deel van de bevolking, namelijk de zorgbehoefigen, hier direct door wordt geraakt (respondent 8). De geïnterviewde zorgaanbieders zijn wat verdeeld. "Ik heb niet het idee dat er dingen gebeuren waar ik niks van weet of niet bij betrokken ben [...] ik weet wel waar ze mee bezig zijn en wat ze willen" (respondent 4). Lang niet iedereen is het hier mee eens. "Als je

nou vraagt, wat is de overall doelstelling... [...] het kan ook best zijn dat het nog niet is uitgekristalliseerd en daarom ook nog niet zo is gecommuniceerd naar de zorgaanbieders. Maar dat blijft voor mij een beetje grijs” (respondent 2). Dit zou met name liggen aan het feit dat grote professionele instellingen met veel verschillende gemeenten te maken hebben die het allemaal net wat anders aanpakken. Dit zorgt voor lastige afstemmingssituaties (respondent 1; respondent 3). De directeur van Zorgbelang Gelderland beaamt dit, maar meent dat de doorvoering van de 3 D’s eigenlijk nog maar net begonnen is. Sommige zaken gaan nu net pas een beetje draaien. Vandaar dat ook een heleboel nog niet helder is (respondent 9). Tijdens de observatie van de conferentie kwam eveneens naar voren dat er nogal wat onduidelijkheid bestaat over het ‘hoe-en-wat’ van het Arnhemse beleid. Er was met name vraag naar meer informatie over de uitvoeringsplannen van de gemeente (observatie 1).

“Als het gaat om de wetgeving en de veranderingen in de wetgeving denk ik dat ik en mijn organisatie goed op de hoogte zijn. Als het gaat om de uitvoering van die wet, dan wordt het een stuk spannender [...] we hebben de wetten, dat kader is wel helder denk ik, maar wat betekenen nou de drie decentralisaties in de uitvoering van alles wat we in het sociaal domein zien?”
(respondent 3).

De geïnterviewde wethouders van de twee regiogemeenten lijken goed op de hoogte te zijn van de decentralisaties, maar beduidend minder van het Arnhemse beleid. Alleen in grote lijnen is bekend wat de gemeente van plan is, maar zij kunnen niet benoemen wat Arnhem exact aan het doen is (respondent 5; respondent 6). De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams geeft aan voldoende af te weten van het gemeentelijk beleid. Zij legt uit dat haar mate van kennis wel erg afhankelijk is van over welk beleidsaspect wordt gesproken. Zo heeft zij de meeste kennis over zaken die voor haar functie relevant zijn (respondent 10). Tijdens de netwerkbijeenkomst en de medewerkersdag bleek dat onder de werknemers van de gemeente Arnhem wel wat onduidelijkheid bestaat met betrekking tot het beleid en de huidige koers van de gemeente (observatie 3).

Het gros van de partijen is zich bewust van de complexiteit van het proces en de veranderslag die moet plaatsvinden binnen het sociaal domein. De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams stelt dat de kanteling nog echt in de kinderschoenen staat (respondent 10). De wethouder van Rijnwaarden noemt de huidige ontwikkelingen “de grootste gemeentelijke operatie ooit in Nederland” (respondent 5). De respondenten lijken niet helemaal op een lijn te zitten met betrekking tot in welke fase het proces verkeert. Waar de ene respondent meent dat de transitie van het sociaal domein inmiddels is voltooid, en de transformatie nu kan gaan beginnen (respondent 2), heeft de ander het idee dat die fase nog niet helemaal is afgerond (respondent 9; respondent 5) of dat in feite

de transitie pas na de transformatie zal plaatsvinden, in plaats van andersom (respondent 7). De wethouder van de gemeente Rheden stelt zelfs dat de transformatie in werkelijkheid een continue proces is: “vernieuwingen blijven komen en gaan” (respondent 6).

De betrokkenen partijen lijken een redelijk beeld te hebben van wat co-creatie precies inhoudt. Wanneer hen werd gevraagd wat de vijf belangrijkste succesfactoren zijn, werden regelmatig waarden genoemd die hier ook volgens de theorie kenmerkend voor zijn (enquête). De interviews tonen aan dat de respondenten co-creatie vooral zien als ‘iets samen doen’. Een aantal vindt innovatie en creativiteit hierbij erg belangrijk (respondent 1; respondent 3; respondent 4). Anderen menen dat het vooral gaat om het betrekken van inwoners en burgerinitiatieven (respondent 2; respondent 8). Volgens Zorgbelang Gelderland is werkelijke gelijkwaardigheid bij co-creatie niet mogelijk: “de gemeente heeft het geld, de gemeente is verantwoordelijk voor beslissingen, dus je moet niet doen alsof je gelijkwaardig partner bent” (respondent 9). Opvallend is dat, hoewel de partijen aangeven bekend te zijn met de term, zij doorgaans niet exact weten aan te duiden wat de gemeente Arnhem met co-creatie bedoelt (respondent 7; respondent 8).

5.2.2. Strategische onzekerheden

Bij het bepalen van de strategische onzekerheden werd duidelijk dat in praktijk de actoren niet zo makkelijk in groepen zijn in te delen. Een bestuurder van Driestroom meent bijvoorbeeld dat er bij de zorgaanbieders sprake is van onderlinge strijd om cliënten. De kleine innovatieve organisaties proberen een plekje te verwerven op de markt, terwijl de grotere traditionele organisaties hun positie proberen te verdedigen (respondent 4).

“Het lijkt erop dat RIBW, Siza, Driestroom en Rijnstad samenwerken, maar voor mijn gevoel valt dat best wel tegen.”

(respondent 4)

Andere geïnterviewde aanbieders zijn in de veronderstelling dat hun collega's in zekere mate een belang hebben bij het samenwerkingsproces – de een wat meer dan de ander – aangezien het leveren van een dienst of product een van de belangrijkste doelstellingen is van een aanbieder. Er zit weliswaar een verschil tussen ‘beleiden’ en ‘doen’ (respondent 1). Een bestuurslid van Siza vindt dat een aantal instellingen wat terughoudend zijn. Zij zouden zich zorgen maken om het doorschieten van de nieuwe visie; niet iedereen kan zelfredzaam zijn (respondent 2). Dit komt deels voort uit het

eigenbelang van organisaties om te overleven. Immers, hoe meer burgers zelfredzaam worden, des te minder vraag naar specialistische zorg (respondent 9).

Het idee dat aanbieders onderling verdeeld zijn wordt door de andere partijen gedeeld. De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams ziet een verschil in organisaties die de visie van Arnhem steunen en zij die een ander belang hebben (respondent 10). Vanuit burgerperspectief wordt ervaren dat de intentie er wel is, maar in de uitvoering wordt dat nog niet zo terug gezien (respondent 8). Volgens Zorgbelang zullen aanbieders wel hun bijdrage willen leveren “omdat ze professioneel zijn en willen blijven, maar dan wel in samenhang en samenwerking met elkaar” (respondent 9). De wethouder van de gemeente Rheden heeft het idee dat zorgorganisaties niet alleen gericht zijn op het leveren van hun product, maar ook op dat een cliënt er daadwerkelijk beter van wordt (respondent 6).

Lokale overheden binnen de regio hebben volgens de respondenten moeite met samenwerken, omdat zij het allemaal net wat anders aanpakken en niet altijd dezelfde belangen hebben (respondent 3; respondent 7). Dit wordt bevestigd door de wethouder van Rheden die stelt: “gemeenten hebben veel belangen te dienen, hebben vaak ook nog een eigenbelang, en dat uit zich ook in de samenwerking” (respondent 6). Daarnaast heeft de gemeente te maken met een financieel kader waarbinnen moet worden gehandeld (respondent 2; respondent 8). De ene gemeente probeert actief mee te doen met een onderdeel, de ander kijkt op een afstandje toe, begint daar later aan of neemt het resultaat na verloop van tijd deels of geheel over. De wethouder van Rijnwaarden geeft toe dat zij niet zo goed zicht heeft op wat de andere gemeenten voor plannen hebben (respondent 5). Opvallend is dat wordt gezegd dat de regiogemeenten niet allemaal zitten te wachten op Arnhem die als centrumgemeente de regie gaat voeren (respondent 7).

Eerder is genoemd dat niet alle burgerorganisaties zo bezig zijn met het sociaal domein. Wanneer er relatief weinig zorgbehoeftigen wonen in de vertegenwoordigde buurt of wijk zal die burgerorganisatie minder op de hoogte zijn en een minder groot belang hebben bij die 3 D's (respondent 7). Daar waar burgerorganisaties dit wel hebben zitten zij meer op een lijn met de gemeente dan met de aanbieders (respondent 5). In de ogen van de directeur van Zorgbelang Gelderland willen burgers al langere tijd zelfredzaam zijn (respondent 9). Momenteel voelen zij dit echter als van boven opgelegd door de wet. Zij zouden dit liever zelf voorbereiden, in plaats van dat het hen wordt verteld (respondent 8). Met betrekking tot burgerbelangen stelt de directeur van Zorgbelang dat de leden van cliëntenraden soms gelieerd zijn aan de aanbieders. De vraag is dan dus in hoeverre zij het belang van de burgers zullen behartigen als zij gekleurd zijn door de preferenties van de aanbieders (respondent 9).

5.2.3. Institutionele onzekerheden

De actoren beschouwen met name gemeenten en professionele instellingen als de grootste partijen binnen het netwerk (enquête). De gemeente wordt daarnaast door een aantal respondenten opgesplitst in twee aparte partijen: de raad en het college. Zij zitten niet per definitie op dezelfde lijn. Daarnaast is de gemeente één van de financiers binnen het sociaal domein, samen met zorgverzekeraars en particulieren (respondent 3; respondent 8). Gemeenten worden ook beschouwd als opdrachtgever en regisseur. De directeur van Zorgbelang geeft aan dat “de gemeente de regie bepaalt, de gemeente bepaalt de koers, de gemeente bepaalt hoe dit [proces] uitgewerkt gaat worden” (respondent 9). Tegelijkertijd is de gemeente afhankelijk van de zorgaanbieders, aangezien de overheid eindverantwoordelijke is voor de kwaliteit van de dienstverlening en het aanbieden van zorg en ondersteuning (respondent 1; respondent 2). Daarnaast heeft zij de bereidheid en inzet nodig van haar burgers; immers, burgerparticipatie kan alleen dan van de grond komen (respondent 9). Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van wat er speelt in de samenleving en wat er nodig is, zijn gemeenten ook in zekere mate afhankelijk van belangenorganisaties (respondent 6).

De geïnterviewde instellingen geven aan dat zij met een groot aantal gemeenten te maken hebben. Ook de wethouders van Rijnwaarden en Rheden vertellen veel met andere (kleine) regiogemeenten samen te werken. Voor aanbieders blijkt dat het aantal lokale overheden waarmee wordt samengewerkt in de praktijk veel groter is dan op papier. De zorgvraag beperkt zich namelijk niet tot de gemeentelijke grenzen. Dit maakt samenwerking niet altijd even makkelijk. Het feit dat de implementatie van de 3 D's per gemeente verschillend is draagt alleen maar bij aan de complexiteit van het systeem (respondent 7).

“een kind dat in Arnhem leeft of op school zit woont misschien wel bij zijn opa of oma in Rotterdam. Dan moeten wij de rekening naar Rotterdam sturen en met hen een contract hebben [...] dus er zijn nieuwe grenzen gemaakt en die grenzen zijn eigenlijk nog meer storend dan ooit de provinciale grenzen.”

Een andere belangrijke partner die regelmatig is genoemd zijn de wijkteams. Hoewel aangestuurd en gefinancierd door de gemeente handelen zij in principe als zelfstandige organisaties (respondent 10). De teams hanteren uiteenlopende werkwijzen, waardoor een gebrek aan eenheid en duidelijkheid lijkt te ontstaan (observatie 1). De ene partij geeft aan op de hoogte te zijn van de organisatie en het functioneren van de wijkteams (respondent 6), maar voor de ander is dit niet altijd even helder. De mening die bij deze partijen leeft, is dat de instelling van de wijkteams slechts voor meer complexiteit heeft gezorgd (respondent 7; respondent 9). Wijkteams zijn afhankelijk van de gemeente, omdat zij van haar financiering ontvangt. Daarnaast kan een wijkteam niet optimaal functioneren zonder input

van de wijkbewoners. Om verder een goed beeld te kunnen vormen van de zorgvraag in de wijk zal een team ook moeten praten met bijvoorbeeld een belangenorganisatie (respondent 10).

De betrokken actoren lijken een goed beeld te hebben van welke organisaties actief zijn binnen welke sector van het sociaal domein. De wethouder van de gemeente Rijnwaarden stelt dat met de decentralisaties ook nieuwe aanbieders zich aandienen, met name op het gebied van jeugdzorg en -hulp (respondent 5). Deze nieuwe partijen kunnen “in staat zijn het op een meer innovatieve manier te doen dan grotere organisaties daar op korte termijn toe in staat zijn. Dus je bent als kleinere aanbieder [...] in staat om als aanjager te dienen in het proces” (respondent 6). Er zouden ook kleine partijen zijn die zich niet goed hebben gerealiseerd wat voor een gevolgen de veranderingen zouden hebben voor hun organisatie. Zij zouden moeite hebben met schakelen (respondent 9).

Ten tijde van de dataverzameling had de gemeente Arnhem contracten met ruim 200 zorgorganisaties (observatie 1). De aanbieders zelf werken met andere instellingen die zowel binnen als buiten de gemeentegrenzen opereren (respondent 1; respondent 2). Dit wijst tevens op een ander onderscheid tussen instellingen die regionaal, bovenregionaal of zelfs landelijk actief zijn (enquête; respondent 6). Waar zorgaanbieders voorheen middelen van de provincie ontvingen, zijn zij nu voor een groot deel financieel afhankelijk van de gemeente (respondent 4). Doordat de zorgactiviteiten echter verder reiken dan de gemeentegrenzen hebben aanbieders nu te maken met meerdere gemeenten tegelijk (respondent 6; respondent 10).

“de gemeente – want dat is denk ik het complexe aan die transformatie – die heeft met 200 zorgaanbieders te maken [...] en andersom hebben wij weer met 65 gemeenten te maken, maar ook met de zorgkantoren en de zorgverzekeraars. Dus wij hebben ook verschillende stakeholders aan wie we verantwoordelijkheid afleggen. We zitten eigenlijk met twee complexe netwerken die in elkaar haken, maar vaak niet helemaal overlappen.”

(respondent 2)

Professionele aanbieders hebben tegelijkertijd een machtspositie ten opzichte van de gemeente (respondent 10). Zij kan het zich niet veroorloven dat een grote instelling zijn zorg elders gaat aanbieden. De gemeente dient er immers voor te zorgen dat haar burgers goede en voldoende zorg en ondersteuning kunnen krijgen. Bovendien hebben specialistische partijen technische vakkennis waar de gemeente niet of onvoldoende over beschikt (respondent 5). Momenteel is deze invloedsmacht volgens de directeur van Zorgbelang Gelderland beperkt, omdat er zoveel aanbieders gecontracteerd zijn (respondent 9).

Naast de bovengenoemde relatie tussen aanbieders en gemeenten is er ook sprake van afhankelijkheid van wijkteams. Zij zijn feitelijk afnemer geworden van de zorgorganisaties en bepalen welke cliënten worden doorverwezen (respondent 6; respondent 10). Dit betekent dat de instellingen via de wijkteams informatie krijgen over de zorgvraag per gebied. Ook belangenorganisaties dienen als indicatie hiervoor, aangezien zij de burgers vertegenwoordigen en ondersteunen (respondent 7). Het is echter voor professionele organisaties onbekend hoeveel cliënten er zullen worden doorverwezen in het aankomende jaar. Een lid van de Raad van Bestuur van Siza legt uit dat dit voor veel onduidelijkheid en onzekerheid zorgt en noemt het “een stilte voor de storm” (respondent 2).

Een vierde partij die meespeelt in het sociaal domein zijn de burgerorganisaties in diverse vormen, zoals bewonersoverleggen, wijkplatformen of buurtverenigingen. Aanbieders werken daarnaast nog samen met bijvoorbeeld sport- of dansverenigingen (respondent 3; respondent 4). Actoren zijn het er over eens dat de rol van de burger nog erg klein is. Burgerinitiatieven beginnen zich wel langzamerhand te vormen volgens de wethouder van Rheden (respondent 6). Toch heerst het idee dat inwoners nog onvoldoende inspraak hebben, terwijl zij juist het beste weten wat er nodig is in een wijk (respondent 7; respondent 8). Dit gevoel wordt onderbouwd met de enquête, waaruit blijkt dat de burgerorganisaties niet of nauwelijks worden genoemd als een van de belangrijkste partner (enquête). Bovendien zijn volgens een bestuurder van Siza de inwoners die de meeste zorg nodig hebben het minst aan het woord. Naar haar idee wordt teveel naar de actieve inwoner geluisterd, terwijl de wat minder mondige mensen op de achtergrond blijven hangen (respondent 2).

“In het bestaande bestel is de plek en de positie van de burger nog niet geregeld. Men zit dus ook met de handen in het haar. Als er een initiatief komt, wat moeten ze er dan mee?”
(respondent 8)

Met betrekking tot initiatieven hebben burgerorganisaties de steun nodig van de gemeente of een andere financier (respondent 8; respondent 10). De actieve inwoners van een wijk of buurt beschikken niet altijd over de nodige (professionele) kennis om deel uit te kunnen maken van het proces. Hiervoor hebben zij ondersteuning en informatie nodig van belangenorganisaties (respondent 9).

Hoewel belangenorganisaties inmiddels al een paar keer voorbij zijn gekomen valt het op dat zij in eerste instantie niet worden genoemd als een van de betrokken partijen. Wanneer daarentegen concreet naar hun rol werd gevraagd kwam uit het antwoord naar voren dat zij wel degelijk

meedraaien in het proces. De wethouder van Rijnwaarden illustreert dat gemeenten en belangenorganisaties onderling belangrijke informatie kunnen uitwisselen en dat zij in die zin elkaar nodig hebben (respondent 5). Volgens de respondenten nemen organisaties die burgerbelangen behartigen nog geen prominente plaats in en zijn “op dit moment nog niet [echt] in beeld” (respondent 6). Bekend zijn vooral de Wmo-raad van de gemeente en verscheidene cliëntenraden, maar actoren kunnen weinig concrete andere belangenpartijen noemen (respondent 5).

Met name op het gebied van de Participatiewet wordt gesteld dat ook werkgevers en ondernemers een potentieel grote rol kunnen spelen. Zij zouden volgens de directeur van Presikhaaf steeds meer van belang worden bij het realiseren van overheidsdoelen (respondent 1). Een bestuurslid van Siza stelt dat zij dan wel zullen moeten worden verleid om te participeren, aangezien private partijen geen direct belang hebben bij dit proces (respondent 2). Ook onderwijsinstellingen worden af en toe genoemd door de respondenten (enquête). Zij zouden veel meer moeten worden betrokken (respondent 8). Tot slot word de Rijksoverheid nog als een partner gezien, hoewel zij geen directe rol heeft bij de ontwikkelingen binnen de regio Arnhem (respondent 1; respondent 10).

Het is niet in ieder geval even duidelijk welke partijen precies betrokken zijn. Wanneer op uitvoeringsniveau wordt gekeken kan het aantal organisaties veel groter zijn dan op beleidsniveau (respondent 1). Dit wordt versterkt doordat er nieuwe partijen op het toneel toetreden en kleine innovatieve spelers hun kans grijpen. Een bestuurder van RIBW stelt dat het moeilijk kan zijn om een goed overzicht te hebben van het veld: “Wat is dat sociale domein nou precies eigenlijk en wat stelt dat voor, wie komen we daar eigenlijk allemaal tegen?” (respondent 3).

De betrokken partijen zijn bekend met de regels die zijn vastgelegd in de wetten van de decentralisaties. Daarnaast ziet men ook her en der samenwerkingsverbanden ontstaan, hoewel die doorgaans lichtvoetig en informeel zijn (respondent 1; respondent 2). Andere afspraken bestonden al, maar dreigen nu ontmanteld te worden doordat gemeenten elk apart de zorg inkopen (respondent 7). Met de drie decentralisaties is het oude stelsel van het sociaal domein geheel op zijn kop gezet. De toenmalige geschreven regulering is verdwenen en het onderscheid in doelgroepen opgeheven. Dit zou echter wel ruimte creëren voor innovaties (respondent 4). Toch hebben actoren het gevoel dat de regeldruk alleen maar is toegenomen sinds de invoering van de 3 D’s, wat die vernieuwingen juist tegenwerkt. Een lid van de Raad van Bestuur van RIBW legt uit dat er veel te veel regels zijn, waardoor zijn mensen meer met het afwerken van regels bezig zijn dan met hun cliënten (respondent 3). De gemeente Arnhem licht toe dat het afbreken van het oude stelsel tijd nodig heeft en dat dit in goede banen moet worden geleid; in feite geven zij aan dat er nu meer regulering moet zijn, opdat dit in een latere fase kan worden afgebouwd (observatie 1).

