

De gemeente als regisseur

20 knelpunten voor de gemeentelijke regisseursrol
in het beleidsnetwerk Langer zelfstandig wonen.

Masterscriptie Timo Lagarde

23 augustus 2015

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. S. Van Thiel

Dr. M.L. van Genugten

De gemeente als regisseur

20 knelpunten voor de gemeentelijke regisseursrol in het beleidsnetwerk Langer zelfstandig wonen.

Scriptie masteropleiding Bestuurskunde

23 augustus 2015

Timo Lagarde

timo.lagarde@gmail.com

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. S. Van Thiel

Dr. M.L. van Genugten

Aantal pagina's excl. bijlage: 98

Aantal woorden: 33.056

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterscriptie, waarin ik als afsluitende opdracht voor mijn opleiding Bestuurskunde een onderzoeksvraag vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb beantwoord. Ik heb het een bijzonder interessante en leerzame ervaring gevonden om een concrete vraag vanuit de beleidspraktijk te mogen onderzoeken, en daarmee mijn masteropleiding af te ronden.

Heel graag wilde ik de wetenschappelijke theorie zinvol inzetten om een praktisch vraagstuk te beantwoorden. Ik ben er erg blij mee dat ik dit – als afsluitende opdracht voor mijn studietijd – heb kunnen doen, en daarnaast mijn interesse in de studie bestuurskunde heb kunnen combineren met mijn grote voorkeur voor het beleidsterrein wonen.

Deze scriptie heb ik geschreven tijdens mijn stageperiode bij de directie Woon- en Leefomgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar ik kennis heb mogen maken met de wereld van het openbaar bestuur. Ik heb hier een hele prettige tijd gehad, en ik zou alle collega's, en in het bijzonder mijn stagebegeleider Josien Kuiper, willen bedanken voor de prettige gesprekken en de vele zinvolle leerervaringen.

Wat me het meest zal bijblijven van deze scriptie zijn waarschijnlijk de interessante, inspirerende en soms onvergetelijke gesprekken die ik heb mogen voeren. Daarom zou ik iedereen met wie ik een interview heb mogen houden hartelijk willen bedanken voor de openhartige gesprekken, de nuttige inbreng en de vele levendige voorbeelden.

Tot slot wil ik mijn medestudenten bedanken, die mij diverse malen zinvol commentaar hebben gegeven over de inhoud en vorm van mijn scriptie, Dr. Marieke van Genugten voor het (mede) beoordelen van mijn scriptie, en niet in het minst mijn scriptiebegeleider Prof. dr. Sandra van Thiel, voor de moeite die zij geïnvesteerd heeft in de begeleidingen en het geven van feedback, en de prettige en bijzonder zinvolle gesprekken die ik met haar over deze scriptie heb mogen voeren.

Dan rest mij nu u veel leesplezier te wensen, ik hoop dat het lezen van deze scriptie u net zoveel plezier zal bezorgen als het schrijven ervan mij heeft gedaan. En mocht u enige toelichting wensen of eens over het onderwerp willen spreken, aarzelt u dan niet om contact met mij op te nemen.

Timo Lagarde.

Samenvatting

Langer zelfstandig wonen, een beleidsterrein dat sinds de decentralisaties van 1 januari 2015 onder de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten valt, betekent voor veel van deze gemeenten een grote verandering. Mensen met een zorgvraag krijgen moeilijker een toewijzing voor een verpleeg- of verzorgingshuis, wat betekent dat meer mensen langer in hun eigen huis moeten blijven wonen. Gemeenten worden geacht, in een netwerk met veel partijen uit de zeer verschillende werelden van wonen, welzijn en zorg, de ‘regisseursrol’ op zich te nemen, deze verandering in goede banen te leiden. In deze scriptie is onderzocht hoe gemeenten hun rol op dit moment invullen, welke knelpunten ze daarbij tegenkomen, en wat mogelijke oplossingen hiervoor zijn.

Hiertoe zijn (geanonimiseerd) drie – bewust gekozen, onderling zeer sterk verschillende – gemeenten in Nederland onderzocht. Op basis van knelpunten en succesfactoren uit de literatuur zijn visies van deze gemeenten geanalyseerd, en interviews gehouden met betrokkenen van zowel gemeenten als andere betrokken partijen. De resultaten hiervan zijn voorgelegd aan experts in interviews en een focusgroep.

De regisseursrol komt zowel in de literatuur (in de hoedanigheid als netwerkmanager) als in de onderzochte gemeenten in zeer uiteenlopende hoedanigheden naar voren. Sommige gemeenten zijn sturend en zien zichzelf als kartrekker van het proces, andere gemeenten zijn terughoudender en laten het initiatief grotendeels aan netwerkpartijen, en veel gemeenten zijn nog erg zoekende in welke rol zij het beste op zich kunnen nemen, en weten nog niet goed wat zij het beste kunnen doen.

De knelpunten die gemeenten hierin tegenkomen zijn zeer divers van aard. Betrokken partijen spreken elkaars taal niet, de overlegstructuren missen vaak belangrijke actoren, partijen hebben sterk uiteenlopende belangen, kennisdeling is beperkt, en de betrokkenheid van bestuurders laat regelmatig te wensen over. In totaal zijn in dit onderzoek twintig knelpunten geformuleerd, die – met de bijbehorende oplossingsrichtingen – te vinden zijn in paragraaf 5.3 op bladzijde 79.

Op basis van deze oplossingsrichtingen zijn aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen, die allen op korte termijn kunnen worden opgevolgd, zijn toegespitst op de specifieke betrokken actoren. Een verkorte opsomming van de aanbevelingen is hiernaast opgenomen, een uitgebreider overzicht is te vinden in paragraaf 5.4 op pagina 88.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek strekt het tot aanbeveling dat...

I. Wethouders Wonen, Zorg en Wmo...

- 1) gezamenlijk één verantwoordelijk wethouder aanwijzen, of regelmatig overleggen,
- 2) op regioniveau afspreken wat lokaal en wat regionaal georganiseerd wordt,
- 3) innovatieve initiatiefnemers verwelkomen, stimuleren en belonen,
- 4) een integrale visie ontwikkelen op LZW met daarin wonen, zorg en wmo,
- 5) deze visie uitdragen en de procesmanager (zie verderop) bestuurlijke rugdekking geven,
- 6) ambtenaren vertrouwen en duidelijk zijn over hun restricties,
- 7) zo veel mogelijk open zijn over belangen, problemen en uitdagingen naar andere partijen;

II. Gemeentelijk (afdelings)managers...

- 1) een procesmanager aanstellen of inhuren,
- 2) afdelingen wonen, vastgoed, zorg, Wmo fysiek of qua overleg met elkaar verbinden,
- 3) personeel voor verbindende posities bewust selecteren op competenties,
- 4) tijd en geld vrijmaken voor competentieontwikkeling bij ambtenaren;

III. Procesmanagers...

- 1) alle relevante partijen betrekken bij het proces,
- 2) een intensieve kennismaking faciliteren op het gebied van taal, cultuur, rollen en belangen,
- 3) betrokken partijen helpen hun taal, cultuur, rollen en belangen te formuleren,
- 4) doorlopend aandacht blijven besteden aan het proces;

IV. Gemeenteambtenaren...

- 1) voor LZW relevante mensen, binnen en buiten de gemeenten, kennen en weten wat ze doen,
- 2) medeambtenaren van wonen, zorgen en welzijn/Wmo betrekken bij visieontwikkeling,
- 3) initiatiefnemers de weg wijzen binnen de gemeente;

V. Zorgkantoren en zorgverzekeraars...

- 1) uiten tegenover gemeenten wat ze willen en kunnen qua samenwerking;

VI. Zorg/welzijnsaanbieders, woningcorporaties en cliënten/burgerorganisaties...

- 1) actief proberen aan tafel te komen wanneer zij niet vertegenwoordigd zijn in overleggen,
- 2) bereid zijn hun belangen, taal en cultuur te uiten en die van anderen te leren kennen;

VII. Kenniscentra, VNG en Rijk samen...

- 1) best practices op proces en inhoud verzamelen en bundelen,
- 2) bijeenkomsten organiseren voor kennisdeling;

VIII. Kenniscentra, onderzoeksbureaus en kennisinstituten...

- 1) kennis ontwikkelen over veranderend gedrag onder invloed van nieuwe wetgeving;

VIII. De VNG...

- 1) voorbeeldformats van gemeentelijke rolopvatting opstelt en verspreidt;

IX. Het Rijk...

- 1) een actuele stand van zaken van wetgeving rondom LZW geeft op de rijkswebsite.

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	5
<i>Hoofdstuk 1. Inleiding</i>	11
<i>Hoofdstuk 2. Theoretisch kader</i>	15
2.1. Governance & netwerkbenadering	15
2.2. De rol van de overheid: ‘een van de partijen’ of toch een speciale positie?	17
2.3. De overheid als regisseur	18
2.4. Typering van netwerkmanagement	18
2.5. Belemmeringen (en succesfactoren) voor de regisseursrol	20
2.6. Oplossingsrichtingen voor knelpunten	22
<i>Hoofdstuk 3. Methoden</i>	26
3.1. Operationalisatie	26
3.2. Onderzoeksmethode en dataverzameling	30
3.3. Validiteit en betrouwbaarheid	34
<i>Hoofdstuk 4. Resultaten</i>	35
4.1. De casussen	35
4.2. De casussen in perspectief	68
<i>Hoofdstuk 5. Conclusies, aanbevelingen & discussie</i>	77
5.1. Het beleidsnetwerk langer zelfstandig wonen	77
5.2. De (ideale) regisseursrol van gemeenten	77
5.3. Knelpunten & oplossingsrichtingen	79
5.3. Aanbevelingen	88
5.4. Terugkoppeling naar de theorie	91
5.5. Aandachtspunten bij dit onderzoek	92
5.6. Aanbevelingen voor verder onderzoek	93
<i>Referenties</i>	94
<i>Bijlage 1. Lijst met gehouden interviews</i>	98
<i>Bijlage 2. Lijst met geanalyseerde documenten</i>	99
<i>Bijlage 3. Interviewprotocollen</i>	100

Hoofdstuk 1. Inleiding

Aanleiding

“De gemeente krijgt in toenemende mate de rol van regisseur”, schreven Minister Blok en Staatssecretaris Van Rijn op 4 juni 2014 aan de Tweede Kamer. De *Transitieagenda langer zelfstandig wonen*, waar deze boodschap in beschreven staat, komt voort uit de ontwikkeling dat minder ouderen intramuraal (in een verzorgings- of verpleegtehuis) verzorgd worden, en tot op latere leeftijd in hun eigen huis moeten blijven wonen (Rijksoverheid, 2014b; Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2011). Een zelfde ontwikkeling is gaande voor mensen met een beperking: ook zij komen minder vaak in een instelling terecht, en ook zij moeten langer zelfstandig blijven wonen. Gemeenten zijn al sinds lange tijd primair verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en woonbeleid, en zij dragen sinds 1 januari 2015 ook de verantwoordelijkheid voor langdurige zorg, waaronder ook ouderenzorg en zorg voor mensen met een beperking valt (Rijksoverheid, 2014a). Daarmee zijn zij de belangrijkste overheidsspeler op het beleidsterrein langer zelfstandig wonen [LZW] geworden. Gemeenten zijn bij de totstandkoming en uitvoering van hun beleid echter sterk afhankelijk van andere spelers: zorginstellingen en zorgkantoren zijn essentieel aan de zorgzijde van het vraagstuk, en voor de woonzijde zijn woningcorporaties van groot belang. Gemeenten kunnen deze organisaties geen verplichtingen opleggen, en kunnen dus niet hun beleid eenzijdig vaststellen en de uitvoering daarvan opleggen aan andere partijen. Zij moeten in overleg en overeenstemming met instellingen en corporaties komen tot beleid en uitvoering daarvan. Het Rijk pleit hierin, net als op andere beleidsterreinen waar decentralisatie heeft plaatsgevonden (Klijn & Hupe, 1997; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2006), voor een regisseursrol voor gemeenten.

Maatschappelijke relevantie

Op dit moment zijn veel gemeenten bezig met het opstarten van de lokale en/of regionale samenwerking op het gebied van langer zelfstandig wonen. Gemeenten doen dit op uiteenlopende manieren, en lopen tegen verschillende problemen aan (Minister voor Wonen en Rijksdienst & Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015). Aan inhoudelijke problemen op het gebied van wetgeving en uitvoering wordt binnen de betrokken ministeries (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK] en Volksgezondheid, Welzijn en Sport [VWS]) veel aandacht besteed. Voor de procesmatige kant van het vraagstuk geldt dit in veel mindere mate. Een gefundeerd overzicht van procesmatige problemen op dit terrein is op dit moment niet voorhanden, en daarmee is ook geen gebundelde kennis over mogelijke oplossingen voor deze problemen. Dit onderzoek levert hierin een bijdrage. De knelpunten voor gemeenten in het oppakken van een regisseursrol – en de mogelijke oplossingen daarvoor – vormen het onderwerp van dit onderzoek.

Wetenschappelijke relevantie

De regisseursrol die in de diverse beleidsnota's (over langer zelfstandig wonen en andere beleidsterreinen) beschreven wordt vertoont grote overeenkomsten met de netwerkmanager uit de literatuur.¹ Diverse auteurs die zich bezig houden met netwerkliteratuur hebben vele werken gepubliceerd over de rol van netwerkmanager. Met name over de invulling van de rol is dan ook veel bekend (De Bruijn, 2014; McGuire & Agranoff, 2011; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Klijn & Koppenjan, 2000; De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1997; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995), net als over factoren die bijdragen of afbreuk doen aan het succes van de netwerkmanager (Klijn & Koppenjan, 2000; Milward & Provan, 2003; Provan & Kenis, 2008). Dit onderzoek neemt de bevindingen van deze auteurs als uitgangspunt, en past deze toe op een specifieke groep actoren (gemeenten) en een concreet beleidsterrein (langer zelfstandig wonen). Dit onderzoek is daarmee in eerste instantie praktijkgericht, de primaire doelstelling is om concrete oplossingen te vinden voor bestaande knelpunten. De uitkomsten hebben echter zeer zeker ook een relevantie voor de wetenschap: de uitkomsten van dit onderzoek vormen een toepassing van de theorie op een specifiek beleidsterrein. Dit onderzoek draagt dan ook bij aan een verfijning van de bestaande theorie over de rol van netwerkmanager.

Probleemstelling

Dit onderzoek richt zich dus – binnen het beleidsterrein langer zelfstandig wonen – op de regisseursrol van gemeenten. Bij het aannemen van deze regisseursrol treden diverse knelpunten op, waarvoor in dit onderzoek naar mogelijke oplossingen gezocht is. Middels deze oplossingen wordt getracht gemeenten te helpen het beleid te verbeteren. Dit maakt de doelstelling van dit onderzoek: *Het formuleren van oplossingen voor knelpunten bij het aannemen van een regisseursrol door gemeenten in het beleidsterrein langer zelfstandig wonen, om hiermee een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het beleid op dit gebied.*

De oplossingen voor de knelpunten vormen het einddoel van dit onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek is dan ook gericht op het vinden van deze oplossingen voor de bestaande knelpunten: *Welke oplossingen zijn er mogelijk voor de knelpunten die gemeenten ondervinden bij het aannemen van een regisseursrol op het beleidsterrein langer zelfstandig wonen?*

Deze (ontwerpde) hoofdvraag valt uiteen in vijf deelvragen. Deze deelvragen zijn oplopend qua kennisniveau, van explorerend (deelvraag 1) tot en met ontwerpend (deelvraag 5). Ieder van deze deelvragen beantwoordt (empirisch, theoretisch of beide) een deel van de hoofdvraag, waarmee de deelvragen samen een antwoord vormen op de hoofdvraag (Van Thiel, 2007). De vijf deelvragen zijn:

¹ Zie hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting.

1. Wat is de regisseursrol?

Theorie waarin de regisseursrol letterlijk als zodanig wordt benoemd is schaars, maar er is veel relevante theorie (met name in de netwerkliteratuur) die erg raakt aan dit verschijnsel. Op basis van deze theorie is theoretisch geëxploreerd wat de regisseursrol inhoudt.

2. Welke implicaties heeft het beleidsterrein langer zelfstandig wonen voor de gemeentelijke regisseursrol?

Deze theoretisch geformuleerde regisseursrol is niet zonder meer toepasbaar op (of terug te vinden in) dit beleidsterrein. Op basis van theorie worden mogelijke implicaties van LZW voor de gemeentelijke regisseursrol beschreven. Op basis van de onderzoeksresultaten, de empirie, worden vervolgens de manieren beschreven waarop gemeenten op dit moment hun regisseursrol vormgeven.

3. Welke factoren belemmeren of stimuleren het aannemen van een regisseursrol?

Deze regisseursrol komt niet als vanzelf tot stand. In de theorie worden diverse belemmeringen en stimulansen voor het aannemen van een regisseursrol benoemd. Op basis van deze theorie is een overzicht opgesteld van mogelijke factoren die kunnen verklaren of (en in welke mate en vorm) gemeenten daadwerkelijk een regisseursrol aannemen.

4. Welke knelpunten zijn er voor gemeenten in het oppakken van hun regisseursrol?

Niet al deze, op basis van de theorie geformuleerde, belemmeringen en succesfactoren zijn letterlijk terug te vinden in de werkelijke situatie. Een deel van het empirische onderzoek is dan ook gericht op het diagnosticeren van werkelijk aanwezige knelpunten in de huidige situatie. Aan de hand van een multiple case study is achterhaald tegen welke knelpunten gemeenten op dit moment aan lopen in het aannemen van hun regisseursrol.

5. Wat zijn de mogelijke oplossingen voor deze knelpunten?

De theorie biedt op diverse fronten aanknopingspunten voor mogelijke oplossingen voor knelpunten bij het aannemen van een regisseursrol. Op basis van deze theorie en de empirische onderzoeksresultaten zijn mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd voor de knelpunten waarmee gemeenten zich geconfronteerd zien.

Theorie en methoden

Om de geformuleerde hoofd- en deelvragen goed te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek, zoals eerder aangegeven, gebruik gemaakt van de bestaande literatuur uit de netwerkbenadering.

Hierbinnen wordt een speciale positie wordt ingenomen door de theorie over het management van netwerken, vanwege de grote overeenkomsten met de regisseursrol. Op basis van de inzichten uit deze

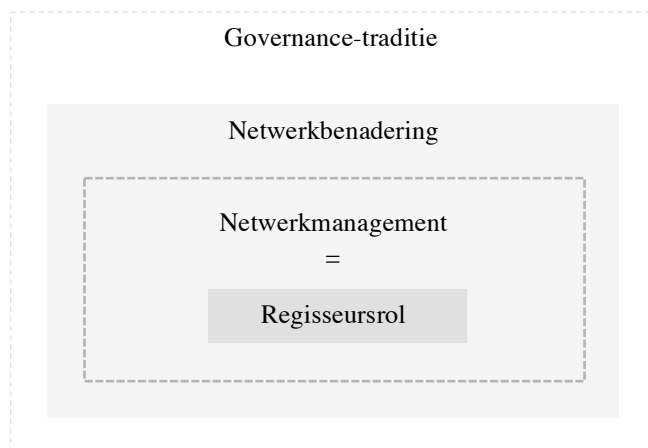
literatuur is een multiple case study gedaan onder drie gemeenten in Nederland, aangevuld met een focusgroep en interviews onder experts.

Leeswijzer

Begonnen wordt in hoofdstuk 2 met het theoretisch kader, waarin de bestaande theorie over netwerkmanagement behandeld wordt, en nader wordt gespecificeerd naar het beleidsissue langer zelfstandig wonen. In hoofdstuk 3 wordt het onderzoek methodisch verantwoord, waarna in hoofdstuk 4 de resultaten van het onderzoek zijn weergegeven. Het antwoord op de onderzoeksvragen wordt gegeven in hoofdstuk 5, waar conclusies en aanbevelingen zijn beschreven.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

In de Nederlandse beleidspraktijk is de regisseursrol een veelvoorkomend fenomeen (Klijn & Hupe, 1997; Ministerie van BZK, 2006). Ook verschijnen regelmatig adviezen en rapporten over (gemeentelijke) regievoering (Klijn & Hupe 1997; Provincie Gelderland, 2008; Gerritsen, Kranendonk, Pleijte, Kersten & Van den Bosch, 2009; Pröpper & Litjens, 2012; Pons, Van Straaten, De Jong, Van Kalmthout & Troost, 2014). In de wetenschappelijke literatuur is de aandacht voor deze overheidsrol echter veel kleiner. Op een klein aantal studies na (zie bijvoorbeeld Span, Luijkx, Schols & Schalk [2009], die hebben geprobeerd een definitie van regie te formuleren), wordt de regisseursrol van overheden in beleidsvorming en –uitvoering zelden als zodanig behandeld in de literatuur. De regisseursrol sluit echter vrijwel naadloos aan bij andere theorieën, en blijkt inhoudelijk vrijwel identiek aan de rol van netwerkmanager. Dit hoofdstuk plaatst de regisseursrol daarom in het licht van andere bestuurskundige theorieën. Als eerste worden hiertoe de overkoepelende theorieën (governance-traditie en netwerkbenadering) uiteengezet (§2.1), waarna verder wordt ingegaan op de bijzondere positie van de overheid binnen de netwerkbenadering (§2.2). Vervolgens worden de sterke overeenkomsten tussen de regisseursrol en de rol van netwerkmanager toegelicht (§2.3), waarna middels enkele bekende typeringen van netwerkmanagement (§2.4) wordt ingegaan op de knelpunten die uit de omvangrijke theorie naar voren komen (§2.5), en de mogelijke oplossingen voor deze knelpunten die diverse auteurs naar voren brengen (§2.6).