5.2.4. Onzekerheid als gevolg van de stelselwijzigingen

De bovenstaande paragraaf laat zien dat actoren globale kennis hebben op cognitief, strategisch en institutioneel gebied. In hoofdlijnen is men bekend met wat er is veranderd, gaat veranderen en hoe Arnhem dit van plan is uit te werken. Onzekerheid ontstaat bij alle partijen wanneer het gaat om concrete aspecten van de door Arnhem geformuleerde oplossing. Wat zij precies met co-creatie bedoelt is bovendien voor veel betrokkenen niet helemaal helder.

Globaal weten de actoren welke belangen er spelen in het veld. Dit geldt ook voor de doelstellingen en strategieën. De respondenten geven echter aan dat het moeilijk is vast te stellen welke partij wat nastreeft, aangezien de groepen actoren onderling verdeeld zijn. Hier zit dan ook de strategische onzekerheid. De betrokken partijen kunnen niet goed van iedere speler zeggen welk belang de boventoon voert, welke doelstelling hij nastreeft en welke strategie hij daarvoor hanteert. Er is wel een idee welke afwegingen worden gemaakt, maar waar de individuele partij naar toe neigt kan moeilijk worden benoemd.

Actoren zijn goed op de hoogte van welke partijen er binnen het sociaal domein actief zijn. Burger- en belangenorganisaties zijn echter nog niet voor iedereen goed in beeld. Hoe de machtsverhoudingen liggen is tot op zekere hoogte bekend. De meningen lijken namelijk verdeeld over bij wie de meeste macht ligt: aanbieders of financiers (c.q. de gemeente). De institutionele onzekerheid lijkt vooral te liggen in twee oorzaken. Allereerst kampen grotere actoren met meer dan één netwerk. Deze komen niet overeen met de gemeentelijke grenzen en hoewel zij onderling raakvlakken hebben, overlappen zij slechts gedeeltelijk. De vraag is waar elke partij in welk netwerk staat. Omdat het oude stelsel met haar zorggrenzen wordt afgebroken ontstaat hier onduidelijkheid over. Dit is tevens de tweede oorzaak, namelijk dat de regels en afspraken veranderd zijn. De vraag die vooral bij actoren lijkt te overheersen is wat de toekomst zal brengen met betrekking tot regulering.

Met deze paragraaf kan tevens de derde deelvraag volledig worden beantwoord: *welke groepen van betrokken actoren zijn te identificeren binnen het lokale netwerk in de drie verschillende sociale domeinen?* Partijen zien naast zorg- en welzijnsinstellingen, gemeenten en burger- en belangenorganisaties ook het onderwijs, werkgevers en ondernemers als partners die steeds meer van belang worden. De gemeente Arnhem houdt zich momenteel nog vooral bezig met de beleidsterreinen jeugd en langdurige zorg, maar respondenten vinden dat de genoemde partijen desalniettemin een belangrijke rol spelen binnen het sociaal domein.

Tot slot kan nog worden gesteld dat het lastig is om de geïdentificeerde groepen actoren te zien als homogene groepen: aanbieders en belangenorganisaties zijn onderling verschillend vanwege

hun uiteenlopende activiteiten en het werkgebied (lokaal, regionaal of landelijk); burgerorganisaties variëren door demografische kenmerken van de bewoners; en gemeenten verschillen in omvang.

5.3. Willen

De tweede stap in de analyse is het vaststellen van de bereidheid om te participeren op basis van de percepties van de betrokkenen. Om te beginnen is dit afhankelijk van de voordelen die zij zien in samenwerking, de mate waarin zij zich onderdeel voelen van het proces en in hoeverre zij zich werkelijk betrokken voelen door de gemeente. Ook is het belangrijk in hoeverre zij menen elkaar nodig te hebben in het doorvoeren van de veranderingen. Daarnaast speelt vertrouwen een grote rol, niet alleen in elkaar, maar ook in de geformuleerde oplossing van de gemeente Arnhem. Hun percepties van de mogelijke risico's die daarbij komen kijken zijn hieraan gerelateerd.

5.3.1. Meerwaarde

Het voordeel dat met name wordt gezien in samenwerking en participatie is dat de dienstverlening – en daardoor ook de cliënt – er uiteindelijk beter van wordt. Dit beeld lijkt te worden gedeeld door alle partijen. Beleid zal niet alleen effectiever en efficiënter worden (respondent 1; respondent 6), het zal daarnaast voor meer draagvlak zorgen wanneer meerdere partijen hebben geparticipeerd in de ontwikkeling daarvan (respondent 4; respondent 5). Actoren kunnen ook een beter beeld krijgen van welke belangen hun partners dienen. Dit resulteert volgens een lid van de Raad van Bestuur van Driestoom in betere afstemming tussen de verschillende organisaties. Het veld is momenteel namelijk nog erg versplinterd. Door middel van coöperatie kan dan meer samenhang en innovatie ontstaan (respondent 4). Verder kan door samen te werken met bewoners en belangenorganisaties meer vraaggericht worden gewerkt (respondent 2).

“Co-creëren is het ‘samen maken’ en volgens mij als je dingen samen maakt, worden ze alleen maar mooier.” (respondent 10).
--

De innovatiemanager van Lindenhout kan moeilijk concrete voordelen benoemen. Naar haar gevoel overheerst de traditionele manier van denken en doen, wat de mogelijk te behalen voordelen in de weg staat. Haar ervaringen met samenwerking zijn tot nu toe echter goed en dat maakt haar wel hoopvol voor de toekomst (respondent 7). Ook de wethouders van Rheden en Rijnwaarden geven aan goede ervaringen te hebben en zien de beweging naar meer samenwerking als iets positiefs.

Gemeenten dienen elkaar daar meer in op te zoeken, want op schaalgrootte zouden er grote voordelen te behalen zijn (observatie 1; respondent 6).

Partijen hebben verdeelde meningen over de mate waarin zij betrokken zijn bij de huidige ontwikkelingen. De wethouder van de gemeente Rijnwaarden geeft aan dat de veranderingen haar gemeente wel raken, maar dat zij zich niet voldoende betrokken voelt bij wat Arnhem allemaal bedenkt en doet (respondent 5). Vanuit het burgerperspectief zijn gelijksoortige geluiden te horen (respondent 8), terwijl Zorgbelang vindt dat zij als organisatie juist erg wordt meegenomen in de plannen van Arnhem (respondent 9). De directeur van Presikhaaf Bedrijven legt uit dat hij zich op uitvoeringsniveau steeds meer onderdeel voelt van de overheid, maar dat dit op beleidsontwikkelingsniveau veel minder is (respondent 1). Andere aanbieders hebben sterker het gevoel dat zij bij het proces horen (observatie 1). “Op deze manier geven zij [de gemeente Arnhem] ook echt de verantwoordelijkheid over aan ons en dat vind ik erg mooi. [...] Ik voel me daardoor ook wel medeverantwoordelijk voor wat er gebeurt in het Arnhemse” (respondent 4). Dit gevoel van (mede)verantwoordelijkheid lijkt ook bij andere actoren aanwezig (observatie 1). “We moeten niet alleen gaan innoveren als er een pot geld tegenover staat. Wij zijn als organisatie daar eigenlijk altijd mee bezig, omdat we het onze opdracht vinden om de zorg altijd te vernieuwen en beter te maken. Dus we moeten daar ook onze eigen verantwoordelijkheid in nemen” (respondent 2). Enkele instellingen hebben dit gevoel zo sterk dat, indien hun diensten niet meer nodig zouden zijn of een andere partij dat beter kan realiseren, zij bereid zijn hun eigen organisatie geheel of gedeeltelijk op te heffen (respondent 1; respondent 3). Opvallend is dat bij de enquête slechts 20 van de 108 respondenten aangaven bereid te zijn te fuseren met andere organisaties als dat in de toekomst nodig zou zijn (enquête).

In principe vinden de respondenten dat iedereen op een gelijkwaardige manier moet kunnen participeren (enquête). Een bestuurder van RIBW Arnhem & Veluwe Vallei vindt dat allen die raakvlakken hebben met het sociaal domein een plek dienen te hebben in het proces. Hierbij dient het onderscheid te worden gemaakt tussen koplopers en oud nieuws, “tussen hen die willen meewerken, die uit het goede hout zijn gesneden, en hen die er alleen in zitten omdat ze geld willen verdienen” (respondent 3). Daarnaast wordt aangegeven dat niet iedere betrokkene in elk deelproces een rol moet spelen. Een burger of organisatie heeft niet de expertise in huis om op elk gebied in gelijke mate te participeren (respondent 5; respondent 7). De vraag is of dat ook wenselijk is. Iedereen heeft zijn eigen rol te vervullen in deze ontwikkelingen, maar burgers moeten bijvoorbeeld niet de taken van aanbieders gaan uitvoeren. De secretaris van het bewonersoverleg Spijkerkwartier betoogt dat partijen wel allemaal een gelijke inbreng moeten hebben (respondent 8). De wethouder van Rheden geeft aan dat in de kern van het proces het aantal spelers niet te groot

moet worden, maar dat daar omheen iedereen moet kunnen participeren, van burger tot professional (respondent 6). Voor de eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams is het van belang dat de betrokkenheid van actoren – in welke mate en vorm dan ook – goed geregeld is, dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden samengaan. “Ik denk niet zozeer in grote of kleine rol, maar ik denk in taken, rollen en bevoegdheden en dat moet sluitend zijn” (respondent 10).

In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat de mening wordt gedeeld dat burgers en burgerorganisaties nog een te kleine rol hebben. De focus van de veranderingen ligt op de inwoners in het kader van zelfredzaamheid, maar zij worden daar zelf nog onvoldoende bij betrokken (observatie 1; respondent 8). Ter ondersteuning van burgers wordt ook voor belangenorganisaties en cliëntenraden een toenemende rol gezien (respondent 9). Met betrekking tot de betrokkenheid van zorginstellingen vertelt de eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams dat wordt samengewerkt met diegene die voldoen aan de criteria van de gemeente (respondent 10). Volgens de wethouder van Rheden zullen dan uiteindelijk de burgers kiezen met wie zij in zee zullen gaan. Middels marktwerking komen zodoende de beste partijen met het beste zorgaanbod vooraan te staan (respondent 6). Op dit moment heerst echter het gevoel dat de meest innovatieve partijen steeds meer op de achtergrond worden gezet door de grotere traditionele spelers (observatie 1). De gemeente Arnhem zou kansen laten liggen door niet iedereen mee te nemen in het proces; hoe meer gebruik wordt gemaakt van de verschillende partijen in het veld – zeker kleinere vernieuwende partijen – des te beter het proces zal lopen (respondent 4; respondent 9).

Een gevoel dat bij iedereen aanwezig lijkt te zijn is dat de transitie en transformatie van het sociaal domein een groepsproces is. Actoren hebben elkaar nodig om de kanteling in de zorg te verwezenlijken (enquête; observatie 1). Zij moeten elkaar opzoeken, kennis en informatie met elkaar delen en van elkaar leren, wil dit proces een succes worden (observatie 1; respondent 3). Een bestuurder van Siza heeft het idee dat zorg- en welzijnsaanbieders elkaar al wat meer opzoeken in het veld, ook zonder het initiatief van de gemeente (respondent 2). Een aantal instellingen geeft specifiek aan actief samenwerking na te streven, hoewel daar voorwaarden aan zijn gebonden. Zo wordt gesteld dat alleen wordt samengewerkt met organisaties die staan voor de ontwikkeling van de cliënt en daadwerkelijk streven naar betere zorg (respondent 3; respondent 4). Bovendien is samenwerking in de praktijk niet altijd even gemakkelijk. “In de ideale wereld werken [aanbieders] natuurlijk naast elkaar [...] Maar we zitten niet in de ideale wereld jammer genoeg, dus om dat te bereiken moeten we hard werken” (respondent 3). De voorzitter van de Raad van Bestuur van Driestroom gaat zelfs zo ver dat hij meent dat “samenwerking de facto bijna onmogelijk is”, omdat de grotere instellingen met elkaar concurreren (respondent 4).

De gemeente Rheden en Rijnwaarden zien eveneens een toekomst in samenwerking (respondent 5; respondent 6). De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams stelt dat het eigenlijk de kern van het proces is dat de overheid, professionals en burgers het samen gaan doen (respondent 10). De wethouder van de gemeente Rheden legt uit dat het belangrijk is dat partijen die meedoen zich ook werkelijk inzetten voor die samenwerking en ‘commitment’ tonen. Hij is van mening dat moet worden gezocht naar een samenwerkingsvorm die door de betrokkenen wordt gedragen en waarin zij kunnen meebeslissen (respondent 6).

“Dus er is wel een vereiste aan die partners, dat zij zich ook bekennen tot dat partnerschap en daarbij is de beste vorm van overleven het opgeven van de eigen zelfstandigheid. Die samenwerking kan leiden tot volledig nieuwe vormen van organiseren [...] Als het met elkaar maar een verbinding maakt die resultaat oplevert voor de inwoners en uiteindelijk goedkoper is”
(respondent 6)

Het bewonersoverleg Spijkerkwartier wilt een aanvullende partner zijn bij de transitie en transformatie. Zij zoekt daarin met name contact met andere wijken. Ook Zorgbelang Gelderland geeft aan een grotere rol te willen spelen. Er is eveneens de wens om met de gemeente en professionele organisaties samen te werken, aangezien burgerorganisaties informatie, middelen en steun nodig hebben in hun activiteiten (respondent 8; respondent 9). Andersom willen gemeenten en professionele partijen graag dat burgers een toegevoegde waarde leveren (respondent 6; respondent 7). De secretaris van het bewonersoverleg benadrukt echter het aspect ‘aanvullend’ in de rol van burgerorganisaties; in zijn ogen is het niet de bedoeling dat burgers zorgtaken van andere partijen gaan overnemen. “Volgens mij is [het leveren van zorg] jullie feestje en worden jullie daarvoor betaald. Als jullie daar minder voor betaald krijgen heb je een probleem dat je niet op ons moet afwentelen” (respondent 8).

Eerder is genoemd dat gemeenten meer moeten samenwerken. Vooral kleinere gemeenten zoals Rijnwaarden en Rheden zijn in praktijk niet in staat hun zorgtaken alleen uit te voeren. Dit is wederom te herleiden tot het feit dat de zorggrenzen niet overeenkomen met de gemeentegrenzen. Volgens de wethouder van Rijnwaarden moeten gemeenten überhaupt niet zelfstandig proberen de decentralisaties te implementeren, hoe klein of groot zij ook zijn (respondent 5).

5.3.2. Onderling vertrouwen

Tijdens de startconferentie werd door de gemeente Arnhem uitgesproken dat onderling vertrouwen het fundament is van samenwerking (observatie 1). Uit de enquête blijkt dat ook ruim de helft van de respondenten vertrouwen, openheid en transparantie belangrijke succesvoorwaarden vinden voor

co-creatie. Volgens de respondenten is het belangrijk dat kennis en middelen openlijk met elkaar wordt gedeeld (enquête). De betrokken partijen zouden vertrouwen moeten hebben in diegenen die het proces aansturen (respondent 1). Actoren betogen dat er daarnaast meer vertrouwen moet zijn in burgers; zij moeten vaker worden uitgenodigd om mee te denken en hun input te leveren (observatie 1). Aanbieders beschouwen inwoners als een belangrijke – al dan niet dé belangrijkste – partner in het proces, aangezien de veranderingen voor een groot deel over hen gaat. “Zou het niet helpen als het wijkcentrum niet meer professioneel wordt aangestuurd, maar door wijkbewoners zoals ook een voetbalvereniging door vrijwilligers wordt gerund? [...] dan zijn de mensen in de wijk daar voor verantwoordelijk en moeten zij zorgen dat het sluitend is” (respondent 3). Buurtverenigingen zouden prima in staat zijn om binnen een wijk of buurt een rol te spelen (respondent 1; respondent 4). Hoewel gemeenten worden bekritiseerd omdat zij burgers nog niet voldoende betrekken (respondent 8), erkennen zij hen eveneens als een belangrijke partij. Inwoners moeten serieus worden genomen als partner binnen het sociaal domein (respondent 10). Het kan zelfs effectiever zijn als burgers bepaalde taken op zich nemen, zodat professionals zich tot hun specialisme kunnen beperken (respondent 6). Een wethouder van Rijnwaarden vertelt dat in haar gemeente bepaalde beslissingen aan dorpsraden – te vergelijken met de Arnhemse wijkplatformen of wijkraden – worden voorgelegd (respondent 5).

De innovatiemanager van Lindenhout stelt dat soms een te grote focus ligt op de regie neerleggen bij de burger; niet iedereen is daar toe in staat of heeft mensen om zich heen om daarbij te helpen. Zij vindt de ‘overkillverwachting’ van de eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers niet realistisch. Verder heeft ze het idee dat wijkplatformen niet altijd even zuiver zijn wanneer zij aangeven wat ze nodig hebben (respondent 7). Anderen vragen zich af of burgers wel altijd capabel zijn om een bijdrage te leveren (observatie 1). Wijkplatformen weten misschien wel wat er in hun wijk speelt, maar dat wil niet zeggen dat zij ook kennis over de zorg hebben (respondent 1; respondent 7). Een bestuurslid van het Spijkerkwartier erkent dat wijkbewoners niet altijd de nodige expertise in huis hebben. In zijn ogen kunnen vooral de actieve burgers en cliënten een rol spelen, niet zomaar alle wijkbewoners. Hij geeft vervolgens kritiek op de manier waarop de input van de burger wordt ontvangen. Naar zijn ervaring blijken de gemeente en professionele organisaties nog niet goed in staat te zijn om met actief burgerschap om te gaan (respondent 8). Ook een lid van de Raad van Bestuur van RIBW ervaart dat veel aanbieders en gemeenten hier moeite mee hebben (respondent 3).

“Als er opvattingen komen of een stel eigenwijze mensen is die zich wilt bemoeien met de veranderingen en ontwikkelingen van het beleid en de uitvoering daarover, dan is men nog niet vertrouwd met hen als gelijkwaardige partners. Men is belangstellend, men weet dat het over ons gaat, dat het gaat om de burgers, en er is dus een grote welwillendheid, maar het interne systeem, het besluitvormend systeem, en de interne focus van de diverse organisaties, of dat nou de gemeente is of zorgaanbieders, is er nog niet op toegerust.”

(respondent 8)

Er worden tevens vraagtekens gezet bij het aantal mensen dat zich zal aandienen voor actief burgerschap (respondent 2). Actieve burgers zijn vrijwilligers en dat maakt het zo lastig om op hen te steunen. Zij moeten het wel willen doen. Vrijwilligers hebben tijd vrij om het werk te doen, maar als zij ergens een baan krijgen is dat niet langer het geval. Bovendien zijn er tijdens vakantieperiodes veel van hen niet beschikbaar (respondent 9).

“Ik denk dat we nog heel pril in die ontwikkeling staan waar we met elkaar moeten leren over hoe die burgers dan hun plek gaan krijgen.”

(respondent 9)

Voor belangenorganisaties zijn burgers de primaire partner in het sociaal domein. Immers, zij hebben wijkbewoners en cliënten nodig om een recht van bestaan te hebben, anders valt er geen belang te behartigen (respondent 9). Organisaties die belangen van burgers behartigen worden gezien als een partij die tussen aanbieders en cliënten in staan (respondent 7). Wijkbewoners komen met initiatieven, maar belangenorganisaties kunnen nodig zijn om hen te helpen hun plannen tot wasdom te laten komen (respondent 9). Gemeenten beschouwen belangenpartijen als een belangrijke gesprekspartner, omdat zij een beeld kunnen schetsen van de problematiek in de regio. Dat wil echter niet zeggen dat zij ook bepaalde taken op zich zouden moeten nemen (respondent 5; respondent 6).