Figuur 1. Samenvatting theoretisch kader

2.1. Governance & netwerkbenadering

In verschillende stromingen binnen de bestuurskunde werd – en wordt – heel verschillend tegen de rol van de overheid aangekeken. (Classic) Public Administration [PA], de stroming die dominant was in de bestuurskundige literatuur tot en met eind jaren '70, begin jaren '80 van de vorige eeuw, bestudeert de overheid veelal als centrale, probleemoplossende en uitvoerende actor (Simon, 1965; Ostrom &

Ostrom, 1971; Osborne, 2006). In de jaren '80 en '90 werd deze stroming overschaduwd door de opkomst van het New Public Management [NPM] (Hood, 1991, Dunleavy & Hood, 1994; Osborne, 2006). In NPM wordt de overheid vooral als opdrachtgever gezien, en wordt het uitvoeren van beleid zo veel mogelijk aan de markt overgelaten (Dunleavy & Hood, 1994). Vaak werd de wens uitgesproken de overheid kleiner en efficiënter te maken, waarbij de markt werd gezien als het beste instrument om dit te bewerkstelligen (Hood, 1991; Dunleavy & Hood, 1991). Tegen het einde van de 20^e eeuw verdween ook NPM steeds verder naar de achtergrond, en beleefde de Governance-traditie een opleving. De in zowel PA als NPM erg centrale, belangrijke positie van natiestaten en andere overheden werd meer en meer ter discussie gesteld (Rhodes, 1996; Kickert, 1997; Stoker, 1998, Pierre, 2000; Osborne, 2006). Een belangrijke notie binnen de Governance-traditie is dat de overheid niet alles zelf kan bewerkstelligen, en ook haar beleid niet zonder meer aan andere partijen kan opleggen (Osborne, 2006; Stoker, 1998; Kickert, 1997). De overheid is voor succesvol beleid afhankelijk van andere partijen. Governance vraagt van daarmee van overheden een andere manier van werken, die veel meer uitgaat van samenwerking met andere partijen dan van eenzijdige uitvoering of oplegging (Politt & Bouckaert, 2011; Osborne, 2010, 2006; Milward, Provan, Fish, Isett & Huang, 2009; Provan & Kenis, 2008; Stoker, 1998; Kickert, 1997; Rhodes, 1996).

Governance krijgt vaak gestalte in de vorm van een netwerk; governance en netwerken zijn nauw met elkaar verbonden (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Milward et al., 2009; Provan & Kenis, 2008; Klijn & Koppenjan, 2000; Kickert, 1997). De netwerkbenadering, de bestuurskundige stroming die deze netwerken als startpunt neemt, kent een rijke wetenschappelijke traditie. Diverse auteurs hebben zich bezig gehouden met de totstandkoming van netwerken, ontwikkeling door de tijd heen, condities voor het functioneren ervan, de effectiviteit in termen van beleidsuitkomsten, en vele andere zaken (De Bruijn, 2014; McGuire & Agranoff, 2011, 2007; Milward et al., 2009; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008, 2007, 2000, 1991; Agranoff, 2008, 2007; Klijn & Edelenbos, 2007; Provan, Fish & Sydow, 2007; Provan & Milward, 2001; Klijn & Koppenjan, 2000; O'Toole, 1997; Howlett, Ramesh & Perl, 1995). De netwerkliteratuur is omvangrijk en zeer divers.

Binnen de netwerkbenadering heerst een gebrek aan overeenstemming over tal van zaken. Provan, Fish en Sydow concludeerden in 2007 niet voor niets dat er geen *grand theory* van netwerken bestond (p. 482). Wel heerst er (betrekkelijke) overeenstemming over wat er centraal zou moeten staan in de netwerkbenadering, dit is – logischerwijs – het netwerk. In dit onderzoek wordt aansluiting gezocht bij de vierdelige definitie van een netwerk zoals opgesteld door de Nederlandse wetenschappers De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008, p. 1): “Een netwerk kan worden gedefinieerd als 1) een aantal actoren met 2) verschillende doelen en belangen en 3) verschillende hulpbronnen, 4) die van elkaar afhankelijk zijn in het bereiken van hun doelen.”

Een beleidsnetwerk is doorgaans opgebouwd rond een beleidsissue. Dit beleidsissue is in dit geval langer zelfstandig wonen op lokaal of regionaal niveau. De actoren die invloed uitoefenen binnen dit issue zijn zeer divers: gemeenten, woningcorporaties, zorginstellingen en zorgverzekeraars

springen snel in het oog, maar ook provincies, patiëntenorganisaties, projectontwikkelaars, verenigingen van huiseigenaren en particuliere verhuurders kunnen tot deze actoren gerekend worden. De doelen en belangen van deze actoren kunnen zeer verschillend zijn. Een gemeente kan bijvoorbeeld een bepaalde sociale woningopgave willen realiseren, terwijl een projectontwikkelaar vooral uit is op winstgevendende projecten. Zorginstellingen kunnen hun capaciteit willen uitbreiden om meer patiënten te kunnen verzorgen, terwijl zorgverzekeraars de zorgkosten willen minimaliseren. Ook de hulpbronnen die zij meebrengen zijn veelal divers: gemeenten hebben bijvoorbeeld de wettelijke mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren of te verbieden, woningcorporaties hebben de beschikking over een woningvoorraad die getransformeerd kan worden, en zorgverzekeraars hebben de mogelijkheid al dan niet zorgcontracten af te sluiten. Voor het realiseren van hun doelstellingen zijn zij op het terrein van het langer zelfstandig wonen in ieder geval grotendeels van elkaar afhankelijk. Als een woningcorporatie zich tot doel heeft gesteld haar huidige huurders ongewijzigd te blijven bedienen, kan dit wellicht nog zonder al te veel andere partijen. Maar zodra doelstellingen iets complexer worden hebben de partijen elkaar nodig. Gemeenten kunnen zorginstellingen niet verplichten zorg te leveren, zorginstellingen hebben vaak – zonder corporaties of ontwikkelaars – niet genoeg financiële mogelijkheden om bijvoorbeeld wooneenheden te realiseren, en de ontwikkelingen hangen vrijwel altijd af van de goedkeuring van de bevoegde gemeente. Gemeten aan de definitie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008) is in het kader van langer zelfstandig wonen dus sprake van een beleidsnetwerk.

2.2. De rol van de overheid: ‘een van de partijen’ of toch een speciale positie?

De rol van de overheid in beleidsnetwerken is verre van onomstreden. Volgens sommige critici is de overheid in een beleidsnetwerk slechts ‘een van de partijen’, die in gelijkwaardige verhouding staat tot andere partijen (Hirst, 2013; Klijn & Koppenjan, 2000; Rhodes, 1997), met negatieve gevolgen voor het algemeen belang en het primaat van de politiek (De Bruijn & Ringeling, 1997). Andere auteurs geven aan dat de overheid wel degelijk een speciale positie heeft, al was het maar omdat de overheid speciale hulpbronnen heeft (bijvoorbeeld het geweldsmonopolie, en de mogelijkheid om algemeen geldende wetten uit te vaardigen) en gelegitimeerd wordt door het democratisch stelsel (Klijn & Koppenjan, 2000).

Voor het beleidsissue langer zelfstandig wonen lijken gemeenten zeer zeker een bijzondere positie te hebben. Het geweldsmonopolie is in deze context wellicht iets minder van belang, maar gemeenten hebben bijvoorbeeld wel als enige de mogelijkheid om woonvisies op te stellen en daarmee partijen te stimuleren – of te verbieden – bepaalde zaken uit te voeren (Rijksoverheid, 2013). Daarnaast heeft de overheid, als initiator van veel vormen van overleg, vaak de mogelijkheid om partijen al dan niet toe te laten tot de overlegtafel. Ook wordt de overheid ook op lokaal niveau gelegitimeerd door de periodieke (gemeentelijke) verkiezingen. De overheid is daarmee weliswaar afhankelijk van andere partijen in de realisatie van haar beleidsdoelen, maar ze is niet gelijk aan deze

partijen. Ze heeft een bijzondere positie binnen het beleidsnetwerk. En om wat specifiek te zijn: de gemeente vervult vaak de rol van netwerkmanager, inhoudelijk sterk verwant aan wat wel de regisseursrol genoemd wordt.

2.3. De overheid als regisseur

Op het eerste gezicht heeft de regisseursrol als zodanig, op een enkele publicatie na (Span et al., 2009) weinig aandacht gekregen in de bestuurskundige literatuur. De inhoud van de regisseursrol is echter al door vele auteurs bestudeerd, zij het onder een andere naam. In sommige publicaties wordt wel de term procesmanager gebruikt (Klijn & Koppenjan, 2000), soms wordt gesproken over een netwerkcoördinator (Peters, 1998), maar meestal wordt de rol van netwerkmanager beschreven. Met name over deze netwerkmanager, die inhoudelijk dus identiek lijkt aan de regisseur, is veel gepubliceerd (De Bruijn, 2014; Koffijberg, De Bruijn & Priemus, 2012; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Rainey, 2009; Provan & Kenis, 2008; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008, 2007, 2000; Agranoff, 2008, 2007; McGuire & Agranoff, 2007; Milward & Provan, 2003; De Bruijn, Ten Heuvelhof, Veld & Prins, 2002; De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1997; Koppenjan, De Bruijn & Kickert, 1993).

Als netwerkmanager kunnen overheden proberen netwerken te beïnvloeden. De aantallen definities, typering en strategieën, zoals beschreven in de literatuur, zijn vrijwel eindeloos. Voor de literatuur over netwerkmanagement geldt dan ook hetzelfde als voor de algemene netwerkliteratuur: een overkoepelende *grand theory* mist, verschillende auteurs hebben verschillende opvattingen over netwerkmanagement. Zo zijn er heftige discussies over de mate van maakbaarheid van netwerken, de positie van de overheid (boven of gelijkwaardig aan de andere partijen), en over de vraag of een netwerkmanager kan en mag *sturen* (De Bruijn, 2014), of onafhankelijk moet zijn en alleen mag *managen* (Klijn, Stijn & Edelenbos, 2010). De verschillen lijken soms erg groot. Veel verschillende definities en indelingen vertonen echter inhoudelijk grotere overeenkomsten dan men op het eerste gezicht doet geloven.

2.4. Typering van netwerkmanagement

In dit onderzoek is aangesloten bij de definitie van De Bruijn (2014). Volgens hem is netwerkmanagement ‘de wijze waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden’ (De Bruijn, 2014, p. 92). Deze definitie van De Bruijn (2014), die direct een drietal typering van netwerkmanagement in zich heeft, sluit inhoudelijk aan bij de indeling in drie typen van netwerkmanagement van McGuire en Agranoff (2011). Beïnvloeding van de netwerkstructuur (De Bruijn) wordt door McGuire en Agranoff beïnvloeding van de compositie van het netwerk genoemd, het functioneren van het netwerk (De Bruijn) benoemen McGuire en Agranoff als het beïnvloeden van regels en processen, en beïnvloeding

van de beleidsuitkomsten (De Bruijn) heet bij McGuire en Agranoff beïnvloeding van de uitkomsten van het netwerk. Inhoudelijk vertonen beide indelingen dus grote overeenkomsten. Deze overeenkomstigheid is vaker terug te zien in de theoretische traditie van netwerkmanagement. Hoewel veel verschillende termen gebruikt worden, zijn inhoudelijke verschillen vaak klein. In tabel 1 is een overzicht weergegeven van de hierna besproken theorieën en hun onderlinge samenhang en overeenkomsten.

Veel indelingen van netwerkmanagement, en zo ook die van De Bruijn (2014) en McGuire en Agranoff (2011) zijn in essentie terug te voeren op het onderscheid tussen *network structuring* en *game management* dat Klijn, Koppenjan en Termeer in 1995 maakten, en waar De Bruijn, Kickert en Koppenjan (1997) op voortbouwden. Zij maakten deze indeling op basis van een theoretisch onderzoek naar verschillende strategieën van netwerkmanagement. *Network structuring* gaat vooral om formele structuren en verhoudingen tussen actoren; dit is de ‘harde’ lay-out van beleidsnetwerken. *Game management* gaat met name om de acties die actoren kunnen uitvoeren om tijdens het ‘beleidsspel’ de regels van het spel te veranderen, en de handelingen van actoren te beïnvloeden.

In het werk van Klijn en Koppenjan (2000) wordt niet langer de term *network structuring* gebruikt, maar wordt het bouwen aan een netwerkstructuur *network building* genoemd. Ook de term *game management* komt niet langer naar voren, de tegenhanger van *network building* wordt *process managing*. *Process managing* lijkt een uitbreiding van *game management*: onder deze nieuwe term vallen volgens Klijn en Koppenjan (2000, pp. 5-6) niet alleen strategieën die te maken hebben met het beleidsproces of de directe beïnvloeding van andere actoren, maar ook inhoudelijke strategieën (bijvoorbeeld het inspelen op percepties over problemen en oplossingen) en praktische oplossingen (zoals het opzetten van tijdelijke organisatievormen).

Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) verdelen de term *process management*, op basis van een grote inventarisatie van de (tot dan toe) bekende literatuur, vervolgens onder in vier subtypes. Daarmee komen zij tot een indeling in vijf categorieën. Hun eerste categorie is *institutional design*, wat in feite een nieuwe naam lijkt te zijn voor *network building*. Zij zelf gebruiken in hun werk beide benamingen in ieder geval alsof deze inwisselbaar zijn. *Process management* verdelen zij onder in vier subcategorieën: *process agreements*, *connecting*, *exploring content*, en *arranging*. *Process agreements* omvat de strategieën van actoren waarmee zij – binnen de contouren van de ‘harde’ lay-out van het netwerk dat eerder is opgebouwd – trachten structuren en regels te beïnvloeden. *Exploring content* omvat strategieën die gericht zijn op inhoud, bijvoorbeeld het framen van een probleem, of het aandragen van oplossingen. *Arranging* is volgens hen de meer praktische, organisatorische kant van netwerkmanagement. *Connecting* gaat om het verbinden (of juist deactiveren of uitsluiten) van actoren. Deze – zeer complete – indeling, die op basis van een uitgebreide review van de tot dan toe beschikbare literatuur tot stand kwam, is verderop in dit onderzoek als basis genomen voor een indeling van knelpunten en succesfactoren.

De indelingen van McGuire en Agranoff (2011) en De Bruijn (2014) sluiten inhoudelijk aan bij de indeling van Klijn, Steijn & Edelenbos (2010). ‘Beïnvloeding van de netwerkcompositie’ (McGuire & Agranoff, 2011) vertoont grote overeenkomsten met het structureren van het netwerk (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Hetgeen McGuire en Agranoff (2011) schrijven over het beïnvloeden van regels en processen doet sterk denken aan de *process agreements* van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), en het beïnvloeden van beleidsuitkomsten (De Bruijn, 2014) of netwerkuitkomsten (McGuire & Agranoff, 2011) kan worden gezien als het beïnvloeden van alles binnen het beleidsproces wat niet onder het functioneren van het netwerk (regels en processen) valt, en omvat daarmee de drie laatste categorieën van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010).

Tabel 1. Theoretische indeling typering van netwerkmanagement

Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995	Network structuring	Game management			
De Bruijn, Kickert, & Koppenjan, 1997	Network structuring	Game management			
Klijn & Koppenjan, 2000	Network building	Process managing			
Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010	Institutional design	Process agreements	Connecting	Exploring content	Arranging
McGuire & Agranoff, 2011	Influencing network composition	Influencing rules & processes	Influencing network outcomes		
De Bruijn, 2014	Beïnvloeding netwerkstructuur	Beïnvloeding functioneren netwerk	Beïnvloeding uitkomsten beleidsnetwerk		

Bovenstaande tabel is allerm minst compleet, er zijn nog vele andere auteurs die ook typering van netwerkmanagement beschreven hebben. Zo geven Klijn & Koppenjan (2000) bijvoorbeeld ook de optie voor overheden om in het geheel niet deel te nemen aan beleidsnetwerken, of taken grotendeels zelf uit te blijven voeren, al dan niet in samenwerking met andere partijen. Ook het invloedrijke werk van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008, 2007), waarin zij onder andere beschrijven dat actoren ook hybride strategieën kunnen toepassen (deels netwerk, deels hiërarchisch), blijft hier buiten beschouwing. Bovenstaand overzicht is dan ook uitdrukkelijk niet bedoeld als allesomvattende samenvatting van alle mogelijke typering van netwerkmanagement, maar meer om aan te geven dat de in dit onderzoek gebruikte definitie van De Bruijn (2014), en de verderop in dit onderzoek aangehouden typering van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) niet op zichzelf staan, maar passen in een bredere theoretische traditie.

2.5. Belemmeringen (en succesfactoren) voor de regisseursrol

Regisseurs (netwerkmanagers) proberen op diverse manieren beleidsnetwerken te beïnvloeden. De effectiviteit van hun gedrag hangt af van vele zaken, zowel binnen als buiten hun eigen inzet als netwerkmanager. Diverse auteurs hebben factoren beschreven die bijdragen aan effectief netwerkmanagement. Voor dit onderzoek zijn de factoren die drie auteurs noemen samengevoegd tot een set van zaken die bijdragen of afbreuk doen aan het slagen van de regisseursrol. De belemmeringen en succesfactoren van Klijn en Koppenjan (2000), Milward en Provan (2003) en Provan en Kenis (2008) zijn ingedeeld in de categorieën die in de vorige paragraaf op basis van het werk van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) zijn samengesteld. Tabel 3 omvat een totaaloverzicht van alle onderzochte factoren uit de genoemde literatuur, ter illustratie is voor enkele van deze factoren in deze paragraaf beschreven hoe de indeling van de verschillende belemmeringen en succesfactoren in de categorieën van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) tot stand is gekomen.

Tabel 2. Knelpunten en succesfactoren uit de literatuur

Netwerkstructuur	Procesinrichting	Verbinden	Inhoud	Praktische zaken
- Netwerkgrootte (Milward & Provan, 2003; Provan & Kenis, 2008) - Variëteit aan actoren (Milward & Provan, 2003) - Aanwezigheid onmisbare actoren (Klijn & Koppenjan, 2000)	- Meervoudige relaties (Milward & Provan, 2003; Klijn & Koppenjan, 2000) - Wezenlijk aandeel van actor (Milward & Provan, 2003) - Verhouding transactiekosten-opbrengsten (Klijn & Koppenjan, 2000) - Risico voor actoren (Klijn & Koppenjan, 2000)	- Onderling vertrouwen (Provan en Kenis, 2008) - Netwerk leiderschap (Milward & Provan, 2003) - Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid (Klijn & Koppenjan, 2000) - Netwerkcompetenties (Provan & Kenis, 2008)	- Mogelijkheid te komen tot gemeenschappelijk belang (Klijn & Koppenjan, 2000) - Consensus over doelen (Provan & Kenis, 2008) - Problemen en oplossingen passend binnen regels (Klijn & Koppenjan, 2000)	

De categorie ‘netwerkstructuur’ (*institutional design*) van Klijn, Steijn & Koppenjan (2010) omvat zaken aan de ‘harde’ lay-out, de structuur van het netwerk. Deze structuur, waaronder ook de grootte en de diversiteit van het netwerk te scharen zijn, omvat belangrijke voorwaarden voor het functioneren van het netwerk en de netwerkmanager. Een groot netwerk is bijvoorbeeld lastig te managen (Provan & Kenis, 2008; Milward & Provan, 2003), en een (te) grote variëteit aan actoren maakt dat actoren moeilijker onderling interacteren (Milward & Provan, 2003, p. 14), waarmee het dus moeilijker is voor de netwerkmanager om het netwerk naar behoren te laten functioneren.

Binnen deze ‘harde’ lay-out wordt de procesinrichting, de categorie *process agreements* van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), opgebouwd uit de regels die heersen binnen het netwerk. Deze regels zijn

van groot belang voor het succes van de netwerkmanager. Milward en Provan (2003) stellen bijvoorbeeld dat het belangrijk is dat de overheid geen ‘hollow state’ is, een staat die alles uitbesteed heeft, en zelf eigenlijk geen bijdrage meer levert (pp. 15-16). Regels over welke actor welk aandeel levert (bijvoorbeeld onderlinge taakverdelingen) kunnen bepalen wie welk aandeel heeft in het proces. Een overheid die, op grond van de binnen het netwerk heersende regels, geen wezenlijk aandeel kan leveren, kan hierdoor moeilijkheden ondervinden als netwerkmanager. Ook regels over bijvoorbeeld de transactiekosten (deelnamekosten, tijdsinvesteringen) in het netwerk kunnen een dergelijke functie vervullen. De verhouding tussen de transactiekosten en de opbrengsten van het netwerk is van groot belang voor de bereidheid van partijen om te investeren in het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000), en regels over de beperking van transactiekosten kunnen dus succesvergroten werken voor de netwerkmanager.

Een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van de netwerkmanager wordt gevormd door het verbinden (*connecting*) van verschillende partijen (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). De eerste succesfactor die Klijn en Koppenjan (2000) in hun werk benoemen, de mate waarin actoren zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid, sluit hier bij aan: als actoren zich meer bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid, is het gemakkelijker actoren samen te laten werken. Bovendien is een partij die goede netwerkcompetenties bezit beter in staat om partijen samen te brengen (Provan & Kenis, 2008).

Ook inhoudelijke belemmeringen en succesfactoren, vallend binnen de categorie *exploring content* van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), worden veel genoemd in de literatuur. Om met meerdere partijen problemen te definiëren en inhoudelijk correcte oplossingen uit te werken, moet er een bepaalde mate van overeenstemming bestaan. Wanneer partijen doelconsensus bereiken en het mogelijk blijkt een algemeen belang te formuleren, komt dit de samenwerking, en het succes van de netwerkmanager, ten goede (Provan & Kenis, 2008; Klijn & Koppenjan, 2000).

Opvallend is dat er in de onderzochte literatuur geen belemmeringen of succesfactoren vermeld staan voor de categorie *arranging* van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), hier vertaald als ‘praktische zaken’. De beperkte hoeveelheid literatuur die is onderzocht kan hier wellicht debet aan zijn, maar wel moet opgemerkt worden dat *arranging* – ook in het werk van Klijn, Steijn en Edelenbos – slechts een kleine categorie is die uit slechts één strategie bestaat: het creëren van een tijdelijke projectorganisatie. Het is goed mogelijk dat het aantal belemmeringen en succesfactoren voor deze strategie inderdaad beperkt is. Zaken als het instellen van een tijdelijke klankbordgroep staan qua complexiteit immers geenszins in verhouding tot bijvoorbeeld het samenbrengen van actoren met sterk tegenstelde belangen of het beïnvloeden van percepties van actoren over de geschiktheid van oplossingen voor ingewikkelde problemen.