Tijdens de startconferentie werd uitgesproken dat naast burgerorganisaties ook professionele partijen meer vertrouwen moeten krijgen van de gemeente (observatie 1). Zij moet in gesprek gaan met burgers én aanbieders, om te kijken of het aanbod van de zorg aansluit bij de vraag (respondent 2). De wijkbewoner kan een grotere rol krijgen bij het leveren van zorg en ondersteuning, maar de daadwerkelijke kennis en expertise ligt tenslotte bij de zorgaanbieders (respondent 7). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de decentralisaties het stelsel aardig op zijn kop hebben gezet; de nieuwe manier van werken die wordt gevraagd vergt ook andere (netwerk)kennis en (netwerk)competenties, iets waar veel organisaties nog erg zoekende naar zijn (respondent 2). Aanbieders zouden niet goed

het overzicht hebben van het totale zorgaanbod (observatie 1). Daarnaast worstelen zij nog met de stelselveranderingen (respondent 8). Volgens een aantal respondenten zullen veel professionele instellingen niet in staat zijn om mee te kantelen en uiteenvallen in kleinere onderdelen, dan wel geheel failliet gaan. Vandaar dat sommige partijen zich richten tot kleine vernieuwers of koplopers die dit wel voor elkaar krijgen (respondent 4; respondent 9). De wethouder van gemeente Rheden heeft veel vertrouwen in de kennis en competenties van organisaties binnen het sociaal domein. De enkeling die daar wat moeite mee heeft zal volgens hem wel om hulp vragen (respondent 6). De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams heeft het idee dat aanbieders wel de nodige kennis en kunde hebben, maar ziet een verschil tussen partijen die meegaan in de ontwikkelingen en partijen die dat niet doen, omdat zij een andere visie hebben op wat goede zorg is (respondent 10).

Wat overigens opvalt is dat sommige partijen het ‘oergevoel’ van medemenselijkheid belangrijker vinden dan technische kennis en competenties (respondent 4; respondent 5). In de loop der jaren is men de zorg steeds meer gaan professionaliseren, terwijl wat vooral zou moeten gebeuren is meer nadruk leggen op en vertrouwen krijgen in elkaars gevoel van medemenselijkheid (respondent 3).

Gemeenten lijken eveneens moeite te hebben met kantelen. Voor hen is dit onbekend terrein waarop een andere rol moet worden aangenomen en de verhoudingen tussen betrokken partijen zijn verschoven. Ambtenaren lijken nog onvoldoende in staat om zich aan te passen in deze veranderde setting (observatie 3; respondent 2; respondent 4). De wens is er wel, maar men weet niet goed hoe (respondent 3; respondent 8). Volgens een bestuurslid van het bewonersoverleg Spijkerkwartier heeft dit ook een beetje te maken met een gebrek aan moed (respondent 8). De eindverantwoordelijkheid voor de dienstverlening ligt immers nog steeds bij de overheid, wat het voor ambtenaren moeilijk maakt om los te laten. Veel kampen met de paradox van het maken van afspraken, terwijl het idee juist is om het opstellen van regeltjes zoveel mogelijk te vermijden (observatie 2). De programmanager innovatie van Lindenhout heeft het idee dat bij de gemeentelijke organisatie intern niet altijd even goede afstemming is. “De afdeling Beleid weet niet wat de afdeling Inkoop doet en andersom [...] [dat] zijn echt twee werelden en volgens mij kan je niks inkopen als je niet weet wat je wilt hebben, maar dat gebeurt toch” (respondent 7). Daarnaast zijn er veel verschillende spelers in het zorglandschap, wat het heel ingewikkeld maakt om dat netwerk te managen. De gemeente heeft weliswaar veel kennis en expertise – hoewel de inhoudelijke technische kennis in het veld zit (respondent 2; respondent 10) – maar zet dat op dit moment nog teveel in vanuit de oude top-down systeemgedachte. Dat werkt volgens respondenten averechts en is tegenstrijdig met de kerngedachte van de decentralisaties (respondent 3; respondent 9).

“Het is een groot veld, er zijn heel veel zorgaanbieders, wanneer heb je dat veld in de vingers? Wanneer heb je kennis van de zorg die zij aanbieden en de kwaliteiten? Dat zou zomaar ook nog een paar jaar kunnen duren, voordat dat op orde is. Ik heb wel het idee dat Arnhem daar veel in investeert, dat het heel serieus genomen wordt. Het is niet een dossier dat afgeraffeld wordt; er wordt echt fundamenteel naar gekeken, hoe kunnen we dat op de kaart zetten en hoe kunnen we daarin sturen.”
(respondent 2)

De kanteling in de zorg vraagt om een andere manier van sturing, waarbij moet worden geregisseerd in plaats van gereguleerd en meer moet worden gestuurd op kaders in plaats van op inhoud (respondent 1). De eenheidsmanager van de gemeente Arnhem ervaart dat veel medewerkers zich nog niet goed bewust zijn van het effect van de 3 D's op hun rol als ambtenaar (respondent 10). Een aantal actoren ervaart dat veel medewerkers van de gemeente hierdoor neigen terug te vallen op de traditionele gewoontes die horen bij het oude systeem (observatie 1; respondent 3). Actoren denken dat het voor de gemeente een lastige opgave zal worden om geheel te kantelen, maar over het algemeen heeft men er wel vertrouwen in dat het haar op den duur gaat lukken (respondent 1; respondent 9).

De wethouder van Rheden ziet Arnhem als een potentiële partner in de transitie en transformatie. Zijn gemeente participeert momenteel in de huidige plannen van Arnhem. “Wij draaien daar naar mijn smaak loyaal en optimaal in mee” (respondent 6). De wethouder van Rijnwaarden staat eveneens positief tegenover samenwerking met Arnhem, maar weet niet zeker of iedere regiogemeente daar hetzelfde in staat (respondent 5). Ook andere partijen hebben dit gevoel, waaronder de gemeente Arnhem zelf (observatie 1; respondent 7; respondent 10).

Met betrekking tot de wijkteams lijkt een aantal actoren te twijfelen over hun expertise. Zij hebben een centrale rol gekregen in het nieuwe systeem, maar men vraagt zich af in hoeverre de teams voldoende professionele kennis hebben en de verantwoordelijkheid aan kunnen (respondent 2). De directeur van Zorgbelang Gelderland vraagt zich zelfs af of wijkteams echt een toegevoegde waarde hebben (respondent 9). Soms kunnen aanbieders en cliënten onderling prima tot een overeenkomst komen, maar dan moet dit alsnog via een wijkteam worden geregeld (observatie 1). Anderen zien wijkteams juist als een belangrijke partner (respondent 4). Zij vinden dat er meer vertrouwen moet worden gekweekt tussen professionals en wijkteams (observatie 1).

“Het is een avontuur waar je geen controle over hebt en gemeenteambtenaren zonder controle... die moeten nog gevormd worden”
(respondent 8)

5.3.3. Vertrouwen in het beleidsinitiatief

Actoren ogen zeer positief over het idee van participatie en samenwerking binnen het sociaal domein (observatie 1). De geïnterviewde partijen lijken achter co-creatie te staan en kunnen zich vinden in de onderliggende visie. Een aantal aanbieders verkondigt zich al langere tijd te richten op intensieve samenwerking met andere betrokkenen (respondent 2; respondent 3; respondent 4). De wethouder van de gemeente Rheden ziet veel potentie in het beleid van Arnhem en voorspelt dat het erg effectief zal zijn (respondent 6). De wethouder van Rijnwaarden is van mening dat voor gemeenten samenwerking zelfs “een ‘must’ is, wil je in het spel [...] met zorgaanbieders, maar ook met belangenorganisaties – dan denk ik wel aan de grotere – in goed overleg gaan” (respondent 5). Deze samenwerking moet daarentegen beperkt worden tot de inhoudelijke aspecten en geen grotere vormen aannemen dan dat (respondent 6).

Toch kan her en der wat kritiek worden opgevangen over het Arnhemse beleid. Zo wil de gemeente het aantal zorgcontracten terugbrengen van 200 naar 50, hetgeen aanbieders moet motiveren samen te werken en met elkaar een aanbod te ontwikkelen. Echter, weinig actoren achten dit verstandig of zelfs realistisch; het reduceren van zorgcontracten zou afbreuk doen aan de keuzevrijheid van burgers (observatie 1). Een aantal organisaties is van mening dat als alternatief moet worden samengewerkt in gelegenheidscombinaties, gebaseerd op het type doelgroep of type zorgvraag; zet koplopers en vernieuwende instellingen bij elkaar om een oplossing te bedenken (respondent 2; respondent 7). Het idee om het aantal gecontracteerde aanbieders terug te brengen zou voortkomen uit een systeemgedachte; het is voor de gemeente immers gemakkelijker en overzichtelijker om met een kleiner aantal partijen te werken (respondent 7; respondent 8). Partijen zijn het er over eens dat het zorgstelsel eenvoudiger en overzichtelijker moet worden, maar de transitie en transformatie wordt in hun ogen vanuit de systeemwereld doorgevoerd, terwijl het om de leefwereld van burgers en cliënten gaat. De oude denk- en werkwijze moet worden losgelaten; in plaats van in taartpunten te denken moet er een hele nieuwe taart worden gebakken (observatie 1; respondent 1; respondent 6).

Hoewel de meeste betrokkenen tevreden zijn over de manier waarop momenteel wordt samengewerkt binnen de eigen sector, is dit minder het geval bij de samenwerking tussen sectoren onderling (c.q. jeugd, langdurige zorg en participatie) (enquête). Actoren (inclusief de gemeente) zouden veel meer met elkaar in gesprek moeten gaan en moeten investeren in onderling duurzame relaties (respondent 2; respondent 8). “Je [zag] ook wel bij de conferentie, dat iedereen wel bereid is om het met elkaar te doen, maar dat we er nou al helemaal zijn en dat we dan het idee hebben dat we het ook samen doen... dat mag nog wel wat meer” (respondent 7). Daarnaast heerst bij enkele

partijen het idee dat de gemeente samenwerking eerder als doel heeft dan als middel (observatie 1). Vanuit de gemeente Arnhem wordt echter benadrukt dat co-creatie een voorwaarde en vehikel is voor het bereiken van een succesvolle doorvoering van de decentralisaties (observatie 1; respondent 10). De vraag wordt gesteld of elk facet van de transitie en transformatie in co-creatie moet worden gedaan (respondent 2). Op een gegeven moment moet het proces worden overgelaten aan de betrokken partijen, zoals aanbieders en wijkteams (respondent 6), terwijl de gemeente blijft zorgen voor goede monitoring (respondent 9).

De intenties van de gemeente Arnhem zijn in principe goed. De praktische uitvoering zou er daarentegen nog niet altijd een afspiegeling van zijn. Zo dient meer ruimte en vrijheid te worden geboden aan partijen (observatie 1). Momenteel zou nog teveel van boven naar beneden worden opgelegd, waardoor initiatieven niet goed tot hun recht kunnen komen. De gemeente zou meer open moeten staan voor ideeën en deze blijven stimuleren om te laten zien dat die werkelijk worden gewaardeerd en in praktijk worden gebracht (respondent 2; respondent 9). Veel partijen vinden dat Arnhem dan ook een faciliterende, dan wel coördinerende rol moet aannemen (enquête; observatie 1). Zij dient zich zo min mogelijk te bemoeien met het veld (respondent 3; respondent 6). De overheid moet daarin een ‘middenheid’ worden; in plaats van dat burgers participeren zou de overheid moeten participeren in de maatschappij (respondent 8).

“dat proces moeten wij en anderen juist op ons gaan nemen, terwijl de gemeente faciliteert waar nodig”

Dat gezegd hebbende heeft men bij de gemeente toch het gevoel dat zij een zekere verantwoordelijkheid moet blijven dragen en daarom wel degelijk een bepaalde mate van regie dient te behouden. De rol die zij speelt zou moeten afhangen van de situatie en de betrokken partijen, waarbij wordt gedacht aan de overheidsparticipatietrap (figuur 3.3.) (observatie 2; observatie 3). Met betrekking tot de wijk kiest Arnhem er bijvoorbeeld voor om de regie bij de bewoners neer te leggen en zo min mogelijk overheidsbemoeienis te hebben (respondent 10). Echter, door sommige partijen wordt juist het tegenovergestelde ervaren; de burger zou nog worden overgeslagen in het proces (respondent 7; respondent 8). Tegelijkertijd zijn er ook optimistische geluiden te horen. De gemeente zou zich namelijk langzamerhand meer op gelijke hoogte begeven met andere partijen. Er vinden steeds regelmatig gesprekken en bijeenkomsten plaats die bovendien worden ervaren als open en transparant (respondent 2; respondent 4).

“Ik vind het een groot compliment aan de gemeente Arnhem dat ze het aangedurfd hebben en van meet af aan dit thema in de markt gezet hebben. [...] Daar mogen ze echt trots op zijn en dat is voor ons een aanleiding geweest om ons in het Arnhemse heel nadrukkelijk te bemoeien met sociale innovaties.”

(respondent 4)

“Er zijn altijd goede voorbeelden. Pak die eruit en laat die een inspiratie zijn voor anderen”

Actoren hebben weliswaar punten van kritiek, maar zien tevens in dat het veranderproces een ingewikkelde zoektocht is naar nieuwe manieren van samenwerken in een nieuwe context. “Ik denk dat het zoals altijd met zo’n verandering met horten en stoten zal gaan [...] er zijn geen blauwdrukken voor dat proces; wij zijn in Nederland met de allergrootste transitie bezig die we ooit gemaakt hebben” (respondent 9). De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams legt uit dat “[het proces] nog een hele tour is, maar daar zit volgens mij de kern van de transformatie, om dat met elkaar voor elkaar te krijgen” (respondent 10). Zolang de betrokken partijen open blijven staan voor elkaar, met elkaar in gesprek blijven gaan en over hun eigen belang durven heen te stappen kan co-creatie een succes worden (respondent 2; respondent 3).

Met betrekking tot het plan dat Arnhem als centrumgemeente de leiding neemt in de regio hebben actoren gemengde gevoelens (observatie 1; respondent 1). Sommige actoren lijken er helemaal niet op te zitten wachten dat zij het voortouw neemt in deze ontwikkelingen (observatie 1; respondent 7). De wethouder van Rijnwaarden staat weliswaar positief tegenover het idee dat een grotere gemeente wat meer een leidende rol op zich neemt, maar stelt: “het kan ook best zijn dat andere gemeenten een keer ergens kartrekker van zijn en iets uitwerken waar we met alle regiogemeenten voordeel bij hebben” (respondent 5). De gemeente Rheden participeert momenteel in de huidige plannen van Arnhem. Tegelijkertijd geeft de wethouder aan dat, indien zij andere mogelijkheden ziet binnen de regio, zij zich wellicht meer daarop zal gaan richten (respondent 6). Het is belangrijk dat goed uiteen wordt gezet wat de centrumgemeentefunctie precies is, zodat de regiogemeenten weten wat ze kunnen verwachten en waar ze aan toe zijn. Vervolgens is het dan aan hen om Arnhem deze rol te gunnen (respondent 5).

5.3.4. Risico’s

Zoals in voorgaande paragrafen duidelijk is geworden staan actoren over het algemeen achter de visie van het beleid. Hoe anderen daar tegenover staan vinden zij lastig om in te schatten, omdat het veld zeer breed is met veel verschillende betrokkenen die bovendien niet in homogene groepen te

onderscheiden zijn (zie paragraaf 5.2.2.). De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams vertelt dat zij enerzijds partijen ziet die zouden kunnen participeren, maar het niet willen, en anderzijds partijen die juist veel bereidheid tonen, maar waarvan in praktijk (nog) niet veel van terecht komt. Wie wat zal gaan doen vindt ze moeilijk te voorspellen, omdat het proces nog zo in de kinderschoenen staat (respondent 10). Respondenten zijn het echter eens dat bij iedereen altijd een eigen organisatiebelang zal meespelen. “Iedereen zal [in dit proces] in gedachte houden: wat betekent dit voor mij als ik ergens open en transparant over ben, wat kan ik laten zien om te zorgen dat ik in ieder geval een goede plek behoud in het speelveld” (respondent 2). Een aantal aanbieders zou nog erg in de traditionele setting zitten en meer vanuit eigenbelang handelen, terwijl zij zich minder bezig houden met wat dat eventueel kan betekenen voor de zorg of de cliënt (respondent 3; respondent 9). Actoren waarschuwen dan ook voor zogenaamde ‘perverse prikkels’, waardoor organisaties in de verleiding kunnen komen om de gelden en de vrije ruimte te gebruiken ten behoeve van het eigenbelang (observatie 1; respondent 8). Bij de werknemers van de gemeente Arnhem lijkt deze verwachting nog sterk aanwezig te zijn. Arnhemse ambtenaren hebben het idee dat het nog te risicovol is om organisaties veel vrije ruimte te geven (observatie 2; respondent 7; respondent 8). Zij lijken te vrezen dat andere belangen dan die van het beleid zullen prevaleren indien organisaties veel vrijheid krijgen (observatie 3; respondent 8). Een bestuurder van RIBW is van mening dat het initiatief niet zal gaan werken als partijen blijven hangen in hun oude gewoontes (respondent 3). Het zouden met name de grote traditionele instellingen zijn die deze neiging hebben (respondent 4; respondent 7). De wethouder van gemeente Rijnwaarden stelt dat het voor partijen met een dikke portemonnee wel veel gemakkelijker is om zich in te zetten voor het algemeen belang, dan wanneer de zakken minder gevuld zijn (respondent 5).

“op het moment dat je met allerlei partijen om de tafel zit die hetzelfde collectieve belang dienen en het gesprek daarover hebben, weet je dat iedereen ook het eigenbelang in het achterhoofd heeft. En dat kleurt wel in zekere mate hoe dat collectieve belang wordt vormgegeven”
(respondent 2)

Toch zijn zowel professionele organisaties als gemeenten er van overtuigd dat de meeste partijen wel geloven in de veranderingen en uiteindelijk ook bereid zijn zich daarvoor in te zetten (respondent 6; respondent 7; respondent 9). Zorg- en welzijnsinstellingen zouden zich langzamerhand meer openstellen voor elkaar en met elkaar in gesprek gaan (respondent 3; respondent 10). Bij Driestroom wordt ervaren dat wijk- en buurtplatformen zich nog wat terughoudend opstellen met betrekking tot co-creatie. Zij lijken toch nog gewend te zijn aan een overheid die de lakens uitdeelt en dominant aanwezig is. Een bestuurslid van Driestroom heeft het idee dat het tij in de komende jaren zal keren

en wijkbewoners een actievere rol zullen gaan vervullen (respondent 4). De secretaris van het bewonersoverleg Spijkerkwartier is wat sceptischer. Hij geeft aan dat de input van burgers niet optimaal wordt benut. Dit kan leiden tot teleurstelling en terugtrekking van actief burgerschap (respondent 8). Eerder is al besproken dat de bereidheid van regiogemeenten om Arnhem te volgen als kartrekker in de transitie en transformatie nogal verschilt onderling. Zo zouden regiogemeenten terughoudend zijn met het overdragen van zaken, omdat zij zodoende minder invloed kunnen uitoefenen op het proces. Zij kunnen bovendien intern verdeeld zijn; politieke partijen zijn het nog weleens oneens over hoe de implementatie van de 3 D's moet geschieden (observatie 1; respondent 1; respondent 6). Deze terughoudendheid van gemeenten wordt beschouwd als een mogelijk knelpunt in de toekomst (respondent 5; respondent 10).

“mijn ervaring is dat andere gemeenten redelijk snel in de ‘Calimero-rol’ duiken en vinden dat Arnhem een te grote broek aan trekt.”

(respondent 10)

Met betrekking tot potentieel free-rider gedrag zien respondenten opvallend genoeg niet echt een risico. Partijen lijken meer belang te hechten aan dat de zorg en de cliënt er uiteindelijk voordeel uit haalt, dan aan de mogelijkheid dat een externe partij de vruchten kan plukken van de voordelen die co-creatie zal brengen (respondent 3; respondent 10). Bovendien wordt dit niet als een groot risico gezien, maar soms zelfs als een kans (respondent 5; respondent 6).

“Ik denk juist dat als je een kanteling wilt maken, als daar iets goeds uit komt, dan moet je dat kunnen delen. We werken allemaal met overheidsgeld en als dat ook iets goeds doet voor de burens is dat mooi.”

Actoren benadrukken dat de transitie en transformatie niet binnen enkele maanden voltooid zal zijn. Het hele stelsel is op zijn kop gezet en het gaat even duren voordat het stof is gedaald (respondent 2; respondent 9). Dit brengt volgens de betrokken partijen een aantal risico's met zich mee. Op dit moment zou er nog onvoldoende zicht zijn op de uitgaven binnen het sociaal domein en de toekomstige doorstroom van cliënten naar de specialistische zorg (respondent 2). De wethouder van de gemeente Rijnwaarden stelt daarnaast dat de kosten van het proces kunnen gaan oplopen doordat het veranderproces lang kan duren (respondent 5). Als het proces té lang duurt zou er bovendien een risico zijn dat actoren na verloop van tijd verslappen in de onderlinge samenwerking (respondent 2; respondent 6).