2.6. Oplossingsrichtingen voor knelpunten

Oplossingen voor knelpunten die optreden in het aannemen van een regisseursrol staan nergens als zodanig beschreven in de literatuur. Toch zijn in de literatuur, zij het impliciet, diverse mogelijke oplossingsrichtingen aanwezig.

2.6.1. Succesfactoren

Bijna alle belemmeringen/succesfactoren uit de vorige paragraaf dragen automatisch zowel een knelpunt als een (ruwe) oplossingsrichting in zich. Een eerste oplossing voor een te groot netwerk (Provan & Kenis, 2008; Milward & Provan, 2003) is erg voor de hand liggend: door het netwerk te verkleinen neemt de grootte van het netwerk af. Ook de eerste oplossingsrichting voor een ontbrekende onmisbare actor (Klijn & Koppenjan, 2000) laat zich raden: deze actor uitnodigen of aansporen deel te nemen. Deze oplossingsrichtingen zijn echter zeer algemeen, en vertellen bijvoorbeeld niet hoe regisseurs het netwerk daadwerkelijk kunnen verkleinen, of wat een geschikte manier is om een onmisbare actor aan tafel te krijgen als die zich niet uit zichzelf daartoe aanzet.

2.6.2. Strategieën voor regisseurs

Een aanvulling op – en soms ook enige specificering van – deze globale oplossingsrichtingen kan gevonden worden in de strategieën van netwerkmanagement die diverse auteurs beschreven hebben. Het aantal strategieën dat in de literatuur benoemd wordt is, zoals eerder vermeld, vrijwel eindeloos. Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) hebben, in hun zoektocht naar de eerder genoemde typering van netwerkmanagement, een inventarisatie gemaakt van de verschillende strategieën uit de literatuur op het gebied van *process managing*. Zij hebben deze strategieën onderverdeeld in de door hen gegeven indeling in *process agreements*, *connecting*, *exploring content* en *arranging*. Dit overzicht (p. 1073) biedt een zeer compleet beeld van de strategieën die actoren voorhanden hebben. In tabel 3 is een, voor dit onderzoek aangepaste, versie van deze tabel weergegeven.

Tabel 3. Strategieën voor netwerkmanagement (naar Klijn, Steijn en Edelenbos [2010])

Netwerkstructuur	Procesinrichting	Verbinden	Inhoud	Praktische zaken
- Opbouwen en inrichten nieuw netwerk - Wijzigen bestaande netwerkstructuur	- Toegangs- en exitregels - Regels over belangen en veto's - Regels over de beschikbaarheid van procesinformatie	- Selectieve (de)activatie van actoren - Mobiliseren van resources - Nieuwe interactieseries initiëren - Coalitievorming - Bemiddeling	- Zoeken naar doelcongruentie - Variatie in oplossingen aanbrengen - Percepties beïnvloeden - Informatie verzamelen en onderzoek doen	- Nieuwe (tijdelijke) organisatievormen instellen.

Netwerkstructuur	Procesinrichting	Verbinden	Inhoud	Praktische zaken
		- Procesmanagers aanwijzen - Obstakels voor samenwerking wegnemen - Incentives voor samenwerking instellen	- Variatie aanbrengen door creatieve competitie	

Dit overzicht vervult in dit onderzoek een tweeledige functie. Allereerst biedt het overzicht een startpunt voor een typering van de regisseursrol zoals gemeenten die op dit moment invullen. Hierop zal in hoofdstuk 3 nader worden ingegaan. Een tweede functie, de functie die in deze paragraaf centraal staat, is die van de mogelijke oplossingsrichtingen voor de knelpunten in het aannemen van een regisseursrol.

De strategieën van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) zijn niet letterlijk door hen benoemd als oplossingen van knelpunten. Toch zijn sommige van deze strategieën wel als zodanig te beschouwen. Het knelpunt (gebrek aan) ‘consensus over doelen’ (Provan & Kenis, 2008) is bijvoorbeeld te ondervangen door te ‘zoeken naar doelcongruentie’ (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Een regisseur die actief op zoek gaat naar overeenkomsten in de doelen van de betrokken partijen, vergroot hiermee de kans op doelconsensus. Een scheve ‘verhouding transactiekosten-opbrengsten’ (Klijn & Koppenjan, 2000) kan worden verbeterd door het instellen van ‘incentives voor samenwerking’ (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Door het instellen van incentives vergroot de regisseur de opbrengsten van deelname voor actoren, en daarmee wordt dus de verhouding tussen transactiekosten en opbrengsten gunstiger. Een te grote of te kleine ‘variëteit aan actoren’ (Milward & Provan, 2003) kan worden gewijzigd door ‘selectieve (de)activatie van actoren’ (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Door andersoortige partijen te activeren wordt de variëteit vergroot, door ‘buitenbeentjes’ te deactiveren wordt de variëteit verkleind. Dit zijn slechts drie voorbeelden van de vele koppelingen tussen knelpunten en strategieën die te vinden zijn. Sommige oplossingen voor knelpunten zijn dus inherent aan de strategieën die netwerkmanagers hanteren. Dit is overigens niet verwonderlijk: een netwerkmanager probeert (facetten van) het netwerk te beïnvloeden, en dat hij daarbij strategieën hanteert om de knelpunten te overwinnen die hij tegenkomt lijkt aannemelijk.

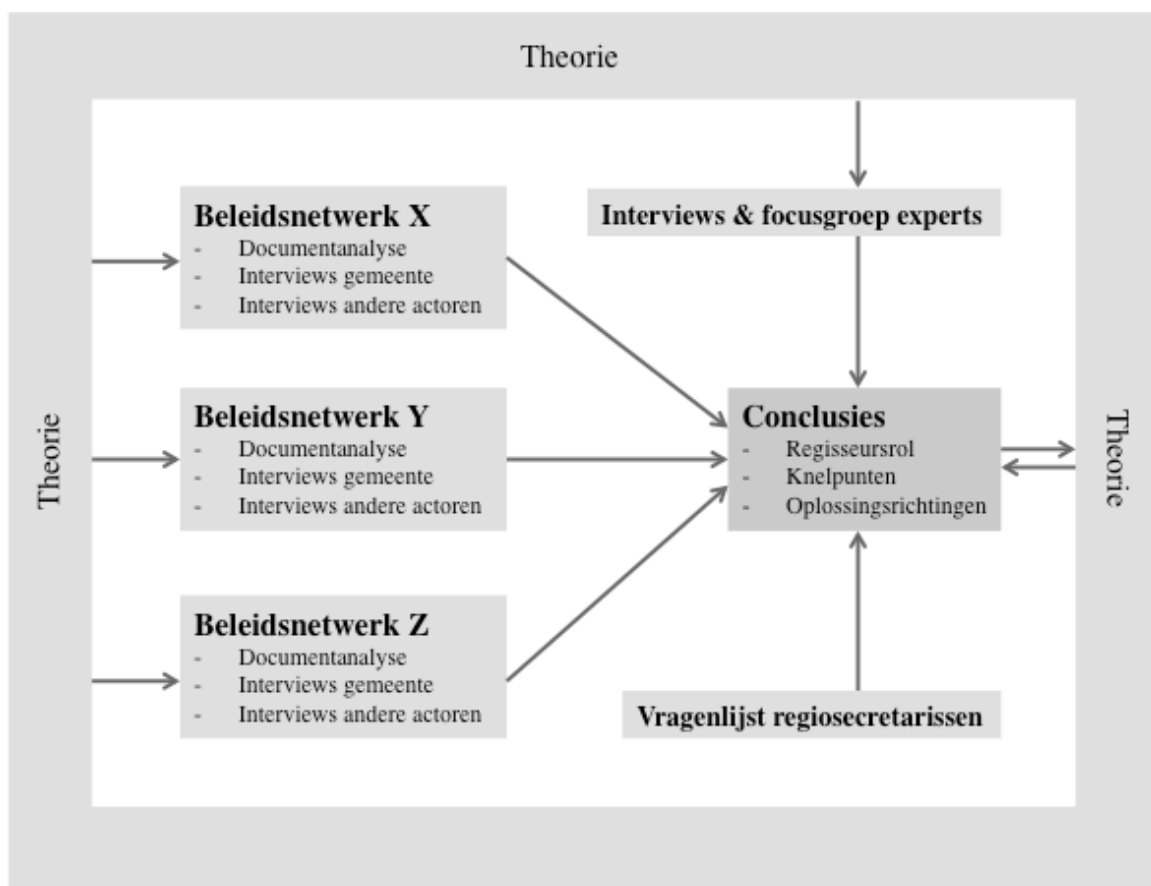
Het overzicht van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) is echter niet geheel compleet. Het richt zich op *process* managing, en biedt geen overzicht van de strategieën op het gebied van *network structuring*. Voor veel gemeenten is langer zelfstandig wonen een relatief nieuw beleidsterrein. Het is dus zeker denkbaar dat het opzetten van een beleidsnetwerk een belangrijk deel van de strategieën behelst. In veel gemeenten zijn al beleidsnetwerken aanwezig rondom terreinen als bijvoorbeeld zorg of wonen. Het is dus ook goed mogelijk dat sommige gemeenten bestaande netwerkstructuren

aanpassen om ze geschikt te maken voor het beleidsterrein langer zelfstandig wonen. Binnen langer zelfstandig wonen zijn daarom ook de strategieën die vallen onder *network structuring* erg relevant, wat met name goed naar voren komt wanneer deze worden benoemd als *institutional design* (Klijn, Steijn en Edelenbos, 2010) of *network building* (Klijn & Koppenjan, 2000). Klijn en Koppenjan (2000) benoemen niet specifiek wat *network building* inhoudt, en ook Klijn, Steijn en Edelenbos (2010, p. 1068) geven niet meer dan een aanzet voor de inhoud van strategieën op het gebied van institutional design – zij geven aan dat het gaat om ‘drastische manieren’ om de netwerkstructuur aan te passen. Ook andere literatuur lijkt op dit punt geen eenduidigheid te bieden. Voor dit onderzoek is daarom de categorie ‘Netwerkstructuur’ toegevoegd aan de categorisering van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), en zijn strategieën voor het opbouwen en inrichten van een nieuw beleidsnetwerk, en strategieën voor het wijzigen van de bestaande netwerkstructuur onder deze toegevoegde categorie geschaard.

Ook met deze toevoeging biedt het overzicht van Klijn, Steijn en Koppenjan (2010) geen compleet beeld van alle strategieën die netwerkmanagers kunnen hanteren, en ook de mate van gedetailleerdheid is beperkt. Hoe een netwerkmanager precies kan ‘zoeken naar doelcongruentie’ vermelden Klijn, Steijn en Koppenjan (2010) bijvoorbeeld niet. Ze noemen de vermelde strategieën dan ook meestal ‘hoofdcategorieën van strategieën’. Dat het overzicht niet uitputtend of compleet is, is overigens geenszins verwonderlijk, zoals eerder vermeld is het aantal strategieën hiervoor vrijwel eindeloos. Wel biedt dit overzicht van strategieën en mogelijke oplossingen voor knelpunten, samen met de knelpunten en succesfactoren uit tabel 2, een bruikbaar overzicht voor de operationalisatie van begrippen in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 3. Methoden

De theoretische inzichten uit het voorgaande hoofdstuk zijn in dit hoofdstuk vertaald naar een onderzoeksontwerp. Het onderzoek bestaat uit een *multiple case study* onder meerdere gemeenten, aangevuld met gesprekken met experts, en antwoorden uit een vragenlijst aan regiosecretarissen. In dit hoofdstuk worden allereerst de theoretische variabelen geoperationaliseerd (§3.1), waarna een verantwoording van de gekozen dataverzamelmethode volgt (§3.2). Na een toelichting van de casuskeuze (§3.3) wordt afgesloten met enkele opmerkingen over de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek (§3.4).



Figuur 2. Samenvatting onderzoeksmethoden

3.1. Operationalisatie

Dit onderzoek is overwegend deductief van aard. De empirische metingen zijn gebaseerd op de variabelen die in het voorgaande hoofdstuk zijn genoemd, waarvoor de bevindingen uit de theorie zijn geoperationaliseerd (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2007). De mate van detail waarin verschillende variabelen uit de theorie zijn geoperationaliseerd verschilt echter sterk, de verschillende variabelen zijn op verschillende manieren in dit onderzoek verwerkt.

3.1.1. De regisseursrol

De hoofdstrategieën voor netwerkmanagement van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) dienen als startpunt voor een omschrijving van de regisseursrol zoals gemeenten die nu op zich nemen. Het aantal mogelijke strategieën dat binnen de hoofdstrategieën van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) past is vrijwel oneindig, en daarom onmogelijk van tevoren uitputtelijk te operationaliseren. De strategieën zijn achteraf (op een meer inductieve wijze) in het materiaal gecodeerd (Bleijenbergh, 2013). Naar de verschillende strategieën is niet expliciet gevraagd, maar in de gehouden interviews is hiertoe een open vraag gesteld over de rol die gemeenten nu op zich nemen. In de transcripties zijn vervolgens de genoemde strategieën gecodeerd, net als in de onderzochte documenten. De gevonden open codes zijn herleid naar de hoofdstrategieën van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010). Als uitgangspunt hiervoor is tabel 3 (strategieën voor netwerkmanagement uit de literatuur) genomen. In de resultatensectie (hoofdstuk 4) wordt een overzicht gegeven van de gevonden strategieën.

3.1.2. Knelpunten

Het aantal mogelijke knelpunten is – net als het aantal strategieën – enorm groot en onmogelijk van tevoren in zijn geheel te overzien. De literatuur biedt echter – op het gebied van knelpunten – een groot aantal concrete aanknopingspunten voor mogelijke knelpunten in de beleidspraktijk. Hieronder is ook een aantal knelpunten van enigszins gevoelige aard (mogelijke risico's, gebrek aan onderling vertrouwen, afwezigheid van netwerkcompetenties bij gemeenteambtenaren), die respondenten wellicht niet geneigd zijn uit zichzelf te noemen. De knelpunten (en de oplossingen hiervoor) vormen bovendien de hoofdmoot van dit onderzoek, waardoor er – met name in de interviews – meer tijd beschikbaar is om hieraan te besteden. Er is dan ook voor gekozen om, in de interviews en in de focusgroep, - naast open vragen over knelpunten - expliciet te vragen naar de knelpunten uit de literatuur. Ook in de documenten is, naast andere knelpunten, expliciet gezocht naar de knelpunten uit de literatuur. Deze knelpunten zijn, met behulp van dataverwerkingsprogramma Atlas.ti, gecodeerd in het aanwezige materiaal. Als basis hiervoor heeft tabel 4 gediend¹, waarin per variabele een of meerdere indicatoren zijn aangegeven, de waarden van de variabelen waarbij deze een knelpunt of juist een succesfactor vormen, en de dataverzamelmethode waarmee naar de desbetreffende indicatoren gezocht is in de data.

¹ Tabel 4 is gebaseerd op de knelpunten uit de onderzochte literatuur (tabel 2). Voor de categorie 'praktische zaken' is een operationalisatie toegevoegd op basis van de strategie 'tijdelijke organisatievormen instellen' van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), om ook knelpunten in deze categorie – waarvoor in het werk van Klijn en Koppenjan (2000), Milward en Provan (2003) en Provan en Kenis (2008) niet expliciet knelpunten naar voren kwamen – te kunnen achterhalen.

Tabel 4. Operationalisatie knelpunten en succesfactoren

Variabelen	Indicatoren	Knelpunt	Succes-factor	Document-analyse	Vragenlijst Reg.secr.	Interview gemeente	Interview anderen
K1. Netwerkstructuur							
K1A. Netwerkgrootte	Aantal actoren in netwerk	Groot/Klein	Gemiddeld	X ^[1]	X	(X) ^[2]	
K1B. Variëteit aan actoren	Aantal verschillende organisaties	Veel/Weinig	Gemiddeld	X	X	(X)	
K1C. Onmisbare actoren	Aanwezigheid onmisbare partners	Nee	Ja	X	X	(X)	(X)
K2. Procesinrichting							
K2A. Wezenlijk aandeel van actor	Gemeente beschikt over unieke hulpbronnen Partners zien deelname gemeente als essentieel	Nee Nee	Ja Ja	X		(X) X	(X) X
K2B. Verhouding transactiekosten-opbrengsten	Netwerk geeft beleidsuitkomsten Investeringskosten voor actoren Actoren vinden deelname de moeite waard	Nee Hoog Nee	Ja Laag Ja	X X	X X	(X) (X) X	 X
K2C. Risico's voor actoren	Financieel risico Positie- en imago risico	Groot Groot	Klein Klein	X		(X) X	(X) X
K3. Verbinden							
K3A. Onderling vertrouwen	Onderling vertrouwen tussen actoren	Weinig	Veel			X	X
K3B. Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid	Erkenning onderlinge afhankelijkheidsrelatie	Nee	Ja			X	X
K3C. Meervoudige relaties	Samenwerking actoren buiten netwerk	Beperkt	Intensief	X		(X)	(X)
K3D. Netwerk leiderschap	Gemeente initieert samenwerking Gemeente wordt gezien als leider	Nee Nee	Ja Ja	X	X	X	X
K3E. Netwerkcompetenties	Gemeenteambtenaren zijn goed in netwerken	Nee	Ja			X	X
K4. Inhoud							
K4A. Gemeenschappelijk belang en consensus over doelen	Er is een gemeenschappelijke doelstelling Belangen actoren lopen ver uiteen	Nee Nee	Ja Ja	X X	X	X	X
K4B. Problemen en oplossingen passend binnen regels	Aanwezigheid eenduidige probleemdefinitie(s) Hoeveelheid informatie om tot oplossingen te komen Aanwezigheid realistische oplossing(en)	Nee Weinig Nee	Ja Voldoende Ja	X X X	X X	(X) X (X)	 X
K5. Praktische zaken							
K5A. Projectorganisatie	Aanwezigheid projectorganisatie	Nee	Ja	X	X	(X)	

^[1] X: Dit knelpunt is bevraagd in de betreffende interviews of gecodeerd in de betreffende documenten^[2] (X): Dit knelpunt is alleen bevraagd in het betreffende interview indien andere databronnen geen eenduidigheid bieden

Sommige variabelen zijn betrekkelijk eenvoudig te vertalen naar indicatoren. Voor de grootte van het netwerk is het bijvoorbeeld in principe voldoende te weten hoeveel actoren zich in het netwerk bevinden. De grootte van de onderzochte netwerken kunnen op basis van die enkele indicator met elkaar en met andere netwerken worden vergeleken. Bij andere variabelen, bijvoorbeeld de verhouding tussen transactiekosten en opbrengsten, is de vertaling in concrete indicatoren minder eenvoudig. Er is immers geen indicator voorhanden die direct de juistheid van de verhouding tussen kosten en opbrengsten aangeeft. En ook alleen een meting van de transactiekosten en de opbrengsten is niet voldoende: de afweging of de verhouding tussen beiden juist is, maakt iedere organisatie voor zich. De optimale (of minimale) verhouding kan voor iedere organisatie anders zijn, en is dus moeilijk vooraf via objectieve maatstaven te bepalen. Deze variabele is daarom opgesplitst in drie indicatoren. Twee daarvan trachten te ‘objectiveerbare’ situatie te meten: een indicator richt zich op de transactiekosten (investeringskosten voor actoren), en een indicator richt zich op de opbrengsten (de beleidsuitkomsten van het netwerk). Deze twee indicatoren worden aangevuld met een derde indicator: een beoordeling door de betrokken partijen of diegene de samenwerking de moeite waard vinden. Op deze manier wordt zowel de werkelijke situatie (daadwerkelijke investeringen en opbrengsten) als de door partijen ervaren situatie (of partijen de investeringen in het netwerk de moeite waard vinden) in kaart gebracht. Beiden dragen bij aan een betrouwbare meting van de variabele.

Niet alle indicatoren hebben bovendien dezelfde richting. Voor veel van deze variabelen geldt dat ze zowel knelpunten als succesfactoren kunnen zijn. Wanneer een netwerk bijvoorbeeld beleidsuitkomsten geeft (en er dus een concreet resultaat als uitkomst van een overlegvorm is), kan dit een succesfactor zijn. Het omgekeerde (netwerk geeft geen beleidsuitkomsten) kan een knelpunt zijn. Bij de investeringskosten geldt het omgekeerde: lage investeringskosten kunnen een succesfactor zijn, hoge investeringskosten een knelpunten. Voor kosten en opbrengsten is deze richting betrekkelijk eenduidig. Voor sommige variabelen geldt dit niet. De grootte van een netwerk kan bijvoorbeeld zowel positief als negatief uitpakken. Een te klein netwerk kan ervoor zorgen dat bijvoorbeeld de dynamiek in het gezelschap niet zorgt voor voldoende discussie, of voor te weinig slagkracht. In een te groot netwerk kan echter bijvoorbeeld het komen tot overeenstemming weer erg moeilijk zijn. Bij deze variabelen ligt de succesfactor dus niet in het ene of in het andere uiterste, maar eerder ergens in het midden.

Vanwege tijdsoverwegingen, en de geschiktheid van de desbetreffende data, is ervoor gekozen niet alle dataverzamelmethode voor alle indicatoren toe te passen. Het stellen van een interviewvraag over de grootte van het netwerk, of de aanwezigheid van een gemeenschappelijke geformuleerde doelstelling, is bijvoorbeeld alleen noodzakelijk wanneer documenten hier geen uitsluitsel over geven. De schaarse interviewtijd is daarom vooral ingezet voor meer gevoelige vragen, bijvoorbeeld over het vertrouwen tussen betrokken partijen, of over wie wordt gezien als de leider in het netwerk. Dit

is immers iets waarvan in (openbare) documenten niet altijd melding wordt gemaakt, en waarvoor een interview een zeer geschikte methode is om deze informatie te achterhalen.