Een ander risico heeft te maken met een aantal aspecten van het Arnhemse beleid. Zo zou het reduceren van het aantal zorgcontracten leiden tot – wat reeds is benoemd – een verdichting van het zorgaanbod en een vermindering in de keuzevrijheid van cliënten (observatie 1; respondent 9). Verder kunnen instellingen waarvan het niet gewenst is dat ze omvallen toch failliet gaan, omdat zij niet in staat blijken te zijn mee te buigen met de veranderingen (respondent 7). Een lid van de Raad van Bestuur van Driestroom stelt daarnaast dat vernieuwingen kunnen worden misgelopen, doordat de gemeente teveel focust op grote organisaties; zoals eerder aangegeven zijn het in zijn ogen juist de kleine partijen die innovaties teweeg kunnen brengen (respondent 4). Bovendien is het de vraag of de vernieuwingen wel zullen werken. Innovaties kunnen zó nieuw zijn dat ze niet het gewenste effect hebben binnen de huidige context (respondent 6; respondent 9).

De innovatiemanager van Lindenhout is vooral bang dat de systeemwereld prevaleert boven de leefwereld, waardoor regels en procedures de boventoon voeren in plaats van de inhoud: de zorg en ondersteuning voor cliënten. Ze meent dit nu te herkennen in de werkwijze van de wijkteams (respondent 7). Ook vanuit burgerperspectief worden zorgen uitgesproken over de wijkteams. Zij hebben een complexe taak, maar zouden over een te klein budget en een te korte tijd beschikken om die te voltooien (respondent 8; respondent 9).

“die eenheid is zich in mijn ogen lekker aan het inrichten, die is lekker bezig om zich goed in te richten. En ik zie de protocollen, de werkwijzen, de U-bochten, dat gaat helemaal een nieuw organisatiesysteem worden. Dan denk ik van, nou, we hebben er weer een organisatie bij gekregen.”
(respondent 7)

De veranderingen kunnen ook een direct risico creëren voor cliënten: “er zijn groepen die nu minder bediend worden, of minder goed bediend worden, of uit het oog verloren worden [...] stelselwijzigingen gaan ook vaak gepaard met mensen die tussen wal en schip vallen” (respondent 2). De eenheidsmanager van de gemeente Arnhem waarschuwt voor de gevolgen voor de cliënt, indien partijen er onderling niet uitkomen (respondent 10). Een ander punt betreft de mensen die niet langer in aanmerking komen voor specialistische zorg. Zij zullen de komende tijd weer terug de samenleving instromen. Het risico is dat deze burgers in mindere wijken komen te wonen, waardoor dit gebieden kunnen worden met een concentratie van sociaal of economisch zwakkere bevolkingsgroepen (respondent 4).

5.3.5. De bereidheid om te participeren

Als wordt gekeken naar de invloedsfactoren kan worden gesteld dat actoren veel bereidheid tonen om te participeren. Dat wil echter niet zeggen dat zij onvoorwaardelijk zullen meedoen in het proces. De meerwaarde van samenwerking is voor iedereen duidelijk, maar de mate waarin men zich betrokken voelt schiet in veel gevallen nog tekort. Respondenten zijn zich bewust van het feit dat zij elkaar nodig hebben om de veranderingen succesvol door te voeren. Tegelijkertijd geven zij allemaal aan dat niet iedereen overal een rol bij kan en moet spelen.

Hoewel partijen vinden dat er meer moet worden vertrouwd in elkaars kennis en kunde zijn sommigen toch wat terughoudend in het open staan voor elkaar. Actoren lijken zich eerst te moeten bewijzen, voordat dat onderling vertrouwen wordt gecreëerd. Zij zijn niet zozeer wantrouwig, maar hebben eerder twijfels over de kennis en competenties van anderen, specifiek van de gemeentelijke wijkteams en burgerorganisaties. Ook zien respondenten professionele organisaties en gemeenten worstelen met het zich eigen maken van nieuwe vaardigheden die komen kijken bij het werken binnen het gekantelde stelsel. Diegenen die kunnen meebuigen worden geaccepteerd als partner, in tegenstelling tot zij die hier niet toe in staat zijn.

Actoren zijn positief over het beleid van de gemeente Arnhem, maar uiten kritiek over de manier waarop het nu in praktijk wordt uitgevoerd. Bovendien wordt ervaren dat de gemeente Arnhem nog teveel de touwtjes in eigen handen houdt. Verder stelt een aantal regiogemeenten vraagtekens bij haar rol als kartrekker in de doorvoering van de 3 D's binnen de regio.

Volgens de respondenten zal er bij iedereen een eigen organisatiebelang meespelen. Het is aan de gemeente dan ook de taak om te voorkomen dat partijen toegeven aan zogenaamde perverse prikkels. Naar de verwachting van de betrokkenen zullen professionele organisaties uiteindelijk wel willen bijdragen aan het proces. Met betrekking tot de participatie van burgers en regiogemeenten zijn actoren wat sceptischer. Het uitblijven van hun bijdrage wordt dan ook als een serieus risico gezien. Tot slot kunnen er volgens de betrokkenen nog negatieve gevolgen zijn voor de dienstverlening en de cliënt. Dit zou te maken hebben met de manier waarop het proces momenteel verloopt, wat gerelateerd is aan het vertrouwen in het initiatief.

Als wordt gekeken naar de invloedsfactoren kan een antwoord worden gegeven op de vierde deelvraag: *in hoeverre zijn actoren bereid om te participeren in proces van co-creatie?* Op basis van de analyse kan worden gesteld dat actoren veel bereidheid tonen. Zij lijken erg begaan met de stelselwijzigingen. Dat wilt echter niet zeggen dat zij onvoorwaardelijk zullen meedoen in het proces. Er zijn her en der kritiekpunten en twijfels te zien bij betrokkenen. Actoren willen weliswaar

participeren, maar zouden graag verandering willen zien in de manier waarop het proces op dit moment verloopt.

5.4. Kunnen

Hoewel partijen de wens en wil kunnen hebben om mee te doen aan co-creatie dienen zij hier ook toe in staat te zijn. Nog belangrijker zijn hun percepties van de capaciteit om te participeren. Dit hangt allereerst af van in hoeverre actoren in de veronderstelling zijn dat zij invloed kunnen uitoefenen op het proces. Ook spelen percepties van hun onderlinge afhankelijkheden mee. Ten tweede is de mate waarin zij denken ruimte en vrijheid te hebben van belang. Daarnaast kan de manier waarop de gemeente Arnhem zich opstelt en communiceert naar haar partners de gepercipieerde capaciteit beïnvloeden. Als laatste kunnen partijen van mening zijn dat zij ondersteuning nodig hebben, willen zij mee kunnen doen in het proces.

5.4.1. Posities

Eerder in dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat professionele instellingen in grote mate financieel afhankelijk zijn van de gemeente, vooral wanneer een groot deel van hun cliënten in Arnhem en omgeving woont. Aanbieders geven aan dat nu de gemeente het aantal zorgcontracten terugbrengt zij onderling moeten concurreren om een plekje in het stelsel (respondent 2; respondent 8). De gemeente bepaalt uiteindelijk wie voldoet aan haar eisen, wie financiering zal ontvangen en wie vervolgens producten mag gaan aanbieden (respondent 1; respondent 6; respondent 8). Actoren ervaren dan ook dat de gemeente de touwtjes in handen heeft, waardoor zij weinig invloed kunnen uitoefenen op het proces (respondent 7; respondent 8; respondent 9). “Ik denk dat het nu nog heel erg een proces is wat de gemeente dicht bij zich houdt” (respondent 2). Volgens de respondenten zijn partijen momenteel alleen in staat hun input te geven als Arnhem daar om vraagt. Zodra zij uit zichzelf iets willen inbrengen zou daar minder de gelegenheid voor zijn (respondent 3; respondent 9). Voor de betrokkenen kan dit de mogelijkheid om optimaal te participeren beperken, terwijl succesvolle co-creatie juist erg van die participatie afhankelijk is. “Het lijkt erop alsof we eerder een last zijn dan dat we een partij zijn die ontzorgt” (respondent 8). Het is volgens een bestuurder van RIBW soms ook ingewikkeld om tegen de gemeente in te gaan of om kritiek te uiten (respondent 3). In tegenstelling tot anderen is een bestuurslid van Driestroom van mening dat hij nauwelijks afhankelijk is van de gemeente. Arnhem is weliswaar financier en regisseur, maar Driestroom heeft de afgelopen tijd veel eigen initiatieven kunnen opzetten zonder inmenging van de gemeente (respondent 4).

“kan ik tegen de wethouder zeggen: ‘nou, Henk, dat moet je toch wel even wat anders doen’, of kan ik beter mijn mond houden omdat ik hem wel een beetje te vriend wil houden? Dat klinkt een beetje lullig, maar ik wil ook op goede voet met hem blijven staan en wat gaat zo’n opmerking doen. Ik bedoel het dan niet negatief, ik bedoel het als advies, maar het kan wel anders worden uitgelegd.”

(respondent 3)

Hoewel de gemeente Arnhem een aanzienlijke machtspositie heeft kent deze volgens de betrokkenen ook zijn grenzen. De directeur van Presikhaaf Bedrijven stelt dat de mate waarin de overheid het sociaal domein kan aansturen in de praktijk meevalt (respondent 1). Bovendien is de sturing en controle op zorg- en welzijnsinstellingen tot nu toe nog niet goed van de grond gekomen (respondent 6). Daarnaast heeft de overheid instellingen nodig om haar beleid te kunnen uitvoeren. Hierdoor is de positie van professionele organisaties sterker dan in het eerste opzicht lijkt (respondent 1; respondent 5; respondent 7). “De gemeente is afhankelijk van de zorgaanbieders, want de gemeente moet nu garant staan voor goede zorg en heeft er dus baat bij dat er goede aanbieders bij zitten die kwaliteit leveren” (respondent 2). Grote aanbieders hebben daarin meer invloed dan kleinere partijen, aangezien zij actief zijn over een breed speelveld en aan veel cliënten zorg en ondersteuning bieden (respondent 1; respondent 8). Ook partijen die een uniek dan wel schaars aanbod verzorgen (respondent 4; respondent 8) of al bij veel zaken betrokken zijn hebben volgens de actoren een relatief sterke positie (respondent 9). Verder wordt de kennis van professionele organisaties gezien als een vorm van (tegen)macht (respondent 1; respondent 4). Respondenten zijn van mening dat de gemeente noch de wijkteams beschikken over de expertise van zorg- en welzijnsinstellingen, hetgeen betekent dat aanbieders invloed kunnen uitoefenen op de inhoudelijke aspecten van het proces (respondent 2; respondent 8). Doordat de wijkteams nu een centrale rol hebben gekregen in het stelsel zijn aanbieders echter wel van hen afhankelijk met betrekking tot het doorverwijzen van cliënten. Het wijkteam bepaalt immers wanneer iemand in aanmerking komt voor specialistische zorg of ondersteuning (respondent 2; respondent 8). Organisaties zijn verder van elkaar afhankelijk, aangezien de zorgcontracten zullen worden afgesloten met samenwerkende partijen. Momenteel is het al zo dat aanvragen bij het Innovatiefonds gezamenlijk moeten worden ingediend, of dat nou aanbieders, belangenpartijen, burgerorganisaties of combinaties van actoren zijn (respondent 2; respondent 3). De programmanager innovatie van Lindenhout legt uit dat aanbieders ook erg afhankelijk zijn van een sterke omgeving, e.g. burgerinitiatieven en vrijwilligers. Zonder hun hulp en inzet kan men de taken niet optimaal uitvoeren (respondent 8).

Zoals reeds is gebleken worden de 3 D's niet in iedere gemeente op dezelfde wijze geïmplementeerd. Partijen die regionaal actief zijn kampen hierdoor met lokale verschillen, hetgeen betekent dat zij veel tijd en middelen kwijt kunnen zijn indien zij per gemeente een andere werkwijze moeten ontwikkelen (respondent 1; respondent 2; respondent 3).

“de ene gemeente zegt: hier heb je geld en jij bepaalt zelf wat goed is voor cliënten. In een ander geval doe je het in opdracht van de gemeente, omdat zij er geld voor geeft en dat betekent dus dat de dingen die gebeuren in belangrijke mate worden bestuurd door de gemeente. Dat betekent ook dat een aantal dingen niet meer gebeurt, omdat er geen geld meer voor is. Wij moeten erg vechten om onze onafhankelijkheid daarin te behouden.”

(respondent 9)

De directeur van Zorgbelang Gelderland herkent deze problematiek van lokale verschillen. Voorheen kwam zijn subsidiëring voornamelijk van de provincie en het Rijk, maar door de overheveling van zorgtaken is Zorgbelang genoodzaakt zich te richten op andere financiers, waaronder gemeenten. Dit heeft echter wel gevolgen voor haar positie in het veld (respondent 9).

De kleinere regiogemeenten hebben een minder sterke positie vergeleken met de gemeente Arnhem. Om te beginnen is het voor aanbieders die regionaal of landelijk actief zijn interessanter om mee te gaan in de plannen van omvangrijkere gemeenten. In dat opzicht zijn kleine lokale overheden afhankelijk van hun grote broers en zussen, willen zij een goed aanbod van zorg en ondersteuning kunnen waarborgen in hun gemeente. Dit is een van de redenen dat de contractering van zorg- en welzijnsinstellingen gezamenlijk wordt gedaan. Ook het Innovatiefonds wordt door meerdere gemeenten beheerd (respondent 5; respondent 6). Toch lijkt Arnhem geen onvoorwaardelijke machtspositie te hebben in de regio. Ook andere gemeenten zouden volgens de betrokkenen de leiding kunnen nemen (respondent 6). De wethouder van Rheden geeft bovendien aan dat ook zonder de centrumgemeente stappen worden ondernomen in de doorvoering van de veranderingen (respondent 6). Vanwege de gemeentegrensoverschrijdende zorgvraag is Arnhem aan de andere kant afhankelijk van haar buurgemeenten, wat de laatstgenoemden op hun beurt invloed geeft in het proces (respondent 5; respondent 6).

Burgerorganisaties hebben vooralsnog weinig invloed in het proces, maar kampen tegelijkertijd ook minder met afhankelijkheden zoals veel andere partijen (respondent 7). Aan de andere kant wordt gesteld dat burgers uiteindelijk degenen zijn die kiezen met welke aanbieder zij in zee gaan. Dit suggereert wel degelijk een zekere macht, vooral ten opzichte van partijen die net zijn toegetreten tot de markt en nog niet zo bekend zijn onder zorgbehoeftigen (respondent 6). De

secretaris van het bewonersoverleg Spijkerkwartier meent dat burgerinitiatieven niet perse verbonden hoeven te zijn aan de gemeente, financieel noch bestuurlijk. Uiteraard is ondersteuning nodig, maar die kan ook van andere instanties komen. Zo kiest het Spijkerkwartier bewust voor een zo onafhankelijk mogelijke positie van Arnhem. “We gaan geen subsidierelatie aan, want dan wordt veel te veel van onze tijd besteed aan verantwoording afleggen, bureaucratie, administratie, registratie, in plaats van bezig zijn met de kern van onze zelfbenoemde taak”, aldus de secretaris van het bewonersoverleg (respondent 7).

5.4.2. Ruimte

Volgens veel betrokken partijen is het aantal regels sinds de invoering van de 3 D's enorm toegenomen (observatie 1). Actoren ervaren dat er op dit moment te weinig ruimte en vrijheid wordt geboden door de gemeente (enquête; observatie 1). Zo hebben aanbieders te maken met veel regels en afspraken (respondent 8; respondent 9). Vanuit burgerperspectief komen eveneens geluiden dat de doorvoering van de veranderingen nog teveel worden gereguleerd (respondent 7). Een bestuurder van RIBW geeft aan dat de contracten van de gemeente bestaan uit dikke pakken papier vol met regeltjes. “Ik moet daardoor relatief veel resources aan controle [...] besteden en ik wil dat mijn mensen zoveel mogelijk bezig zijn met het herstel van cliënten, niet met het bijhouden van ik weet niet hoeveel schema's om de financier te bevredigen” (respondent 3). Actoren menen dat het cruciaal is om de zaak juist te dereguleren, meer over te laten aan het veld, lange termijn voorwaarden af te spreken en betrokkenen binnen de kaders gewoon hun werk te laten doen (respondent 1; respondent 3). “Zet de inhoud voorop, dan laat je het aan de aanbieders over om er een vorm voor te vinden. Dan is het niet een afgedwongen coördinatiemechanisme, want dat leidt vaak tot heel veel geneuzel” (respondent 2).

“alles wordt geregeld vanuit bureaucratie, vanuit risicobeperking, vanuit managementoptiek en vanuit de financiële vertaling van de bijdrage, en dat is een achterhaald ding. Dat betekent dat het systeem pervers is en steeds duurder wordt.”
(respondent 7)

De directeur van Zorgbelang Gelderland stelt dat de gemeente weliswaar open kaders stelt, maar dat zij tegelijkertijd weer dingen organiseert die de vrije ruimte dichtknijpen. “Ik denk dat nu de fase is aangekomen om mede-eigenaarschap in deze transitie meer laag in de uitvoering van de zorg te leggen, bij die burgers en bij die zorgprofessionals” (respondent 9). In sommige gevallen wordt ervaren dat de cliënt en de zorginstelling er samen uit kunnen komen zonder inmenging van het wijkteam (respondent 8; respondent 9). De Arnhemse wijkteams roepen zelf dat zij meer vrijheid

nodig hebben en zelfstandiger willen werken. Hoewel wijkcoaches formeel onafhankelijk zijn wordt nog veel druk gevoeld vanuit de gemeente (observatie 1; respondent 10).

De voorzitter van de Raad van Bestuur van Driestroom stelt dat de decentralisaties de hele oude structuur van het sociaal domein hebben losgetrokken, waardoor ruimte wordt gecreëerd voor innovaties (respondent 4). Met de implementatie van de nieuwe wetgeving wordt het stelsel vervolgens opnieuw opgebouwd en georganiseerd (respondent 9). De innovatiemanager van Lindenhout is echter van mening dat er ook veel goede regelingen zoals regionale samenwerkingsverbanden worden ontkracht, doordat lokale overheden nu allemaal anders te werk gaan (respondent 8). Dit maakt het volgens de innovatiemanager gecompliceerd om te werken in verschillende gemeenten (respondent 1; respondent 8). Bij de startconferentie werd gevraagd om meer afstemming en flexibiliteit tussen gemeenten. Als reactie gaf de gemeente dat op het gebied van het inkopen van zorg reeds veel samen wordt gedaan en dat op andere vlakken meer intergemeentelijke samenwerking wordt gezocht. Zij erkent dat de regeldruk is toegenomen sinds 1 januari 2015, maar legt uit dat in het begin van drastische stelselwijzigingen altijd duidelijke en strakke regels nodig zijn om de veranderingen in goede banen te leiden. Arnhem zou zo snel mogelijk de regie laten vieren en vooral inwoners en organisaties het werk laten doen (observatie 1). De eenheidsmanager van de wijkteams stelt eveneens dat de gemeente niet teveel regels moet blijven opstellen, want dan is zij juist bezig met sturing en controle (respondent 10).

Intern lijkt het beleid en de visie van Arnhem goed te zijn overgebracht. De medewerkers van de gemeente zouden bekend zijn met de plannen omtrent de doorvoering van de veranderingen (respondent 10). Tijdens de twee bijeenkomsten voor ambtenaren van de gemeente werd uitgebreid uitleg gegeven over haar visie. Toch bleek her en der wat onduidelijkheid te zijn. Zeker met betrekking tot de rolwisseling van de ambtenaar leken veel aanwezigen nog wat moeite te hebben. Ook wisten velen van hen niet precies wat de veranderingen voor hun rol zouden gaan betekenen en op welke manier zij dat dienden in te vullen (observatie 2; observatie 3). Hoe de gemeente haar visie en plannen naar buiten toe heeft gecommuniceerd vindt de eenheidsmanager lastig in te schatten, hoewel Arnhem in haar ogen voldoende informatie ter beschikking heeft gesteld en goede stappen heeft gezet sinds de invoering van de 3 D's (respondent 10).