3.1.3. Oplossingen

De literatuur biedt, zoals vermeld in hoofdstuk 2, oplossingen voor gevonden knelpunten in twee vormen: de succesfactoren uit paragraaf 2.4, en de strategieën voor netwerkmanagement uit paragraaf 2.5.1. De aanwezigheid van succesfactoren gaat samen met de aanwezigheid van knelpunten. Deze succesfactoren zijn, aan de hand van de operationalisatie uit paragraaf 3.1.2., deductief gecodeerd aan de hand van tabel 3. De strategieën voor netwerkmanagement zijn, zoals beschreven in paragraaf 3.1.1, gecodeerd aan de hand van de indeling in hoofdstrategieën van Klijn, Steijn en Koppenjan (2010). Behulpzame succesfactoren en zinvolle mogelijke strategieën die wel in de literatuur genoemd worden, maar die niet aanwezig waren in de onderzochte casussen, zijn verwerkt in de aanbevelingen van paragraaf 5.2. Oplossingen die niet uit de literatuur naar voren kwamen, maar wel aanwezig waren in de casussen, zijn inductief gecodeerd, net als de oplossingen die uit de focusgroep en de interviews met de experts naar voren kwamen. Ook deze oplossingsrichtingen zijn verwerkt in de aanbevelingen van paragraaf 5.3.

3.2. Onderzoeksmethode en dataverzameling

Het hart van dit onderzoek bestaat uit een *multiple case study* van drie beleidsnetwerken. De casussen zijn select gekozen en onderling zo veel mogelijk verschillend om een zo groot mogelijke scope aan knelpunten te verzamelen (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2007). Op basis van de theorie zijn interviewprotocollen en codeerschema's voor analyse van documenten opgesteld. Hiermee is binnen drie beleidsnetwerken onderzocht wat de rol van de gemeente is, welke knelpunten optreden en wat de betrokken als mogelijke oplossingen zien voor deze knelpunten. De case study is aangevuld met andere databronnen. Bestaande gegevens uit een eerder verspreide vragenlijst onder regiosecretarissen (Ministerie van VWS, 2015), een focusgroep en interviews met experts maakten het mogelijk de casussen te vergelijken met andere beleidsnetwerken. Deze interviews en de focusgroep met experts gaven bovendien de mogelijke oplossingsrichtingen verder vorm. De uitkomsten van de case study vormen zo, samen met de uitkomsten van de focusgroep, de interviews met experts, en de oplossingen uit de theorie, de basis voor de conclusies.

3.2.1. De casussen

De basis voor dit onderzoek bestaat uit de onderzochte casussen. Bij de selectie hiervan is uitgegaan is van de eerder genoemde 57 HLZ-regio's, de officiële regio's waarbinnen de Hervorming van de Langdurige Zorg is georganiseerd. De verdere casusselectie is gedaan op basis van de antwoorden op een

vragenlijst die het ministerie van VWS eerder heeft voorgelegd aan regiosecretarissen, de coördinatoren die aangesteld zijn (of in sommige gevallen: waren) om de regionale samenwerking op gang te brengen. In deze vragenlijst bevaart het ministerie van VWS de regiosecretarissen over de voortgang van de hervorming van de langdurige zorg. In deze vragenlijst worden 46 vragen gesteld over diverse onderwerpen, onder andere de voortgang van de implementatie van de wetgeving, de aanwezigheid en het functioneren van een overlegstructuur, en de diversiteit aan de actoren die vertegenwoordigd zijn in de samenwerking. Drie vragen aan het einde van de vragenlijst zijn in het kader van dit onderzoek erg relevant: “42. Wat ziet u als de belangrijkste vraagstukken/uitdagingen binnen uw regio? 43. ...in 2015? 44. ...op de langere termijn?” (Ministerie van VWS, 2015). De antwoorden die regiosecretarissen op deze vragen geven vormen de input voor het opsporen van knelpunten in de verschillende casussen.

Deze vragenlijst en de antwoorden erop zijn niet openbaar, de antwoorden zijn in dit onderzoek dan ook vertrouwelijk en geanonimiseerd behandeld. Desalniettemin bieden de antwoorden van de regiosecretarissen veel aanknopingspunten bij het selecteren van interessante casussen voor het vinden van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

3.2.1.1. Casusselectie

Voor de selectie van de casussen is gebruik gemaakt van een selectie, getrapte steekproef (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2007). Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De vragenlijst is ingevuld [49/57].
- Er is een lokale of regionale overlegstructuur [34/57].
- Binnen deze overlegstructuur zijn meer dan 2 verschillende typen partijen actief (bijvoorbeeld niet alleen gemeenten en het zorgkantoor) [25/57].
- De regiosecretaris heeft in de vragenlijst melding gemaakt van actuele en/of overwonnen knelpunten [15/57].

Op basis van de vragenlijst onder regiosecretarissen blijven op deze manier 15 regio's over waar actoren actief met langer zelfstandig wonen aan de slag zijn, waar een netwerk aanwezig is waarin verschillende partijen samenwerken, en waar zich daadwerkelijk knelpunten voordoen. Deze 15 casussen zouden zich in beginsel allen lenen voor een diepgaande case study, maar vanwege tijdsbeperkingen is ervoor gekozen een kleiner aantal casussen daadwerkelijk te analyseren.

Ten grondslag aan de nadere keuzes voor deze casussen ligt een drietal vragen: 1) Hoe ver is de regio met het tot stand brengen en inrichten van het netwerk? 2) Hoe is de huidige stand van zaken qua beleidsvorming/uitvoering? 3) Hoe is de ontwikkeling verlopen? Op basis van deze vragen is gekomen tot

3 casussen. Hierbij is gekozen voor een *most different design* (Van Thiel, 2007): deze drie casussen verschillen, voor zover mogelijk was binnen de overgebleven vijftien casussen, zoveel mogelijk van elkaar op bovengenoemde punten.

Beleidsnetwerk X

We komen van ver, maar komen nu langzaam op gang.

De regiosecretaris gaf aanvankelijk aan dat er weinig regie was vanuit gemeenten. Inmiddels is er sprake van regionaal overleg, en wordt er langzaam toegewerkt naar een regionale visie.

Beleidsnetwerk Y

We zijn op gang, maar er moeten nog veel stappen gezet worden.

Het proces is inmiddels opgestart, maar de vertaling naar de uitvoeringsfase lijkt nog moeilijk. De opstartfase is goed gegaan, maar er moet nu verder gewerkt worden naar beleidsuitkomsten.

Beleidsnetwerk Z

We hebben heel wat stappen gezet, en we zijn nu een heel eind.

De regio is ver in het proces, en heeft concrete resultaten behaald. De gemeente heeft veel knelpunten overwonnen.

3.2.1.2. Dataverzameling

Binnen iedere casus is op gelijksoortige wijze data verzameld. Allereerst zijn de antwoorden die de regiosecretaris heeft gegeven op de eerder genoemde vragenlijst van het Ministerie van VWS nader bestudeerd, en is er telefonisch contact geweest met de desbetreffende regiosecretaris om te controleren of de in die vragenlijst aangegeven stand van zaken (nog) juist en actueel was. Vervolgens is een analyse gemaakt van relevante beleidsdocumenten, bijvoorbeeld de woon(/zorg/welzijn)visie. Een overzicht van geanalyseerde documenten is te vinden in bijlage 2. Vervolgens zijn per casus semigestructureerde interviews gehouden met (minimaal) 2 betrokken gemeentelijk beleidsmedewerkers, zo veel mogelijk uit verschillende domeinen (bijvoorbeeld wonen en zorg), en (minimaal) 3 medewerkers van andere betrokken partijen (corporaties, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen, zorgverzekeraar, zorgkantoor, cliëntenorganisaties of andere gemeente in het netwerk). In totaal zijn 19 interviews gehouden. In de interviews zijn vragen gesteld over de huidige rol van de gemeente, de moeilijkheden en problemen die respondenten daarbij zagen, en de mogelijke oplossingen die zij voor ogen hadden. De interviewprotocollen zijn te vinden in bijlage 3, en een overzicht van respondenten is opgenomen in bijlage 1.

3.2.2. Aanvullend onderzoek

De data die op bovenstaande manier verkregen zijn bevatten zeer gedetailleerde informatie over de desbetreffende casus. Het aantal casussen is echter klein, en de steekproef is daarmee erg vatbaar voor toevalligheidsfactoren. Daarom is aanvullend onderzoek gedaan op drie manieren. De doelstelling van deze aanvullende methoden was enerzijds om de gevonden resultaten te kunnen controleren met andere gemeenten (spelen de gevonden knelpunten bij meerdere gemeenten?), en anderzijds om de binnen de gemeenten verzamelde oplossingen verder te specificeren.

Vragenlijst regiosecretarissen

De in de casussen gevonden knelpunten zijn vergeleken met de antwoorden die regiosecretarissen van andere regio's hebben gegeven op de vragen uit de eerder genoemde vragenlijst. Zo konden een inschatting worden gemaakt van de verbreidheid van de gevonden resultaten: knelpunten waarvan verder in geen enkele regio melding wordt gemaakt zijn waarschijnlijk op minder plekken aanwezig dan knelpunten waarvan meerdere regiosecretarissen melding maken.

Interviews met experts

Er zijn semigestructureerd interviews gehouden met een medewerker van de VNG, een medewerker van Kenniscentrum Wonen-Zorg van Actiz en Aedes¹, een onderzoeker van onderzoeksbureau Companen, en een projectleider Wonen-Zorg bij het Ministerie van BZK. Deze experts, die zich intensief bezig houden met dit onderwerp is gevraagd of zij de gevonden knelpunten herkennen, en of er eventuele knelpunten misten in de lijst. In het tweede deel van het interview is ingegaan op mogelijke oplossingen voor de gevonden knelpunten.

Focusgroep met experts

Er is een focusgroep gehouden met de leden van het landelijke aanjaagteam langer zelfstandig wonen en hun ambtelijke ondersteuning. Tezamen zijn dit een oud-wethouder, een oud-zorgbestuurder, en een oud-corporatiebestuurder, twee ambtenaren van het ministerie van BZK, en twee ambtenaren van het ministerie van VWS. Het aanjaagteam heeft contact met de HLZ-regio's omtrent langer zelfstandig wonen, bezoekt regionale bijeenkomsten om te spreken over de huidige stand van zaken, en heeft daarmee een vrij compleet beeld van de stand van zaken in verschillende regio's (Ministerie van BZK, 2014a, 2014b). In het eerste deel van de sessie is nagegaan of de gevonden knelpunten zich bij hun weten

¹ Actiz is de brancheorganisatie voor zorgorganisaties, Aedes voor woningcorporaties

ook in andere regio's voordoen. In het tweede deel van de focusgroep zijn voor een aantal knelpunten de mogelijke oplossingen verder uitgewerkt.