Voor een aantal actoren is het duidelijk wat de plannen van Arnhem zijn (respondent 3; respondent 9). De directeur van Presikhaaf heeft over het algemeen goede gesprekken met de gemeente over bijvoorbeeld doelstellingen en richtlijnen (respondent 1). Ook bij Driestroom zijn goede ervaringen. "Wat ook wel ondersteuning biedt is dat wij goed luisteren naar de visie van de gemeente, dat biedt houvast" (respondent 4). Ook hebben vrijwel alle respondenten via de

gemeente Arnhem over co-creatie gehoord. Dit wordt bovendien aangemoedigd middels de mogelijkheid om bij het Innovatiefonds gezamenlijk subsidie aan te vragen (respondent 2; respondent 3; respondent 7). Echter, voor veel betrokkenen zijn veel zaken minder bekend en duidelijk (zie ook paragraaf 5.2.1.). Zo zou er nog maar weinig communicatie zijn vanuit de gemeente over het beleid en over co-creatie (respondent 1; respondent 2; respondent 8). De twee wethouders van Rheden en Rijnwaarden menen zelfs nauwelijks iets hiervan te hebben vernomen (respondent 5; respondent 6). Een aantal aanbieders weet niet goed wat de co-creatie van Arnhem inhoudt (respondent 1; respondent 8). De directeur van Zorgbelang Gelderland geeft dan ook aan dat het belangrijk is om dit goed te verhelderen en actiever te stimuleren (respondent 9).

“Ik kom dat hele co-creatie niet zo tegen. [...] het kan dat ik iets mis, maar dat wil ik ook wel bekennen, want ik zit niet alleen maar in Arnhem. Dus er kunnen initiatieven zijn die daarmee te maken hebben, maar ik merk op dit moment dat het vrij stil ligt.”
(respondent 8)

De bijeenkomsten die door de gemeente worden gehouden getuigen van ambtenaren die pogen op een open en horizontale manier de dialoog te voeren met burgers en organisaties. De aanwezigen werden tijdens de conferentie in staat gesteld hun mening te geven en allerlei ideeën te spuien over verscheidene vraagstukken. De vertegenwoordigers van de gemeente begeleidden de discussies, maar mengden zich bewust niet of nauwelijks daarin (observatie 1). Een aantal aanbieders meent dat dit soort bijeenkomsten inderdaad doorgaans erg open en transparant zijn (respondent 2; respondent 4; respondent 8). De directeur van Zorgbelang vindt dat Arnhem hiermee goede stappen zet (respondent 9). Toch is er tegelijkertijd kritiek op hoe de gemeente zich opstelt. Een bestuurslid van Siza stelt: “Ik denk dat met die netwerkconferenties wel een hele goeie aanzet gegeven is [...] maar daarmee is het nog niet meteen open en transparant” (respondent 2). Partijen ervaren dat de manier van communiceren vaak een top-down beweging is (respondent 7; respondent 9). Regiogemeenten zouden bovendien niet voldoende informatie krijgen over het Arnhemse beleid, terwijl zij wel als belangrijke partners worden gezien in de transitie en transformatie (respondent 5; respondent 6). “Dat [beleid] hebben ze nog niet met ons gedeeld [...] ik weet wel wat Arnhem in grote lijnen aan het doen is, maar daar hebben we niet veel kennis van vernomen” (respondent 6).

Hoewel de gemeente erg haar best doet om verschillende partners op een gelijkwaardige manier te betrekken bij haar activiteiten, vinden respondenten dat er nog niet kan worden gesproken van echte wederkerigheid (respondent 3; respondent 9). Bij veel zaken die Arnhem organiseert hebben partijen het gevoel dat zij toch nog bepaalt hoe het gebeurt, met wie het gebeurt en waarvoor het gebeurt (respondent 8). “De reflecties van die oude tijd die zijn zwaar, dus de

gemeente, de overheid als ik even mag generaliseren, die is gericht op controle en beheersing, het mag niet teveel kosten” (respondent 3). De focus van het beleid ligt op burgerparticipatie, maar het aantal burgers dat aanwezig is bij overleggen of bijeenkomsten is maar klein vergeleken met andere partijen (observatie 1; respondent 8). De secretaris van het Spijkerkwartier is in de veronderstelling dat door vast te houden aan controle en beheersing het actief burgerschap teniet wordt gedaan. De fout die volgens de secretaris van het bewonersoverleg wordt gemaakt is dat de gemeente behoeftes en verwachtingen creëert die zij – als het puntje bij paaltje komt – moeilijk kan waarmaken (respondent 7).

De gemeente schenkt veel aandacht aan innovatie. Het beleid moet volgens Arnhem vooral om zelforganisatie gaan, waar vervolgens vernieuwingen uit kunnen voortkomen (observatie 1). Het Innovatiefonds biedt momenteel de kans om gezamenlijk nieuwe dingen uit te proberen. Ook lopen er andere initiatieven tussen aanbieders en de gemeente waarin zij met elkaar problemen aanpakken (respondent 2; respondent 8). Zowel burgers als organisaties zien dit als een manier om creatieve ideeën te ontwikkelen (respondent 2; respondent 3; respondent 7). Hoewel respondenten dus menen dat zij nog vast zitten in een systeem van regeltjes, tracht Arnhem ondertussen de gevraagde ruimte te creëren. Zij zou wel meer moeten luisteren naar de oplossingen die actoren vervolgens bedenken (respondent 9).

“Je zou moeten zeggen: ‘Dit is onze taak, dit moeten wij als gemeente doen, maar wij weten niet hoe dat in jullie wijk moet. Willen jullie meedenken?’ Dat is ook vraag gestuurd, maar je creëert geen behoeften. Dus niet vragen ‘wat willen jullie’, nee, je creëert partnerschap.”
(respondent 7)

De eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams meent dat open staan voor anderen ontzettend moeilijk is. Zij ziet de gemeente zich dan ook wisselend opstellen ten opzichte van haar partners (respondent 10). Actoren lijken te begrijpen dat de gemeente nog erg zoekende is in de kanteling van de zorg (respondent 3; respondent 7; respondent 9), maar om co-creatie succesvol tot stand te brengen wordt benadrukt dat dit ook binnen de gemeente zelf moet worden gedaan (enquête; respondent 10). De Arnhemse ambtenaren zijn erg bereid om zich open te stellen, maar in praktijk lijkt dit toch nog wat lastig om te doen. In veel gevallen neigen zij toch nog naar controle en beheersing. Men voelt zich eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak. Dit maakt dat zij weliswaar ruimte en vrijheid willen geven, maar daar wel erg terughoudend in zijn. Tegelijkertijd lijken de medewerkers van de gemeente zich wel bewust te zijn van de noodzakelijke verandarslag in hun denk- en werkwijze. Zij geven aan zich te realiseren dat een andere verhouding

nodig is tussen de gemeente en haar partners. Het wordt ervaren als interessant maar ingewikkeld om de gulden middenweg te vinden tussen enerzijds open staan voor andere partijen en anderzijds duidelijke afspraken te maken zonder teveel te sturen (observatie 2; observatie 3). Voor de gemeente is het dan ook de uitdaging om in de aankomende fasen op een meer interactieve manier de dialoog aan te gaan met de betrokkenen binnen het sociaal domein (respondent 9).

5.4.3. Ondersteuning

Uit de enquête kwam naar voren dat de respondenten financiële ondersteuning een belangrijke succesvoorwaarde vinden voor co-creatie (enquête). Aanbieders geven aan dat zij geld ontvangen van de gemeente in verschillende vormen. De meeste partijen menen echter dat dit meer dan voldoende is en kunnen hier goed mee uit de voeten (respondent 3; respondent 4; respondent 8). Er zouden volgens de programmamanager innovatie van Lindenhout wel meer middelen vrijgemaakt moeten worden voor het uitproberen van innovatieve ideeën. Haar organisatie heeft echter geen extra financiering nodig (respondent 8). Verder is er behoefte aan – wat gerelateerd is aan de vorige factor – meer ruimte om de ontvangen gelden te besteden. “Als je nou voor 3 jaar afspraken maakt met garanties voor die financiering, dan kunnen wij ook gemakkelijker meer doen” (respondent 1). Meer geld betekent doorgaans meer regels en afspraken, wat innovaties weer kan tegenwerken (respondent 4; respondent 9). Een bestuurder van Siza stelt dat zolang partijen de goede keuzes maken in hun beleid en uitvoering zij in principe genoeg hebben aan de huidige financiële ondersteuning. Zij zouden wel elkaar kunnen helpen in het ontwikkelen van de nodige (netwerk)kennis en (netwerk)competenties nu de werkwijzen in het sociaal domein zijn gewijzigd (respondent 2).

Al meerdere keren is voorbij gekomen dat burgerorganisaties ondersteuning behoeven in hun activiteiten. Niet alleen financieel, maar ook in de vorm van kennis of “een afgeschreven laptopje” (respondent 7). Belangenorganisaties kunnen daar een bijdrage aan leveren door burgers te informeren of met de juiste mensen in contact te brengen. Echter, indien de provinciale subsidies voor Zorgbelang wegvallen zal zij dringend op zoek moeten gaan naar andere financiering. Andere, met name grote belangenorganisaties zouden in eenzelfde pakket zitten (respondent 9). Gemeenten dienen meer geld vrij te maken voor het ontwikkelen van burgerinitiatieven. Burgerorganisaties hebben ook behoefte aan mensen met de nodige expertise om initiatieven in het begin op te zetten (respondent 6; respondent 7). De secretaris van het bewonersoverleg Spijkerkwartier geeft daarentegen aan dat zij geen subsidierelatie willen aangaan met de gemeente vanwege de verplichtingen die daardoor om de hoek komen kijken (respondent 7).

Voor gemeenten is het erg afhankelijk van hun omvang in hoeverre zij ondersteuning nodig hebben. Kleine regiogemeenten hebben bijvoorbeeld in de onderhandeling met grote aanbieders de hulp van Arnhem nodig om tot een goede uitkomst te komen. Daarnaast hebben ambtenaren door de decentralisaties veel nieuwe taken op hun al overvolle bordje gekregen. Dit legt een behoorlijke druk op de gemeentelijke organisatie. Als hierdoor mensen van buitenaf moeten worden ingevlogen kost dit enorm veel geld. Ondersteuning in de vorm van intergemeentelijke samenwerking kan deze druk doen afnemen (respondent 5; respondent 6; respondent 10). Volgens de eenheidsmanager van de Arnhemse wijkteams zou er binnen gemeenten ook meer aandacht moeten worden besteed aan de veranderende rol van de ambtenaar. Zij meent dat dit momenteel nog te weinig wordt gedaan (respondent 10).

5.4.4. De capaciteit om te participeren

Daar waar de bereidheid groot is lijkt de capaciteit om te participeren minder te zijn. Zo hebben veel respondenten het gevoel dat zij niet of nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op het proces. Partijen die regionaal werken ervaren bovendien dat hun handelingscapaciteit varieert per gemeente. Andersom zijn gemeenten tot op zekere hoogte afhankelijk van professionele organisaties, waardoor hier weer een vorm van tegenmacht in zit. Verder geven partijen aan dat zij elkaar nodig hebben willen zij subsidie krijgen voor het ontwikkelen van initiatieven. Ook belangenorganisaties voelen zich erg afhankelijk van financiering van de overheid. Buurt- en wijkplatformen zouden een vrij onafhankelijke positie hebben, maar hebben tegelijkertijd ook het minst te zeggen.

Partijen vinden dat zij sinds de invoering van de 3 D's erg weinig ruimte hebben om de hard nodige vernieuwingen te realiseren. Actoren ervaren dat Arnhem nog teveel het netwerk reguleert. Daarnaast is er in de ogen van de betrokkenen een gebrek aan afstemming tussen gemeenten in de regio. Verder zijn partijen bekend met de visie van Arnhem, hoewel de informatievoorziening en communicatie niet altijd voldoende zou zijn. De gemeente moedigt co-creatie op verschillende manieren aan, maar dit zou actiever gestimuleerd mogen worden, zowel intern als extern. De gesprekken die plaatsvinden tussen de gemeente en haar partners worden in veel gevallen ervaren als top-down. Hoewel respondenten stellen dat Arnhem op de goede weg zit, dient zij zich meer open en transparant op te stellen. Ambtenaren lijken het een ingewikkelde opgave te vinden om aan de ene kant vrijheid te geven aan burgers en organisaties, maar aan de andere kant wel duidelijke afspraken te maken en het publiek belang te waarborgen.

Aanbieders geven aan geen extra ondersteuning nodig te hebben. Een aantal professionele organisaties worstelt nog wel met het aanpassen aan de nieuwe denk- en werkwijze. Hierin kunnen andere partijen een handje helpen. Ook zou meer ondersteuning moeten worden geboden aan de

ontwikkeling van (burger)initiatieven. Zowel gemeenten als belangenorganisaties kunnen daarin faciliteren. Voor een aantal belangenorganisaties dreigt echter het gros van hun huidige financiering weg te vallen. Tot slot lijkt er bij de gemeente behoefte te zijn aan het beter wegwijs worden in de veranderde omstandigheden. Kleine regiogemeenten kampen bovendien met een tekort aan tijd en mankracht. Ondersteuning in de vorm van meer intergemeentelijke administratieve samenwerking zou dan ook erg gewenst zijn.

Nu ook de rest van de invloedsfactoren bekeken is zal de vijfde deelvraag worden beantwoord: *in hoeverre zijn actoren in staat om te participeren in het proces van co-creatie?* De betrokkenen ervaren dat hun handelingscapaciteit momenteel onvoldoende is. Op de meeste vlakken heeft dit te maken met de gemeente die het proces nog teveel reguleert. In enkele gevallen is er behoefte aan extra (financiële) ondersteuning, aangezien de stelselwijzigingen veel nieuwe vaardigheden vergen voor alle betrokkenen.

5.5. Het handelingsgedrag van de actoren

In deze paragraaf zal worden gekeken naar welke strategieën de betrokken actoren zullen kiezen op basis van hun bereidheid en (gepercipieerde) capaciteit. De mogelijke strategiekeuzes zijn 'go-alone', conflictueus, vermijding, coöperatief en faciliterend. Per groep actoren zal worden bepaald welke strategie(ën) zullen worden gehanteerd.

Om te beginnen kan worden gesteld dat het zeer onwaarschijnlijk is dat aanbieders een go-alone strategie zullen hanteren. Zorg- en welzijnsinstellingen zijn erg afhankelijk van de gemeente, zeker wanneer een groot deel van hun cliënten in Arnhem en omgeving woonachtig is. Hierdoor kunnen zij in feite niet anders dan participeren (respondent 1; respondent 5). Aanbieders zullen daarnaast terughoudend zijn in het tegenwerken van het proces wanneer zij daar andere ideeën en opvattingen over hebben. Actoren uiten weliswaar kritiek over bepaalde aspecten van het beleid, maar de gemeente bepaalt met welke organisaties een zorgcontract wordt afgesloten (respondent 2; respondent 8). Deze partijen zullen willen voorkomen dat zij door hun conflictueuze strategie een plekje in het speelveld mislopen. Vandaar dat instellingen in dit geval eerder voor een passievere houding kiezen: de vermijdende strategie (respondent 4). Veel aanbieders zullen echter naar verwachting willen meewerken aan co-creatie. Immers, respondenten geven regelmatig aan zich te kunnen vinden in het idee achter het beleid. Zij willen dan ook een bijdrage leveren aan het proces (respondent 6; respondent 9). Aangezien de gemeente Arnhem wordt gezien als de partij die zich faciliterend dient op te stellen zullen zorg- en welzijnsorganisaties niet voor een dergelijke strategie

kiezen (enquête; observatie 1). Aanbieders die zich actief willen inzetten zullen voor een coöperatieve strategie gaan. Deze keuze hangt wel af van in hoeverre zij (denken te) kunnen participeren. Actoren die ervaren weinig ruimte en vrijheid te hebben kunnen wat sceptischer zijn en zich minder proactief opstellen.

De strategiekeuze van een burgerorganisatie zal deels afhangen van de demografische kenmerken van de mensen die zij vertegenwoordigt. Zo zal een wijk of buurt waarin bijvoorbeeld weinig zorgbehoeftigen wonen lang niet zo veel aandacht besteden aan dit thema als wanneer veel vraag is naar zorg en ondersteuning. Hierbij kan dan ook een vermijdende strategie worden verwacht. Wanneer relatief veel cliënten zijn verbonden aan een burgerpartij zal deze daarentegen meer betrokken willen zijn (respondent 7). Echter, uit de voorgaande twee paragrafen is inmiddels duidelijk geworden dat buurt- en wijkplatformen wellicht de zwakste positie hebben binnen het netwerk. Hun mogelijkheid om invloed uit te oefenen wordt als zeer beperkt beschouwd, waardoor een actieve strategie (conflicterend, coöperatief of faciliterend) moeilijk te hanteren is (respondent 7; respondent 8). Burgerorganisaties die ervaren dat hun input en ideeën niet worden gehoord zullen geneigd zijn hun eigen weg te kiezen. Zij kunnen dit zonder veel problemen doen vanwege hun relatief onafhankelijke positie (respondent 7). Een alternatief is dat zij het proces proberen te stagneren of belemmeren. Doordat zij relatief weinig in te brengen hebben is dit zeer onwaarschijnlijk. Daarom kan worden gesteld dat wanneer er veel kritiek is op het beleidsproces, maar een burgerorganisatie daar toch bij betrokken wil zijn, zij eerder voor een vermijdende strategie zal kiezen. Verder zullen burgerinitiatieven niet gaan voor een faciliterende strategie, aangezien zij zelf juist ondersteuning nodig hebben.

Gezien het feit dat de belangenorganisaties burgers en cliënten vertegenwoordigen en ondersteunen hebben zij zelf geen direct belang in het proces – op het eigen voortbestaan na. Hierdoor kan worden aangenomen dat zij niet voor een go-alone strategie zullen kiezen. Zonder hen wiens belangen zij behartigen hebben deze actoren immers geen bestaansrecht. De gemeente Arnhem kan verwachten dat zij vooral zullen willen faciliteren (respondent 6; respondent 9). Daarbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat belangenpartijen deze strategie alleen kunnen hanteren indien zij ook zelf genoeg ondersteund worden. Voor een aantal van hen blijkt dit nog spannend te worden in de aankomende periode (respondent 9). Wanneer er een tekort aan ondersteuning is kan een vermijdende strategie het gevolg zijn. De keuze voor een conflictueuze of coöperatieve strategie zal – naast de beschikbare middelen – sterk afhangen van de belangen van burgers, cliënten of andere partijen voor wie deze actoren staan.

Gemeenten hebben elkaar nodig, aangezien de grenzen van de zorg niet overeenkomen met die van de overheid (observatie 1; respondent 2; respondent 5). Een passieve houding zal daarom niet snel de voorkeur krijgen. Gemeenten dienen een passend en fatsoenlijk zorgaanbod te

waarborgen voor hun inwoners. Zij kunnen het zich niet veroorloven om een afwachtende houding aan te nemen (respondent 1; respondent 2; respondent 5). Een aantal actoren zet vraagtekens bij de rol van Arnhem als kartrekker binnen de regio. Indien hier veel bezwaar tegen is zal een conflictueuze strategie worden verkozen om het proces tegen te werken. Het merendeel van de buurtgemeenten zal daarentegen naar verwachting van deze keuze afzien. Immers, partijen kunnen zich over het algemeen goed vinden in de visie van de gemeente Arnhem. Ook kost deze strategie de nodige hulpbronnen. Een alternatief is daarom om met andere gemeenten samen te werken, wat op enkele gebieden reeds wordt gedaan. Dit hangt echter wel per gemeente af van hun afhankelijkheden. Met name kleine lokale overheden die dicht bij de centrumgemeente liggen zullen naar verwachting kiezen voor een coöperatieve strategie, terwijl zij de faciliterende rol zullen overlaten aan de centrumgemeente.

5.6. Resumerend

Met dit hoofdstuk zijn de bevindingen besproken van deze thesis. Allereerst blijkt uit het onderzoek dat de betrokken partijen in hoofdlijnen kennis hebben van wat er binnen het netwerk speelt, wat er gaat veranderen en wie daarbij betrokken is. Zodra het om concretere zaken gaat is er daarentegen meer onduidelijkheid. Ten tweede is de bereidheid en (gepercipieerde) capaciteit van actoren vastgesteld. Uit de analyse kwam naar voren dat de wil om te participeren groot is, maar de mate waarin partijen daadwerkelijk optimaal een bijdrage kunnen leveren is nog beperkt. Hiermee is antwoord gegeven op de vierde en vijfde deelvraag. Op basis hiervan is vervolgens gekeken naar welke strategieën actoren naar verwachting zullen nastreven. Zodoende is ook de laatste deelvraag beantwoord. Gezien de grote bereidheid kan worden gesteld dat partijen zullen willen meewerken, maar daar waar sprake is van veel kritiek of onvoldoende capaciteit zal een passieve houding worden aangenomen. Voor veel betrokkenen is de afhankelijkheid van de gemeente groot, waardoor een go-alone of conflictueuze strategie zeer onwaarschijnlijk is. De enige actoren die tot op zekere hoogte in staat zijn hun eigen weg te kiezen zijn burgerorganisaties en (grotere) buurtgemeenten.

De bevindingen van het onderzoek tonen aan dat de gemeente Arnhem een goede start heeft gemaakt met co-creatie en de doorvoering van de 3 D's. Haar visie wordt ondersteund, maar er is nog een lange weg te gaan. De praktijk van het Arnhemse laat zien dat werkelijke co-creatie in al haar kernwaarden een grote uitdaging kan zijn in de publieke sector. Gelijkwaardige samenwerking tussen de overheid en haar partners is makkelijker gezegd dan gedaan. Een aantal factoren heeft daarbij meer invloed dan anderen op de mate waarin co-creatie succesvol tot stand kan worden gebracht binnen het sociaal domein van de gemeente. Zo is het gevoel van een collectieve identiteit sterk aanwezig, maar partijen zouden graag meer betrokken willen worden. Onderling heeft men

vertrouwen in elkaar, maar tegelijkertijd zijn partijen terughoudend en lijken hun partners zich eerst te moeten bewijzen voordat dit vertrouwen daadwerkelijk wordt gegeven. Ook het vertrouwen in het initiatief speelt een grote rol. Aan de ene kant staan actoren achter het Arnhemse beleid, aan de andere kant uiten zij kritiek op het verloop van het proces en de rol die de gemeente daarin speelt. Hieraan gekoppeld zijn de potentiële risico's die worden voorzien als gevolg van bepaalde aspecten van het beleid. Verder hebben partijen nog te weinig ruimte. Actoren ervaren nog te strakke kaders en een gebrek aan openheid en transparantie. Dit laatste kan leiden tot cognitieve en institutionele onzekerheid. Tot slot is er behoefte aan meer (financiële) ondersteuning van (burger)initiatieven en het ontwikkelen van (netwerk)kennis en (netwerk)competenties bij professionals en ambtenaren.

Hetgeen nu resteert zijn de conclusies van het onderzoek. De hamvraag is natuurlijk hoe co-creatie succesvol tot stand kan worden gebracht en welke factoren daarbij het meest van belang zijn. Het laatste hoofdstuk zal een overzicht geven van deze thesis, waarna een antwoord zal volgen gegeven op de centrale vraagstelling.

6. Conclusie

6.1. Inleiding

Deze thesis wordt afgesloten met de conclusies van het onderzoek. In opdracht van de gemeente Arnhem is getracht te achterhalen hoe op een succesvolle manier middels co-creatie de 3 D's kunnen worden doorgevoerd. Om dit te bereiken was de centrale vraagstelling als volgt geformuleerd: *hoe kan co-creatie bijdragen aan de ontwikkeling en vormgeving van nieuwe samenwerkingsverbanden binnen het sociaal domein in het kader van de drie decentralisaties anno 2015?* Om hier een antwoord op te formuleren (paragraaf 6.3.) zal eerst de beantwoording van de zes deelvragen worden herhaald (paragraaf 6.2.). Daarna volgt een reflectie op het onderzoek. Dit betreft een kritische blik op de theorie, de methodologie en de waarde van deze thesis (paragraaf 6.4.). Op basis van de bevindingen en uitspraken zal tot slot een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de gemeente en mogelijk vervolgonderzoek. Deze bestaan uit een combinatie van theoretische inzichten en de percepties van de betrokken partijen (paragraaf 6.5.).

6.2. Beantwoording van de deelvragen

Met de stelselwijzigingen heeft het sociaal domein een ander gezicht gekregen. De eerste deelvraag heeft aandacht besteed aan wat de 3 D's betekenen voor het netwerk van de gemeente Arnhem op het gebied van de jeugdzorg, langdurige en ouderenzorg, en werk en inkomen. De decentralisaties hebben geresulteerd in een verschuiving in de posities, het omgooien van de regulering en een kanteling in de structuur van het omringende netwerk. Daaropvolgend is gekeken naar hoe de gemeente Arnhem hier invulling aan geeft. In haar visie geeft zij aan het stelsel opnieuw te willen opbouwen, opdat het voor zowel burgers als organisaties eenvoudiger en overzichtelijker wordt. Om dit te verwezenlijken wil de gemeente op een gelijkwaardige manier samenwerken met de betrokken partijen, van professionele organisaties en regiogemeenten tot wijk- en buurtplatformen.

Voor de tweede deelvraag zijn de centrale begrippen verkend: co-creatie en netwerkconstituering (ook wel netwerkvorming of netwerkstructurering genoemd). Netwerkconstituering vindt plaats bij de opbouw en organisatie van het netwerk waarbinnen de onderlinge interactieprocessen zich afspelen. Co-creatie (van waarde) is omschreven als een fase waarbij belanghebbenden voorafgaand aan het productieproces – i.e. de dienstverlening van zorg en ondersteuning – meedenken en input leveren op een open en gelijkwaardige manier. Beargumenteerd is dat co-creatie net als netwerkconstituering in feite een proces op zichzelf is, aangezien in interactie de onderliggende

waarde of basis voor (netwerk)samenwerking wordt 'geproduceerd'. De elementen die ten grondslag liggen aan de twee theoretische begrippen tonen veel overeenkomsten. Co-creatie duidt op gelijkwaardige samenwerking waarbij openheid, transparantie, wederkerigheid en creativiteit centraal staan. Netwerksamenwerking kan in vele verschillende vormen plaatsvinden, maar de voornaamste kernwaarden zijn vertrouwen, het opbouwen van duurzame relaties en het nastreven van een gezamenlijke doelstelling. Onderling kunnen netwerken verschillen. Het ene netwerk is bijvoorbeeld horizontaler opgebouwd dan het ander. In dat opzicht wordt in deze thesis gesteld dat co-creatie een concretere invulling is van het bredere concept netwerkconstituering.

Op basis van bestudeerde beleidsdocumenten en de met het onderzoek verzamelde data konden de verschillende actoren worden geïdentificeerd die betrokken zijn bij de veranderingen binnen het sociaal domein. In deze thesis betreffen dit de volgende partijen: professionele organisaties (zorg- en welzijnsinstellingen), belangenorganisaties, burgerorganisaties (e.g. buurtplatformen, bewonersoverleggen) en gemeenten binnen de regio. Betrokkenen gaven aan dat zij daarnaast ook werkgevers en het onderwijs als belangrijke partners zien die een grote rol spelen of kunnen spelen.

Om te bepalen in hoeverre partijen bereid en in staat zijn te participeren in co-creatie zijn de percepties van de betrokkenen in kaart gebracht. Allereerst wordt geconcludeerd dat actoren de meerwaarde inzien van samenwerking en de gedachte achter het initiatief ondersteunen. Tegelijkertijd zijn er her en der wat mitsen en maren te horen. Partijen lijken daarnaast wat terughoudend te zijn in het zich openstellen voor elkaar. Ook wordt gezien dat veel professionele organisaties en gemeenten nog moeite hebben met de nieuwe denk- en werkwijzen in het gekantelde stelsel. Toch is er wel vertrouwen dat het merendeel van de betrokkenen zich zal inzetten om van de transitie en transformatie een succes te maken. Daarentegen worden er ook risico's gezien in de manier waarop het proces momenteel wordt aangevlogen. Actoren zijn dus bereid om te participeren, maar geven aan dat er wel een aantal dingen moet veranderen wil co-creatie gaan werken zoals beoogd.

De vijfde deelvraag behandelde de kwestie van in hoeverre partijen de capaciteit (denken te) hebben om te participeren. Om te beginnen geeft het gros van de betrokkenen aan dat zij te weinig ruimte en vrijheid hebben om de nodige vernieuwingen te kunnen realiseren. Bovendien is er behoefte aan (meer) ondersteuning bij het vormen van initiatieven en het ontwikkelen van (netwerk)kennis en (netwerk)vaardigheden. Daarnaast wordt het beleid en de achterliggende visie vooralsnog van boven naar beneden overgebracht, in plaats van in interactie gecommuniceerd. Van een werkelijk gelijkwaardig proces kan daarom volgens velen nog niet worden gesproken. Hoewel de bereidheid

dus groot is, blijkt de (gepercipieerde) capaciteit om te participeren een stuk minder omvangrijk te zijn.

De meeste aanbieders zijn dermate afhankelijk van de gemeente als financier en opdrachtgever dat zij niet anders kunnen dan participeren. Veel van hen hebben echter wel een aantal kritiekpunten met betrekking tot het verloop van het proces. Zij zullen een vermijdende strategie hanteren. Vanwege hun genoemde afhankelijkheid zullen aanbieders het proces namelijk niet zo snel willen tegenwerken. Toch hebben professionele organisaties een groot belang bij het proces, waardoor kan worden aangenomen dat een coöperatieve strategie uiteindelijk de voorkeur zal hebben. Aangezien de gemeente wordt gezien als degene die de faciliterende rol op zich dient te nemen zullen aanbieders niet voor deze strategie gaan. Burgerorganisaties die relatief veel zorgbehoefte vertegenwoordigen zullen een coöperatieve strategie willen hanteren. Daarentegen is er ook een grote kans dat een passieve houding wordt aangenomen, vanwege de ervaring onder betrokkenen dat er nog te weinig wordt gedaan met burgerparticipatie. Bovendien beschikken zij doorgaans niet over de nodige middelen voor een conflictueuze strategie. Buurt- en wijkplatformen hebben een stuk minder te maken met de afhankelijkheid van de gemeente, waardoor een enkele burgerorganisatie die een sterk kritische houding heeft zelfs haar eigen weg zal kiezen. De strategiekeuze van belangenorganisaties zal voor een deel afhangen van de preferenties van wie zij vertegenwoordigen. Zij zullen echter voornamelijk voor een faciliterende rol gaan. De betrokken regiogemeenten nemen in de meeste gevallen een actieve houding aan. Zij zijn immers genooddaakt om een zorgaanbod te organiseren voor hun inwoners. Vooral de kleinere buurtgemeenten zullen daarom voor een coöperatieve strategie gaan. Lokale overheden die wat minder zitten te wachten op Arnhem als kartrekker en een wat sterkere positie hebben kunnen er mogelijk voor kiezen om het conflict aan te gaan, hoewel het aannemelijker is dat zij in dat geval samenwerking met andere gemeenten zullen opzoeken.

In de volgende paragraaf wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Deze zal volgen uit het bovenstaande overzicht van wat in deze thesis is gedaan en onderzocht. Tevens wordt benoemd welke invloedsfactoren het meest van belang zijn voor co-creatie binnen het Arnhemse sociaal domein.

6.3. Co-creatie en de doorvoering van de 3 D's

Om een volledig antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is het van belang om aan te tonen welke factoren het meest van invloed zijn op de succesbepaling van co-creatie. Uit het onderzoek is gebleken dat de betrokken partijen zich realiseren dat samenwerking en participatie kan leiden tot veel voordelen. Actoren erkennen dat zij de neuzen dezelfde kant op moeten hebben staan en elkaar nodig hebben om die te verwezenlijken. Hierdoor blijkt dat zij een sterk gevoel van een gemeenschappelijke toekomst hebben. Dit geldt minder voor *het gevoel van een collectieve identiteit*. Het onderzoek laat zien dat actoren zich erg betrokken *voelen* bij de veranderingen in het sociaal domein, maar dat zij onvoldoende betrokken *worden* bij de plannen van Arnhem. Hierdoor is deze factor sterk bepalend voor het succes van co-creatie.

Hoewel een aantal partijen twijfelt over de (netwerk)kennis en (netwerk)competenties van anderen is het gros van de actoren ervan overtuigd dat iedereen zich zal willen inzetten voor het proces. De meeste twijfels zijn gerelateerd aan het vermogen van de gemeente om werkelijk los te laten. Dit is terug te zien in de kritiek op het beleid van de gemeente. Partijen hebben vertrouwen in de achterliggende visie van het initiatief, maar kunnen zich minder vinden in de manier waarop het proces wordt aangevlogen. Zij ervaren dat de gemeente nog de touwtjes in eigen handen houdt. Het werken vanuit de oude systeemgedachte kan volgens hen leiden tot negatieve gevolgen voor de dienstverlening en de cliënt. De tweede factor die daarom relatief veel invloed heeft is het *vertrouwen in het initiatief*.

Uit zowel de theorie als het onderzoek komt naar voren dat de overheid altijd een bijzondere (machts)positie heeft in een netwerk vanwege haar publieke taken, verplichtingen en verantwoordelijkheden. Actoren menen dat zij dan ook te weinig invloed kunnen uitoefenen op het proces, mede doordat zij ieder op hun eigen manier afhankelijk zijn van de gemeente. Dit maakt dat de *posities van actoren* ten opzichte van de gemeente een grote invloed hebben op de mate waarin co-creatie succesvol kan worden gerealiseerd.

Een factor die eveneens belangrijk is met betrekking tot de capaciteit om te participeren is de *(gepercipieerde) ruimte*. Onder betrokkenen heerst het gevoel dat de regulering te strak is, wat hun ruimte en vrijheid beperkt. Hierdoor zouden zij onvoldoende in staat zijn de noodzakelijke innovaties te teweeg te brengen. Daarnaast wordt gesteld dat de gemeente nog niet open en transparant genoeg is om van gelijkwaardige samenwerking te spreken. Onvoldoende of onduidelijke communicatie kan bovendien leiden tot cognitieve of institutionele onzekerheid.

Een laatste invloedsfactor die belangrijk blijkt te zijn voor de succesbepaling van co-creatie betreft *ondersteuning*. Respondenten stellen dat er meer middelen moeten worden vrijgemaakt ter ondersteuning van (burger)initiatieven. Daarnaast is duidelijk geworden dat meerdere partijen nog

worstelen met de veranderingen, waardoor er behoefte is aan hulp bij het ontwikkelen van de juiste kennis en vaardigheden die door de stelselwijzigingen worden vereist. Indien professionals en ambtenaren niet in staat zijn om mee te buigen met de kanteling in de zorg kunnen zij ook niet optimaal een bijdrage leveren aan het proces.

De conclusie van deze thesis luidt dat co-creatie veel potentie heeft binnen het sociaal domein van de gemeente Arnhem. Het kan een grote bijdrage leveren aan de ontwikkeling en vormgeving van nieuwe samenwerkingsverbanden. Echter, zoals is gebleken staat een aantal knelpunten het mogelijke succes van co-creatie nog in de weg. Allereerst kunnen de kritische noten over het verloop van het proces de wil om te participeren doen verminderen. De belangrijkste kritiekpunten richten zich op de mate waarin partijen betrokken worden bij het Arnhemse beleid, de mate waarin zij iets in te brengen hebben in het proces en hun handelingsruimte om innovaties te verwezenlijken. Daarnaast wordt burgerparticipatie nog te weinig gestimuleerd en benut, terwijl co-creatie juist sterk van deze participatie afhankelijk is. Ook de medewerking van regiogemeenten is cruciaal, aangezien de zorgvraag zich niet houdt aan lokale grenzen. Een aantal gemeenten vindt dat Arnhem een te grote broek aantrekt, waardoor zij zich kunnen onthouden van participatie of zich zelfs kunnen verzetten tegen het proces. Tot slot lijkt onderling vertrouwen op de tweede plaats te staan, terwijl dit juist als het fundament van samenwerking moet dienen; partijen willen eerst bewijs zien dat hun partners zich werkelijk zullen inzetten voor samenwerking, voordat zij zich willen openstellen voor een ander.

De vraag die nu kan worden gesteld is hoe de gemeente Arnhem het beste kan inspelen op de genoemde factoren om het proces in goede banen te leiden. Voordat hier echter concrete aanbevelingen voor worden geformuleerd wordt eerst gereflecteerd op het onderzoek. Dit betreft een discussie over de waarde van het onderzoek, de theoretische basis en de gebruikte methodes.

6.4. Reflectie

Voor deze thesis is vanuit de praktijk van het Arnhemse een koppeling gemaakt naar de theorie, om vervolgens weer terug te gaan naar de praktijk. De bestudeerde literatuur bood een goede basis voor het onderzoek en heeft een helder inzicht gegeven in de netwerkbenadering en co-creatie. Deze twee concepten bleken goed met elkaar verenigbaar te zijn, met co-creatie als concretere invulling van netwerkconstituering. Duidelijk is geworden dat theoretici uiteenlopende opvattingen hebben over de plek van co-creatie in het proces en de mate van betrokkenheid van partijen. Bovendien worden verschillende definities gehanteerd. De gemeente Arnhem hanteert een definitie voor

co-creatie die niet direct te herleiden is uit de literatuur. Aangezien deze thesis in opdracht van de gemeente is geschreven heeft de onderzoeker een eigen definitie geformuleerd die zo goed mogelijk aansluit bij wat in de beleidsdocumenten staat, zonder daarbij de theoretische achtergrond uit het oog te verliezen. Toch bestaat het gevaar dat deze definitie meer conformeert aan die van Arnhem dan aan de achterliggende literatuur. Echter, de onderzoeker meent dat de kenmerken en waarden van co-creatie uit de theorie in sterke mate terugkomen in de manier waarop het begrip in deze thesis is gedefinieerd.

De methodologie van het onderzoek kent mogelijk enkele zwakke punten. Zo is het aantal actoren veel groter en gevarieerder is dan wordt verondersteld. Bovendien is de representativiteit niet voor iedere groep actoren even hoog. Het merendeel van de betrokkenen is weliswaar aanbieder, maar de ondervertegenwoordiging van burger- en belangenorganisaties in de respons maakt het lastig om over die partijen generaliserende uitspraken te doen. De onderzoeker heeft gedurende zijn tijd bij de gemeente met meerdere medewerkers gesproken. Daarentegen is maar één persoon geïnterviewd. De ambtelijke organisatie van Arnhem is zo groot dat de percepties van een enkel individu niet tekenend hoeven te zijn voor alle betrokken afdelingen. Hoewel de generaliseerbaarheid zijn beperkingen kent worden de bevindingen toch ingeschat als waardevol voor de gemeente. De uitspraken van iedere partij over een bepaald thema zijn namelijk ter controle tegen het licht gehouden van de uitspraken van de anderen. Zodoende is toch getracht een beeld te schetsen van de percepties van actoren.

Een andere kanttekening betreft het feit dat de onderzoeker bij twee van de drie geobserveerde bijeenkomsten de workshops zelf leidde. Door zijn actieve rol tijdens deze observaties kunnen bepaalde zaken minder goed zijn opgevallen. Daarnaast is het onderzoek door één persoon uitgevoerd. Hoewel het om een masterthesis gaat – dat per definitie door één iemand dient te worden geschreven – betekent dit dat er geen extra paar ogen is geweest om de onderzoeksdata te controleren.

Op verzoek van de gemeente Arnhem heeft de onderzoeker tijdens de startconferentie de resultaten van de enquête gepresenteerd. Deze bijeenkomst vond plaats drie weken na de start van het onderzoek. De ervaring leert dat het een tijd duurt voordat respondenten een enquête ingevuld hebben, waardoor deze uiterlijk al een week na het begin van het onderzoek moest worden uitgezet. Op dat moment was de literatuurstudie nog niet volledig afgerond. Hierdoor kon de vragenlijst niet optimaal theoretisch worden onderbouwd. Het gebruik van meerdere methoden van dataverzameling heeft naar verwachting dit tekort opgeheven. Bovendien diende de enquête als eerste verkenning van de ideeën en opvattingen van betrokkenen en is vervolgens dieper onderzoek worden gedaan.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden binnen het sociaal domein van de gemeente Arnhem. Doordat specifiek is gekeken naar de doorvoering van de 3 D's binnen deze regio kan worden gesproken van een uniek onderzoek. Een mogelijk gevolg is dat hierdoor de waarde van de bevindingen voor andere overheden beperkt is. Immers, gemeenten vullen de implementatie van de wettelijke veranderingen allemaal anders in. Aan de andere kant biedt deze thesis wel de kans aan gemeenten om te leren van hoe co-creatie zich kan manifesteren tussen de overheid en haar partners. Bovendien reikt de zorgvraag verder dan lokale grenzen, waardoor gemeenten onderling verbonden zijn. Zij zullen in de aankomende jaren veel met elkaar te maken krijgen op het gebied van zorg en welzijn.

6.5. Aanbevelingen

Nu de conclusies zijn getrokken en is gereflecteerd op het onderzoek zal tot slot een aantal aanbevelingen worden gedaan. Allereerst betreffen dit aanbevelingen aan de gemeente Arnhem met betrekking tot het gebruik van co-creatie om het stelsel opnieuw op te bouwen. Deze zijn geformuleerd op basis van theorieën over netwerkmanagement (zie paragraaf 3.5.) en de bevindingen van het onderzoek. Zodoende hoopt deze thesis een bijdrage te kunnen leveren aan het succesvol doorvoeren van de 3 D's binnen het sociaal domein van Arnhem.

- Een eerste aandachtspunt dat naar voren komt uit de analyse is dat actoren onvoldoende op de hoogte blijken te zijn van de concrete plannen van de gemeente. Indien betrokkenen daardoor te maken krijgen met onzekerheid kunnen ongewenste strategieën worden verkozen die succesvolle co-creatie in de weg staan. Het is daarom van groot belang dat partijen meer inzicht krijgen in het Arnhemse beleid. Onderdeel daarvan is communicatie over de werkwijze van de wijkteams. Bovendien moet helder worden uiteengezet hoe de gemeente co-creatie ziet. Burgers en organisaties kunnen hier geen goed beeld van vormen als zij niet exact weten wat de betekenis is. Daarnaast wordt voorgesteld om partijen regelmatig te informeren over tussenresultaten en succesvoorbeelden. Zo kan worden aangetoond dat het initiatief veel potentie heeft. Als actoren niet ervaren dat er daadwerkelijk resultaten worden geboekt kunnen de verkeerde percepties ontstaan van het proces.
- Actoren – inclusief de gemeente – lijken nog terughoudend te zijn in het openstellen voor elkaar. Het advies luidt het goede voorbeeld te stellen door zelf vertrouwen uit te stralen en te laten zien dat partijen actief worden betrokken, in staat worden gesteld een bijdrage te leveren en dat hier in praktijk daadwerkelijk iets mee wordt gedaan. Veel partijen ervaren dat zij te weinig invloed hebben in het proces, terwijl het wel belangrijk wordt geacht dat zij participeren. Co-creatie is erg afhankelijk van deze participatie, zeker die van burgers.

Vandaar dat wordt aanbevolen (burger)initiatieven actiever te stimuleren, waar mogelijk meer (financieel) te ondersteunen en goed in beeld te brengen hoe deze worden benut. Als bijvoorbeeld inwoners het idee hebben dat hun input niet wordt gehoord kan dit leiden tot teleurstelling en een afname in actief burgerschap.

- Hoewel Arnhem regelmatig bijeenkomsten organiseert voor haar partners worden deze niet door iedereen gezien als voldoende open en transparant. De onderzoeker adviseert de gemeente haar bijeenkomsten nog interactiever op te zetten, opdat een gelijkwaardige dialoog kan worden gevoerd tussen haar partners. De startconferentie was een goed voorbeeld. Belangrijk is om ook burgers er meer bij te betrekken, aangezien de veronderstelling is dat zij nog niet genoeg in beeld zijn. Verder wordt aanbevolen minder strakke kaders te stellen en actoren het gevoel te geven dat zij de ruimte en vrijheid hebben om innovaties te ontwikkelen. Partijen die grote bereidheid tonen, maar menen onvoldoende capaciteit te hebben kunnen denken dat participatie niet of onvoldoende mogelijk is.
- Het is belangrijk dat de Arnhemse ambtenaren de nodige (netwerk)kennis en (netwerk)vaardigheden ontwikkelen om hun nieuwe rol goed te kunnen vervullen. Aangezien meerdere gemeenten hiermee lijken te worstelen kan men proberen elkaar op dit vlak tegemoet komen. Met betrekking tot samenwerking binnen de regio wordt aanbevolen om goed met buurgemeenten de rolverdeling te bespreken. Omdat een aantal gemeenten twijfelt over of zij Arnhem wel als kartrekker willen hebben, kan worden overwogen om delen van het proces door anderen te laten leiden.
- De laatste aanbeveling heeft te maken met dat conflict in sommige gevallen een functie heeft en zelfs aanleiding kan zijn voor innovaties. Vandaar dat het beste een open houding kan worden aangenomen ten opzichte van kritische opmerkingen. Naast het idee dat betrokkenen zullen ervaren dat naar hen wordt geluisterd kunnen afwijkende percepties leiden tot nieuwe inzichten.

Met betrekking tot eventueel vervolgonderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Allereerst is duidelijk geworden dat het aantal actoren binnen het sociaal domein veel omvangrijker en gevarieerder is dan in deze thesis is aangenomen. Voor vervolgonderzoek wordt dan ook aanbevolen om een beter overzicht te krijgen van hoeveel en welke partijen betrokken zijn.
- Ten tweede blijken er meerdere definities te zijn van co-creatie die onderling enkele variaties vertonen. Ook bestaat er verschil tussen in welke fase van het proces co-creatie

zou plaatsvinden: voor, tijdens of na het (productie)proces. Voor toekomstig onderzoek is het van belang om een eenduidigere definitie te ontwikkelen voor een concept dat naar verwachting steeds meer aandacht zal krijgen in de komende jaren.

- Tot slot is naar voren gekomen dat co-creatie gelijkwaardige samenwerking voorschrijft tussen overheid en maatschappij. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het in de publieke sector een enorm ingewikkelde opgave kan zijn voor een gemeente om te voldoen aan de voorwaarden van co-creatie (openheid, transparantie, wederkerigheid, creativiteit). Immers, vanwege haar publieke karakter zal zij niet of nauwelijks op horizontaal niveau kunnen staan met haar partners. De vraag die dan ook wordt gesteld door de onderzoeker is in hoeverre co-creatie in al haar kernwaarden werkelijk mogelijk is tussen de overheid en haar partners binnen het sociaal domein.

6.6. Nawoord

In de visie van de gemeente Arnhem staat dat het plan is om samen met haar partners een nieuw stelsel van zorg en welzijn op te bouwen met de burger die centraal staat. De partijen die daarbij betrokken zijn geven aan dat Arnhem – ondanks enkele kritiekpunten – goed op weg is en de juiste intenties vertoont. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat werkelijk openlijke en gelijkwaardige samenwerking tussen overheid en maatschappij erg ingewikkeld is vanwege de onderlinge afhankelijkheden en het publieke karakter van de gemeente. Het doel is duidelijk, de weg er naar toe is helder, maar hoe deze weg dient te worden bewandeld zal nog een uitdaging zijn voor zowel de gemeente als haar partners.

Literatuurverwijzingen

- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to CoProduction*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave McMillan.
- Andrews, R., & Brewer, G. (2013). Social capital, management capacity and public service performance: Evidence from the US states. *Public Management Review*, 15(1), 19-42.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bekkers, V. & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boeijs, H.R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-60.
- Bowen, G.A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), 1-9.
- Centraal Planbureau (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein*. CPB Notitie, 4 september 2015. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2014). *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*. CPB Notitie, 26 juni 2015. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Etgar, M. (2008). A descriptive model of the consumer co-production process. *Journal of Academic Marketing Science*, 36, 97-108.
- Gebauer, H., Johnson, M., & Enquist, B. (2010). Value co-creation as a determinant of success in public transport services: A study of the Swiss federal railway operator (SBB). *Managing Service Quality*, 20(6), 511-530.
- Gemeente Arnhem (2013a). *Notitie 'Naar een veerkrachtige samenleving'*. Vastgesteld op 23 mei 2013. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2013b). *Kadernota De Veerkrachtige Samenleving Arnhem*. Vastgesteld op 16 december 2013. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2014). *De transitie naar een veerkrachtige samenleving Arnhem*. Beleidsplan Jeugd & Wmo 2015-2016. Vastgesteld op 3 november 2014. Arnhem: Gemeente Arnhem
- Gill, L., White, L. & Cameron, I. (2011). Service co-creation in community-based aged healthcare. *Managing Service Quality*, 21(2), 152-177.
- Grace, A; Finnegan, P; and Butler, T. (2008). Service Co-Creation with the Customer: the Role of Information Systems. *ECIS 2008 Proceedings*, 92, 1-12.
- Horne, M. & Shirley T. (2009). *Co-production in public services: a new partnership with citizens*. Cabinet Office, the Strategy Unit. London: HM Government.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Koning, N. de & Broek, T. van den (2010). *Co-creatie bij de overheid: experimenteer met beleid*. Delft, TNO.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks - A network approach in problem solving and decision-making*. Routledge, Londen.
- Koppenjan, J.F.M. (2006). Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig? *Bestuurswetenschappen*, 60(2), 86-112.

- Löffler, E., Parrado Diez, S., Bovaird, T. & Ryzin, G. van (2008). "If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together": citizens and the co-production of public services. Ministry of Budget, Public Finance and Public Services, Paris.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087.
- Payne, A.F., Storbacka, K. & Frow, P. (2007). Managing the co-creation of value. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36, 83-96.
- Pestoff, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 197-224.
- Plochg, T. & Zwieter, M. van. (2007). Kwalitatief onderzoek. In: *Nederlands Handboek Gezondheidszorg- onderzoek*. Plochg, T., Juttmann, R.E., Klazinga, N.S., Mackenbach, J.P (red.). Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, pp. 77-93.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Putnam, R. (1993). "The prosperous community: Social capital and public life." *The American Prospect*, 13, 35-42.
- Putters, K., Hout, E.J. van & Cardoso Ribeiro, T. (2007). *De zorg van het lokaal bestuur: consequenties van de invoering van de Wmo*. Van Gorcum, Assen. Geraadpleegd op 22 mei 2015, op:
<http://www.klaartjepeters.nl/sitefoto/1/Zorgwet%20door%20roze%20bril.pdf>
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. December, 2012.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rijksoverheid (z.j.a). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op 18 maart 2015, op
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>.
- Rijksoverheid (z.j.b). *Wet langdurige zorg (Wlz)*. Geraadpleegd op 21 mei 2015, op
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-in-zorginstelling/wet-langdurige-zorg-wlz>
- Rijksoverheid (z.j.c). *Zorg en ondersteuning thuis*. Geraadpleegd op 6 juli 2015, op
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/pgb-aanvragen.html>
- Sabel, C.F. (1993). Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. *Human Relations*, 46(9), 1133-1169.
- Salih, F. (2012). *Transitie gemeentelijk sociaal domein: informatie over ontwikkelingen*. 's-Hertogenbosch: K2 Brabants Kenniscentrum Jeugd.
- Van Bueren, E.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*.

Appendices

Appendix 1: Lijst met geïnterviewde partijen

Respondent 1 (R1):	J. van Loon Algemeen directeur Presikhaaf Bedrijven Persoonlijke communicatie, 16 juni 2015
Respondent 2 (R2):	J. Meijers Lid van de Raad van Bestuur Siza Persoonlijke communicatie, 17 juni 2015
Respondent 3 (R3):	H. Matser Lid van de Raad van Bestuur RIBW Arnhem Veluwe & Vallei Persoonlijke communicatie, 17 juni 2015
Respondent 4 (R4):	W. Muilenburg Voorzitter van de Raad van Bestuur Driestroom Persoonlijke communicatie, 19 juni 2015
Respondent 5 (R5):	B. Elfrink Wethouder gemeente Rijnwaarden, portefeuille: Sociaal Domein, Volksgezondheid, Jeugd, Welzijn & Onderwijs Persoonlijke communicatie, 22 juni 2015
Respondent 6 (R6):	C. Pos Wethouder gemeente Rheden, portefeuille: Communicatie, Onderwijs, Jeugd, Kunst & Cultuur, Circulaire economie Persoonlijke communicatie, 23 juni 2015
Respondent 7 (R7):	E. Elskamp Programmamanager innovatie Lindenhout Persoonlijke communicatie, 24 juni 2015
Respondent 8 (R8):	R. Beijerman Secretaris Spijkerbrigade (dagelijks bestuur bewonersoverleg Spijkerkwartier) Voorzitter van de Eigenwijze Wijk Persoonlijke communicatie, 24 juni 2015
Respondent 9 (R9):	E. Verkaar Directeur Zorgbelang Gelderland Persoonlijke communicatie, 25 juni 2015
Respondent 10 (R10):	E. Jansen van Doorn Eenheidsmanager van de wijkteams van de gemeente Arnhem Persoonlijke communicatie, 7 juli 2015

Appendix 2: Lijst met geënuquëerde partijen

#	Organisatie	Contact	#	Organisatie	Contact
1	A&S Groep	info@asgriep.nl	50	Gemeente Renkum	h.vanden.beer@renkum.nl
2	ABC Zorgcomfort	pedocanten@abc-zorgcomfort.nl	51	Gemeente Rheden	c.pas@rheden.nl
3	Advanced Meditation & Advanced Therapy	info@advancedtherapy.nl	52	Gemeente Rijnwaarden	beefrink@rijnwaarden.nl
4	Adviesraad Werk en Inkomen	kbovwhof@gmail.com	53	Gemeente Rozendaal	alagemann@rozendaal.nl
5	Allerzorg	martin.westerberg@allerzorg.nl	54	Gemeente Wageningen	lara.de.brito@wageningen.nl
6	APCG	f.makkinje@telfort.nl	55	Gemeente Westervoort	abonne@westervoort.nl
7	Arlero Thuiszorg	info@arlero-thuiszorg.nl	56	Gemeente Zevenaar	s.bijl@zevenaar.nl
8	Autismaat	gemeente@autismaat.nl	57	GGNet Nijmegen	monique.reinders@ggnet.nl
9	Assist Zorg	gerhens@assistzorg.nl	58	GGZ-centrum Wageningen	info@ggz-wageningen.nl
10	Berkei-B	d.jansen@berkei-b.nl	59	HerZorg	info@herzorg.nl
11	Bewonersoverleg Kintendal	r.klingen@rijnstad.nl	60	Het Schild	edwin.frei@hetschild.nl
12	Bewonersoverleg Rijkerswoerd	bprijkerswoerd@gmail.com	61	Het Torenkamerje	info@het-torenkamerje.nl
13	Bewonersoverleg Spijkerskwartier	nibeijl@gmail.com	62	Hoeve Klein Mariendaal	administratie@hoevekleinmariendaal.nl
14	Bewonersoverleg Vredenburg-Kronenburg	info@vredenburg-kronenburg.nl	63	Huisartsenpraktijk Kleerebooper-Corsten	raymond.wetzel@gmail.com
15	Bewonersplatform Binnenstad Arnhem	twulpen@bdsall.nl	64	Huisartsen Vereniging Arnhem	secretariaat@hvanthem.nl
16	Biaim Zorg	info@biaimzorg.nl	65	Humanitas DMH	partyjan.fiers@humanitas-dmh.nl
17	Boritz	annethermes@boritz.nl	66	Intermetto	info@intermetto.nl
18	Bosman GGZ Gasticum	gkasper@bosmanggz.nl	67	IndZorg	directie.verkoopmarketing@inzorg.nl
19	BOTS Begeleiding	directie@botstegeleiding.nl	68	Jagethuis	jolandajager@hetjagethuis.nl
20	Braams	info@braams.nl	69	Jan Arends	info@janarends.nl
21	Bureau Beckers	info@bureau-beckers.nl	70	Jeugdbescherming Gelderland	c.van.leeuward@jbgd.nl
22	Buurtvereniging Klingelbeek	secretariaat@buurtgedede.nl	71	JeugdKliniek Yes We Can	rgim@wcc.nl
23	Buurtvereniging Rosande	peter.gehning@telfort.nl	72	JeugdRaad Arnhem	coby.van@planet.nl
24	Calidos	tharmen@calidos.nl	73	JUI en IK praktijk voor kindtherapie & zorg	info@jui-ik.nl
25	Coaching de Paddenblik	info@paddenblik.nl	74	Joost Zorg Nederland	directie@arnhem-nijmegen-joostzorg.nl
26	Coöperatie Aanpakken	truusnillies@aanpakken.com	75	JP van den Bent Stichting	koosterbaan@jpvandenbent.nl
27	Coöperatie Boer en Zorg	advies@coöperatieboerenzorg.nl	76	Karin van den Hurk	karin.vandenhurk@live.nl
28	d'i-numah	d.i.n.sampassy@di-numah.nl	77	Kennidicentrum AD(H)ID en ASS	t.vandenheuvel@amarus.nl
29	De Seizoenen	r.vanlaaht@dezeizoenen.org	78	Keten Dementie de Liemers	info@ketendementiedeliemers.nl
30	De Gouden Leeuw Groep	m.horstik@degoudenleeuwgroep.nl	79	Kind & Meer	anna@kindenmeer.nl
31	De Helling Sociale Vraagbaak Rheden/Rozendaal	john.veldman@dehelling-arnhem.nl	80	Kinder- en Jeugdpraktijken Regio Arnhem	info@kyra.nl
32	De Ondernijvisspecialisten	wiludeke@ondernijvisspecialisten.nl	81	Kinder- en Jeugdpsychologische praktijk Bennekom-Edde	dasteenbakkers@planet.nl
33	De Sterrenberg	sterrenberg.velp@gmail.com	82	KinderJeugd.nl	info@kinderjeugd.nl
34	Dialektisch Zorgetiket Schouwen-Duivenland	jaimvermeulen@onstbrabantnet.nl	83	Kindertherapeuticum	keller@kindertherapeuticum.nl
35	Dimence Groep	m.vonk@dimencegroep.nl	84	Klim-Op	praktijk@klim-op.nl
36	DOK38	info@dok38.nl	85	Kruip praktijk voor Kinder- en Jeugdpsychotherapie	pvisser@kruipkinderjeugd.nl
37	Dorpsraad Schaarsbergen	k.vanhelden@gmail.com	86	L.C. Schraper	administratie@kindertherapeuticum.nl
38	Dorpsvereniging Elden	f.gerritsen@elden.nl	87	Leger des Heils	g.van.bruchem@legerdesheils.nl
39	Drie Gasthuizen Groep	annet.peterma@driegasthuizengroep.nl	88	Lindenhout	r.hobink@lindenhout.nl
40	Drie Kant Ambachtscentrum	rosawijstok@driekant.nl	89	Marant	s.bruggerman@marant.nl
41	Driestroom	martine.vanminnen@driestroom.nl	90	Max Ernst GGZ	info@max-ernst.nl
42	Eelos	helma.devries@eelos.nl	91	MEE Gelderse Poort	h.jacobs@meegeldersepoort.nl
43	Equispecial	jenna@equispecial.nl	92	Melody PsyCare GGZ	kschaaff@psycare.nl
44	Evergreen-GGZ	info@evergreen-ggz.nl	93	Mentis	brtijn.m@mentis.nl
45	Fatma Schreuder Groep	j.hunting@fatmazorg.nl	94	Moederen kind samen onderweg	info@yvonnevanden.nl
46	Gemeente Doelsburg	peter.boillen@doelsburg.nl	95	MoniCare	monicare@online.nl
47	Gemeente Duiven	iknuiman@duiven.nl	96	MVT Arnhem	twischter@mntanhem.nl
48	Gemeente Lingewoerd	h.wijtes@lingewoerd.nl	97	NAH-derhand	nah-derhand@live.nl
49	Gemeente Overbetuwe	r.vanhoeven@overbetuwe.nl	98	Nieuwland Opleidingen	staeckus@nieuwland.nl

#	Organisatie	Contact
99	NOVA Zorgboerderij	y.vanbragt@novazorgboerderij.nl
100	OG Helderingsstichting	e.willemsen@heldering.nl
101	OKA	andreadeboo@creafort.nl
102	Opdikt	r.bojans@opdikt.nl
103	Orella	miefere@opella.nl
104	Orthopedagogen en Psychologen Praktijk van Oene & Postma	vanone@orthopedagogenpraktijk.nl
105	Ortho-pedagogische praktijk Nijmegen	wildenberg@kindertherapieuticum.nl
106	Pactum	kinneveld.a@pactum.org
107	Pernassia Groep	verkoop@ud.pernassiagroep.nl
108	PeP Kinder- & Jeugdpsychologen	info@pepbrunnen.nl
109	PIT Psychologen	elisepoppe@pitpsychologen.nl
110	Pleyade	f.devroome@pleyade.nl
111	Plushome	liljanjanen@plushome.nl
112	Praktijk De Hoogte	caecilia@praktijkdehoogte.nl
113	Praktijk De Vormende Hand	arjandepatzen@devormendehand.nl
114	Praktijk Relou	info@praktijk-relou.nl
115	Praktijk Rigmier	e.rigmier@praktijkrigmier.nl
116	Praktijk Roosenboom	info@praktikroosenboom.nl
117	Praktijk voor Kindertherapie Esther Beldman	estherbeldman@gmail.com
118	Praktijk Zij aan Zij	m.manschot@zijaanzij.info
119	Praktijkadv Bedrijven	p.offringes@praktikadv.org
120	PrivaZorg	info@privazorgnietmeed.nl
121	Pro Persona	m.mmeulbroek@propersona.nl
122	Professionals in NAH	wmo@nah.nl
123	Psychologen Centrum Wageningen	j.hoge@pwwageningen.nl
124	Psychologen en orthopedagogen praktijk Dode waard	info@willmisprikk.nl
125	Psychologen praktijk Arnhem-Zuid e.o.	psychologenarnhemuid@loosrademon.nl
126	Psychologenpraktijk Bleijenbergh-Derks	w.bleijenbergh@praktijkd.nl
127	Psychologenpraktijk Bolscher	praktijk.steenge@gmail.com
128	Psychologenpraktijk de Sterrenberg	peterszjm@hotmail.com
129	Psychologenpraktijk De Wenteling	info@psychologenpraktijkdewenteling.nl
130	Psychologenpraktijk Derksen & Klein Herenbink	admin@derksenkleinherenbink.nl
131	Psychologenpraktijk Joop Kramer	joepkramer@praktijk.nl
132	Psychologenpraktijk Marco de Vries	info@psychologenpraktijkmarcdevries.nl
133	Psychologenpraktijk Mentaal Beter	info@mentaalbeter.nl
134	Psychologenpraktijk Roosen	sanderroosen@gmail.com
135	Psychologenpraktijk Jolande Zewuster	info@mentaalbeter.nl
136	Psychologische Dienstverlening IJsselgroep	pdij@ijsselgroep.nl
137	Psychologische Praktijk Stelgen	fmstegen@gmail.com
138	Psychotherapie Praktijk Velp	info@psychotherapiepraktijkvelp.nl
139	Psychotherapiepraktijk de Zeeuw	marleneedeeuw@gmail.com
140	Raadthuys Psychologen	d.krol@raadthuys.nl
141	Regionaal Instituut Dyslexie	w.lankhorst@rid.nl
142	Regionaal Instituut voor Ontwikkelingsproblemen	s.arts@rizozorg.nl
143	Rijw Arnhem & Veluwe Valley	j.peters@rijwval.nl
144	Rijn IJssel College	b.zeedink@rijnijssel.nl
145	Rijnstad	lvbrend@rijnstad.nl
146	Rijnstate Kleinhuis	j.proosten@rijnstate.nl
147	's Heeren Loo Gelderland Midden	annette.pietse@sheerenloo.nl

#	Organisatie	Contact
148	Samenwerkingsverband Passend Onderwijs	roe@wonderwijsadvies.nl
149	Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs	w.habets@wvo2506.nl
150	Seniorenraad Arnhem	martinknop@seniorenraad-arnhem.nl
151	SIAM	info@siak.nl
152	Siaa	wmo@secretariaat@siaa.nl
153	Soldez	avandeweg@soldez.nl
154	Speelruimte Speeltherapie & Speelbegeleiding	speelruimte@online.nl
155	St. Betuweland Zorg, Welzijn & Wonen	glucassen@betuweland.com
156	Stedelijk Platform WMO	b.nijdeten90@upcm.nl
157	Stichting Angerenstein	d.sietas@upcm.com
158	Stichting Attent	l.sraa@attentwz.nl
159	Stichting Circustheater Stoffel	stefie@circustheaterstoffer.nl
160	Stichting Community Support	n.hells@communitysupport.nl
161	Stichting De Opbouw	info@opbouw.nl
162	Stichting De Valkenberg	m.horstik@stichtingdevalkenberg.nl
163	Stichting Diafaan	bestuurssecretariaat@diafaan.org
164	Stichting Dr. Leo Kannerhuis	m.mankhorst@leokannerhuis.nl
165	Stichting Eigenwijs	info@eigenwijs.nl
166	Stichting Entrea	m.quanje@entre.nl
167	Stichting GGZ Groep	h.coomans@ggzgroep.nl
168	Stichting Kare	marcdevries@kare.nl
169	Stichting In de Veerd	bram@inspiratie.nl
170	Stichting Innoforte	gebrielle@innoforte.info
171	Stichting Insula Dei Huize Kohlmann	d.nijenhuis@insuladei.nl
172	Stichting Karakter	jterhuurne@karakter.com
173	Stichting Liemeerje	paulie.vandenbosch@liemeerje.nl
174	Stichting Lievegoed	wmo@lievegoed.nl
175	Stichting Onderdak	info@stichtingonderdak.org
176	Stichting Multidas	wmo@multidas.org
177	Stichting Philadelphië Zorg	h.langedonk@philadelphia.nl
178	Stichting Pluym	ewassink@pluym.nl
179	Stichting Samen Zorgen	info@samenzorgen.nl
180	Stichting Taashulp	zhomburg@stichtingtaashulp.nl
181	Stichting Thuiszorg Midden-Gelderland	j.meller@stg.nl
182	Stichting Welzijn Lingewaard	k.vansilfhout@svlingewaard.nl
183	Stichting Welzijn Ouderen Arnhem	kberglamp@sworan.nl
184	Stichting Welzijn Rijnwaarden	info@welzijnrijnwaarden.nl
185	Stichting Zinia Zorggroep	g.schurink@zinia.nl
186	Stichting Zorggraant Noord-Nederland	info@zorggraant.nl
187	Stichting Zozijn	wmo@zozijn.nl
188	STMAR	rav@stm.nl
189	StructuurPraktijk	info@structuurpraktijk.nl
190	Synergie GGZ	info@synergieggz.nl
191	Thuiszorg Etsel	info@thuiszorgeset.nl
192	Thuiszorg Groot Gelre	k.reesing@thuiszorggrootgelre.nl
193	Tiny Bouw, opvoedadviseur	bouwty@gmail.com
194	Tuga Zorg & Welzijn	skunz@tugazorg.nl
195	Van Loo Organisatie	gerdavanloo@vanlooo-organisatie.nl
196	Vérian Care & Clean	pamtersteeg@verian.nl

#	Organisatie	Contact
197	Verbuigt-Molhuizen Stede	h.prienger@vmstede.nl
198	VGGM	ypa.schat@vggm.nl
199	Vilente	zorginkoop@vilente.nl
200	Vienze	m.vanklaaf@vienze.nl
201	Vitaal Thuiszorg	interheid@vitaalhuiszorg.nl
202	Vriend GGZ	robert.borsje@vriendggz.nl
203	Krekel Autisme Coaching	sandra@krekelautismecoaching.nl
204	Wijkplatform De Leer	deleer@wijkplatformdeler.nl
205	Wijkplatform Elderveld	wijkplatformelderveld@gmail.com
206	Wijkplatform Geitenkamp, Monnikenhuizen, Arnhemse Allee	r.klingers@rijnstad.nl
207	Wijkplatform Heijenoord & Lombok	kees@wijkplatformarnhemwest.nl
208	Wijkplatform Het Arnhemse Boek	hetarnhemseboek@gmail.com
209	Wijkplatform Malburgen Oost, Immerloo en Duifje	loostf@gmail.com
210	Wijkplatform Malburgen West	malburgenwest@hotmail.com
211	Wijkplatform Presikhaaf	lvonk@rijnstad.nl
212	Wijkplatform Schuytgraaf	secretaris@wijkplatformschuytgraaf.nl
213	Wijkplatform St. Marten & Sonsbeek	secretariaat@mantenzonsbeek@gmail.com
214	Wijkvereniging Burgemeesterswijk	rene.muller-24@hetnet.nl
215	Wijkvereniging Craneveer & Alteveer	bregina77@hotmail.com
216	Wijkvereniging Molenbeek	wim.langerak@akzonobel.com
217	Wijkvereniging Pasberg	lbrinkhofs@hotmail.com
218	Wijkvereniging Pensseelstreek (Hoogkamp)	bestuur@pensseelstreek.nl
219	Wijkvereniging Plattenburg	d.goor@chello.nl
220	Wijkvereniging Transvaal	herman.leontine@planet.nl
221	Wijkvereniging Schrikker Stichting	r.schuddemat@vsg.nu
222	Woon- en Zorghuis De Harmonie	gerrie.henk1@chello.nl
223	Woonzorgnet	ldagee@woonzorgnet.nl
224	ZieMij Arnhem	info@ziebijarnhem.nl
225	Zorg- en recreatieboerderij De Willemshoeve	info@de.willemshoeve.eu
226	Zorgbelang Gelderland	erickverhaar@zorgbelanggelderland.nl
227	Zorgburo De Liemers	m.joot@zorgbureau.liemers.nl
228	Zorgcentrum St. Jozef	info@jozefcent.nl
229	ZorgPlus	vsimons@zorgplus.com
230	ZorgService Thuis	info@zorgservicethuis.nl

Appendix 3: Vragenlijst enquête

1. Algemeen

Voor het doel van deze enquête is het belangrijk om een aantal algemene zaken over uw organisatie te weten te komen.

1.1. Welk type kenmerkt uw organisatie?

- Stichting
- Vereniging
- B.V.
- ZZP'er
- Vrijwilligers
- Anders, namelijk:

1.2. Wat is het (belangrijkste) werkgebied (geografisch) van uw organisatie?

- Gemeente Arnhem
- Regio Arnhem
- Bovenregionaal
- Anders, namelijk:

1.3. Aan hoeveel cliënten levert u zorg en/of ondersteuning gemiddeld per jaar?

- minder dan 500
- tussen 500 en 1000
- tussen 1000 en 1500
- tussen 1500 en 2000
- meer dan 2000

2. Vormgeving van samenwerking

De volgende stellingen gaan over de vormgeving van *huidige* samenwerkingsvormen in de uitvoering van de taken in het sociaal domein waar uw organisatie een bijdrage aan levert. Het gaat specifiek om de randvoorwaarden die u van belang acht bij deze samenwerkingsvormen.

Geef bij elke stelling aan in hoeverre u het er mee eens bent. Bij alle stellingen geen mening toevoegen.

2.1. "Ik vind het belangrijk dat mijn organisatie zelfstandig beslissingen kan nemen."

- Zeer oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Zeer eens

2.2. "Ik ben bereid om informatie en middelen die mijn organisatie tot haar beschikking heeft te delen met partijen waarmee ik samenwerk."

- Zeer oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Zeer eens

2.3. "Het is belangrijk dat *alle* partijen die actief zijn binnen mijn sector (jeugdhulp, wmo en participatiewet) meedoen aan de onderlinge samenwerking."

- Zeer oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Zeer eens

2.4. "Het is belangrijk dat de samenwerking naar een nieuw stelsel in het sociaal domein openlijk en transparant plaatsvindt voor alle betrokken partijen."

- Zeer oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Zeer eens

2.5. "Het is belangrijk dat in de samenwerking alle partijen, ongeacht de omvang, evenveel inbreng en beslissingsbevoegdheid hebben."

- Zeer oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Zeer eens

2.6. "Ik ben bereid om, indien dat in de toekomst nodig is, in te stemmen met samenvoeging van mijn organisatie met andere organisaties."

- Zeer oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Zeer eens

3. Huidige samenwerkingsvormen

De volgende vragen gaan dieper in op de huidige samenwerkingsvormen. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de verhoudingen *binnen* en *tussen* de sectoren waarin uw organisatie actief is (te weten jeugdwet, langdurige en ouderenzorg, werk en inkomen)

Geef bij elke stelling aan in hoeverre u tevreden bent. Bij alle stellingen geen mening toevoegen.

3.1. Hoe tevreden bent u met de huidige samenwerkingsvormen *binnen uw sector*.

- Zeer ontevreden
- Ontevreden
- Neutraal
- Tevreden
- Zeer tevreden

3.2. Hoe tevreden bent u met de huidige samenwerkingsvormen *tussen verschillende sectoren*.

- Zeer ontevreden
- Ontevreden
- Neutraal
- Tevreden
- Zeer tevreden

3.3. Noem de vijf belangrijkste partners voor uw organisatie *binnen uw sector* (1 = meest belangrijk, 5 = minst belangrijk).

3.4. Noem de vijf belangrijkste partners voor uw organisatie *buiten uw sector* (1 = meest belangrijk, 5 = minst belangrijk).

4. Ervaringen met samenwerking

De volgende vragen gaan over de ervaringen met de samenwerking binnen het sociaal domein. De gemeente Arnhem maakt een onderscheid in samenwerking op *zorg en ondersteuning op wijkniveau* (algemene voorzieningen, wijkteams) en *gespecialiseerde 2^e lijns zorg en ondersteuning en beschut werk*. Deze eerste groep bestaat vooral uit generalisten, met algemene en brede kennis, terwijl de tweede groep bestaat uit specialisten met specifieke kennis.

4.1. Wat zijn uw ervaringen tot nu toe met de samenwerking *op wijkniveau*?

4.2. Wat zijn uw ervaringen tot nu toe met betrekking tot de samenwerking met de *gespecialiseerde 2^e lijns zorg en ondersteuning en beschut werk*?

5. Samenwerking in de toekomst

De gemeente Arnhem wil op basis van 'co-creatie' nieuwe samenwerkingsvormen opzetten. Onder **co-creatie** wordt verstaan 'het gezamenlijk bedenken, ontwikkelen en uitvoeren van beleid'. Daarin passen ook samenwerkingsvormen die in de toekomst (2017) gecontracteerd kunnen worden.

5.1. Noem 5 belangrijke succesfactoren die *volgens u* van cruciaal belang zijn voor co-creatie (1 = meest belangrijk, 5 = minst belangrijk)

5.2. De gemeente Arnhem dient binnen deze nieuwe samenwerkingsvormen ...

- een faciliterende rol aan te nemen
- als gelijke partij deel te nemen
- een coördinerende rol aan te nemen
- een leidende rol aan te nemen

5.3. Wanneer dient er volgens u uiterlijk meer *informatie* te zijn over de contractering van (nieuwe) samenwerkingsvormen in 2017?

5.4. Wanneer dient er volgens u uiterlijk te worden *besloten* over de contractering van (nieuwe) samenwerkingsvormen in 2017?

6. Tot slot

6.1. Wat vond u van deze enquête? Heeft u nog eventuele opmerkingen?

Eind van deze enquête

Bedankt voor uw tijd

Appendix 4: Aandachtspunten observaties

Observatie 1: Conferentie 'Transformatie sociaal domein', 22 april 2015

Centrale vragen

- Wat voor een conversatievorm heeft de conferentie (bv. interactief of spreekt de gemeente Arnhem voornamelijk)?
- Wat voor een houding nemen de aanwezigen aan (passief of juist actief)?

Aandachtspunten:

Percepties van partijen van

- het probleem
- de oplossing
- de doelstelling

Opvattingen van partijen over

- structuur en vorm van samenwerking
- rol- en taakverdeling
- verantwoordelijkheden
- mate van betrokkenheid van partijen (inclusiviteit)

Vertrouwen van partijen

- in andere partijen
- in het initiatief (co-creatie)
- in het elkaars kennis en competenties

Observatie 2 en 3: Netwerkbijeenkomst 'De Regiegemeente', 28 april 2015;

Medewerkerbijeenkomst, 9 juni 2015

Centrale vragen

- In hoeverre lijken de medewerkers van de gemeente Arnhem *bereid* om 'los te laten'?
- In hoeverre lijken de medewerkers van de gemeente Arnhem *in staat te zijn* om 'los te laten'?
- Wat voor problemen spelen er bij het proces van 'loslaten'?

Aandachtspunten:

Vertrouwen in

- de ander m.b.t. het nastreven gezamenlijk belang
- de opbrengst van voordelen van loslaten
- de ander zijn kennis/competenties
- de ander dat er geen misbruik wordt gemaakt van het gegeven vertrouwen

Verwachtingen van

- intenties van de ander
- gedrag van de ander
- mate waarin er wordt teruggегреpen op oude manier van denken en doen (administratieve cultuur)

Administratieve fit met

- openheid
- transparantie
- wederkerigheid
- creativiteit

Appendix 5: Interviewguide

1. Introductie

Vragen of de geïnterviewde er problemen mee heeft als het gesprek wordt opgenomen.

Vragen of de geïnterviewde er problemen mee heeft als hij/zij wordt geciteerd.

Toelichting van het onderzoek naar participatie en samenwerking binnen het sociaal domein in het kader van de drie decentralisaties: Jeugdwet, Wmo 2015 & Participatiewet.

Voorstellen.

1.1. Zou u ter introductie even willen vertellen wie u bent, wat voor een functie u heeft en binnen wat voor een soort organisatie u werkt?

2. Institutionele setting

De gemeente Arnhem wilt het nieuwe stelsel van het sociaal domein vormgeven door te zoeken naar nieuwe samenwerkingsverbanden met betrokken partijen.

2.1. In hoeverre bent u op de hoogte van wat er precies allemaal veranderd is en nog gaat veranderen door de 3 decentralisaties die per 1 januari 2015 zijn ingevoerd?

2.2. In hoeverre bent u zich bewust van wat deze veranderingen concreet voor uw organisatie zouden kunnen betekenen?

2.3. Welke (soort) partijen zijn volgens u allemaal betrokken bij deze veranderingen binnen het sociaal domein?

De betrokkenen kunnen grofweg in vier groepen partijen worden ingedeeld: aanbieders, belangenorganisaties, burgerorganisaties en gemeenten.

2.4. Hoe verhouden deze partijen zich volgens u tot elkaar?

2.5. Hoe verhoudt uw organisatie zich volgens u tot andere partijen?

2.6. In hoeverre worden de onderlinge relaties en verhoudingen gereguleerd?

3. Participatie en samenwerking

De gemeente Arnhem wilt samen met burgers en maatschappelijke organisaties het nieuwe stelsel vorm geven. Zij worden daarin gevraagd om actief mee te denken en een bijdrage te leveren.

3.1. Voelt u zich als organisatie betrokken bij de veranderingen binnen het sociaal domein? (in de zin van 'het raakt mij')

3.2. Bent u van mening dat alle partijen moeten worden gevraagd om mee te denken en een bijdrage te leveren?

3.3. In hoeverre denkt u dat deze partijen, inclusief de gemeente Arnhem, de nodige kennis en vaardigheden in huis hebben voor dit veranderingsproces?

3.4. Wat zijn uw verwachtingen van de andere partijen met betrekking tot hun belangen en doelstellingen bij de participatie en samenwerking?

3.5. In hoeverre zijn er volgens u risico's verbonden aan dit proces?

3.6. Is er volgens u een risico dat externe partijen, die niet actief deelnemen aan het samenwerkingsproces, wel de vruchten kunnen plukken van de voordelen?

4. Co-creatie

4.1. In hoeverre bent u op de hoogte van het beleid van de gemeente Arnhem met betrekking tot de doorontwikkeling van de decentralisaties?

De gemeente voert het nieuwe beleid uit onder het mom van 'co-creatie'.

4.2. Bent u bekend met de term 'co-creatie'?

Co-creatie: “de participatie en gelijkwaardige samenwerking tussen gemeente Arnhem, burgers en maatschappelijke organisaties”. Het idee is om iedereen te laten meedenken en een bijdrage te laten leveren in horizontale verhoudingen.

Bij co-creatie staan waarden als openheid, transparantie, gelijkwaardigheid en creativiteit centraal.

4.3. Wat voor een verwachtingen heeft u van dit beleid rondom co-creatie?

4.4. Denkt u dat co-creatie tot bepaalde voordelen kan leiden?

Een belangrijk element van co-creatie is dat de overheid bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden overdraagt aan de maatschappij, wat ook wel het 'loslaten' wordt genoemd.

4.5. Wat zijn uw verwachtingen hiervan?

4.6. In welke mate bent u bereid te participeren en samen te werken met andere partijen?

5. Uitvoering

Het vormgevingsproces van het nieuwe stelsel is inmiddels onderweg en de eerste stappen zijn reeds gemaakt. De volgende vragen hebben betrekking op de uitvoering, i.e. het proces.

5.1. Hoe verloopt de communicatie vanuit de gemeente Arnhem over het beleid m.b.t. co-creatie?

5.2. Heeft u bepaalde ondersteuning (financieel, materieel, anders) van de gemeente nodig om te kunnen participeren?

5.4. Dient er volgens u iets te veranderen in hoe er momenteel wordt samengewerkt, hoe het proces momenteel verloopt?