3.3. Validiteit en betrouwbaarheid

Het grootste deel van de interviews is besteed over vragen naar knelpunten, zaken die niet goed gaan. Vragen naar dergelijke – soms gevoelige – onderwerpen zijn vatbaar voor sociaal wenselijke antwoorden. Dit is een mogelijke bedreiging voor de (interne) validiteit (Bleijenbergh, 2013). Met name gemeenten waar zich veel knelpunten voordoen zijn niet altijd zonder meer geneigd om open in gesprek te gaan over de knelpunten die zij ervaren. Ook in dit onderzoek kwam dit naar voren: niet alle betrokkenen stonden direct open voor het afnemen van een interview. Zo wilde een regiosecretaris niet dat zijn regio bekend zou komen te staan als een probleemregio, een regio waar het niet goed ging. De keuze om alle namen van personen, organisaties en gemeenten te anonimiseren heeft, zoals verwacht, positief bijgedragen aan de bereidheid om mee te werken. Ook tijdens interviews is meermalen een opmerking gemaakt over de wenselijkheid van anonimisering. Verder zijn alle vragen zo open mogelijk gesteld, en zo veel mogelijk vrij gemaakt van waardeoordelen, of de schijn daarvan. Uiteindelijk heeft geen enkele ondervraagde geweigerd deel te nemen aan een interview, op een aantal verhinderde personen na dat vanwege vakanties geen tijd konden vrijmaken. Bovendien zijn per beleidsnetwerk meerdere partijen ondervraagd (behalve gemeenten bijvoorbeeld ook zorgaanbieders en woningcorporaties), om ook knelpunten te signaleren die medewerkers van gemeenten zelf niet aangeven. Een overzicht van de geïnterviewden is weergegeven in bijlage 1.

De onderzochte casussen geven niet zonder meer een representatief beeld van alle mogelijke beleidsnetwerken op het gebied van langer zelfstandig wonen in Nederland, zoals gebruikelijk is in case study onderzoek (Yin, 2013; Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2007). Wel zijn de casussen zo gekozen dat er zo veel mogelijk spreiding optreedt in de karakteristieken van de beleidsnetwerken. Vervolgens is, door middel van het vergelijken met de antwoorden van regiosecretarissen, het houden van een focusgroep en het interviewen van experts, geprobeerd de generaliseerbaarheid van de knelpunten en oplossingen voor zo ver mogelijk te waarborgen.

Dit onderzoek is kwalitatief, en niet kwantitatief, van aard. Hiermee is extra aandacht voor de betrouwbaarheid op zijn plaats. In dit onderzoek is getracht de betrouwbaarheid te vergroten door toepassing van datatriangulatie (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2007). De meeste variabelen, en vooral die variabelen waarbij het betrouwbaarheidsprobleem het meest pregnant is, worden op verschillende manieren gemeten (bijvoorbeeld door documentanalyse en interviews). Hierdoor is geprobeerd de toevalsfactoren zo veel mogelijk in hun invloed te beperken.

Hoofdstuk 4. Resultaten

De resultaten van het onderzoek, uitgevoerd op basis van de methoden en technieken zoals beschreven in hoofdstuk 3, zijn in dit hoofdstuk weergegeven. Allereerst zijn de bevindingen per casus beschreven (§4.1), die vervolgens zijn vergeleken met andere gemeenten op basis van de bestudering van aanvullende documentatie, interviews met experts, en de gehouden focusgroep (§4.2). In dit hoofdstuk worden met name de empirische data weergegeven, zoals deze volgen uit de documenten en de transcripties. Verdere interpretatie wordt gegeven bij de conclusies in hoofdstuk 5.

4.1. De casussen

Het casusonderzoek vormt het hart van dit onderzoek. Er zijn drie wezenlijk verschillende casussen geselecteerd (zie §3.2.1.1), waarbinnen gefocust is op vier onderdelen: de rol die de onderzochte gemeente op dit moment zich neemt, de knelpunten die er zijn, de mogelijke oplossingsrichtingen die geïnterviewden voor ogen hebben, en de ideale regisseursrol door de geïnterviewden voor de desbetreffende gemeente wordt beschreven.

4.1.1. Gemeente X

In gemeente X wordt op dit moment veel aandacht besteed aan het aftasten van wat het langer zelfstandig wonen nu eigenlijk inhoudt, het in kaart brengen van wat de opgave is, en de rolbepaling van de gemeente in verhouding tot andere partijen (Int X1, Int X4). Niet alles loopt even soepel, de samenwerking met andere partijen komt niet als vanzelf tot stand. Des te meer geldt dit voor het regionale schaalniveau (Int X1, Int X3, Int X8). Sommige geïnterviewden geven aan dat dit ‘best een ingewikkelde regio, qua samenwerking’ is, ook in verhouding tot andere regio’s (Int X8). Gemeente X heeft hiervan, volgens de geïnterviewden, overigens niet zonder meer de schuld. Er spelen allerlei zaken in de regio die de samenwerking bemoeilijken.

De rol van de gemeente

Gemeente X worstelt met de vraag welke rol zij op zich moet nemen, de gemeentelijke rol is nog niet uitgekristalliseerd (Int X1, Int X4). De gemeente ondersteunt op dit moment diverse initiatieven, doet onderzoek en verzamelt informatie, en probeert diverse partijen samen te brengen om samen op te trekken in het langer zelfstandig wonen, op lokaal en regionaal niveau (Int X1, Int X2, Int X4). Gemeente X is de centrumgemeente van een regio met veel andere kleine gemeenten (Doc X1). Gemeente X lijkt een zekere verantwoordelijkheid te voelen voor de gehele regio, gemeente X loopt meestal voorop in de regionale samenwerking (Int X4, Int X6). Gemeenteambtenaren proberen veel partijen bij elkaar te brengen, en

hebben hiervoor een nieuwe samenwerking opgestart (Int X1, Int X2). Deze samenwerking is nog in een vroeg stadium, en diverse geïnterviewden zien, zowel in het verleden, als in het heden, als in de toekomst, diverse knelpunten.

Knelpunten

De genoemde knelpunten zijn zeer divers van aard. Ze hebben veelal te maken met het structureren van het netwerk en het vinden van de juiste samenwerkingsvorm: bijvoorbeeld het vinden van de juiste overlegstructuur, het vinden van de juiste denkwijze, de juiste manier om als partijen met elkaar om te gaan, het uitkristalliseren van de gemeentelijke inzet, en het zinvol benutten van kennis en informatie. In tabel 5 is een overzicht van de knelpunten weergegeven, die verder in deze paragraaf nader toegelicht worden. De knelpunten die in de literatuur benoemd zijn, zijn hier aangevuld met andere knelpunten die uit de documentanalyse naar voren kwamen of die de respondenten zelf benoemden in de interviews.

Tabel 5. Resultaten knelpunten en succesfactoren gemeente X

Variabele	Bevinding	Betekenis
I. Netwerkstructuur		
Netwerkgrootte	Het aantal betrokken partijen is groot.	Knelpunt
Variëteit aan actoren	Er zijn grote verschillen tussen partijen. Partijen spreken niet dezelfde taal, en begrijpen elkaars (organisatie)cultuur en verantwoordingssystematiek niet altijd.	Knelpunt
Onmisbare actoren	De belangrijkste actoren zijn betrokken.	Succesfactor
Spanning lokaal-regionaal ^[2]	Er is een spanning op regionaal niveau, over wat lokaal moet en wat regionaal. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten, met name tussen centrumgemeente X en de kleinere omliggende gemeenten.	Knelpunt
Overlappende overlegstructuren ^[2]	Er zijn verschillende overlegstructuren waar met ongeveer dezelfde mensen over ongeveer dezelfde thema's wordt gesproken.	Knelpunt
II. Procesinrichting		
Wezenlijk aandeel gemeente	De gemeente levert een wezenlijk aandeel in het proces.	Succesfactor
Verhouding transactiekosten-opbrengsten	De verhouding tussen kosten en baten wisselt van partij tot partij. Niet alle partijen vinden de samenwerking de moeite waard.	Wisselend
Risico's voor actoren	De risico's voor actoren zijn beperkt.	Succesfactor
Communicatie ^[2]	De communicatie tussen verschillende partijen is niet altijd even open.	Knelpunt

Aandacht voor proces ^[2]	Er is veel aandacht voor de inhoud, maar weinig voor het proces.	Knelpunt
Bureaucratisering en juridisering ^[2]	Er treedt volgens geïnterviewden, waarschijnlijk mede veroorzaakt door de moeilijke onderlinge verhoudingen, bureaucratisering en juridisering op.	Knelpunt
Omslag in denken ^[2]	Het lijkt moeilijk om uit de transitiefase te stappen en in de transformatiefase te geraken. Veel geïnterviewden spreken over dominantie van een zeker 'oud denken'.	Knelpunt
Innovatie ^[2]	Geïnterviewden geven aan dat het moeilijk is om innovatieve concepten, experimenten en samenwerkingsvormen te ontwikkelen.	Knelpunt
III. Verbinden		
Onderling vertrouwen	Het onderling vertrouwen is niet overal even sterk. Tussen diverse actoren heerst een zeker wantrouwen.	Knelpunt
Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid	De meeste partijen zijn zich bewust van hun onderlinge afhankelijkheid en gedragen zich daar ook naar.	Succesfactor
Meervoudige relaties	Veel partijen kenden elkaar al van tevoren, onder andere uit eerdere inkooptrajecten. Deze zijn niet overal goed gegaan, waardoor er 'oud zeer' merkbaar is in de samenwerking.	Knelpunt ^[1]
Netwerk leiderschap	De gemeente wordt door sommigen gezien als de leider van het netwerk, en door anderen niet.	Wisselend ^[1]
Netwerkcompetenties	Niet alle gemeentebambtenaren hebben de juiste competenties.	Knelpunt
Visie gemeente ^[2]	Sommige geïnterviewden missen een duidelijke visie van de gemeente. Zowel procesmatig over de rol opvatting van de gemeente als inhoudelijk over het langer zelfstandig wonen.	Knelpunt
Interne organisatie gemeente ^[2]	Binnen de gemeente vindt niet altijd een even goede afstemming plaats. Regelmatig wordt iets ambtelijk overlegd, en later bestuurlijk toch anders besloten.	Knelpunt
IV. Inhoud		
Gemeenschappelijk belang en consensus over doelen	Het lijkt lastig om over de institutie- en organisatiebelangen heen te kijken en gemeenschappelijke doelen te formuleren.	Knelpunt
Problemen en oplossingen passend binnen regels	Het lukt redelijk om probleemdefinities te geven en tot realistische oplossingen te komen.	Neutraal
Kennisdeling ^[2]	Sommige geïnterviewden geven aan dat er niet altijd kennisdeling plaatsvindt tussen gemeenten onderling, en tussen gemeenten en andere partijen.	Knelpunt
Definitie LZW ^[2]	Het is niet altijd duidelijk wat er met langer zelfstandig wonen wordt bedoeld. Niet alle partijen hebben hierover een gelijke opvatting.	Knelpunt

Passendheid prognoses en huidige informatie ^[2]	Meerdere geïnterviewden geven aan dat de huidige informatie en de huidige prognoses hun waarde verliezen door veranderende gedragingen van mensen, bijvoorbeeld op het gebied van verhuizen.	Knelpunt
V. Praktische zaken		
Projectorganisatie	Men is nog zoekende naar een goede werkvorm.	Neutraal
Financiering ^[2]	Geïnterviewden geven aan dat het moeilijk kan worden om in de toekomst zowel de samenwerking als de inhoudelijke taakuitvoering te blijven financieren.	Knelpunt

^[1] Afwijkend van de verwachting op basis van de theorie

^[2] Knelpunt staat niet letterlijk als zodanig benoemd in de onderzochte literatuur, maar wordt zelf naar voren gebracht door geïnterviewden en/of staat beschreven in documenten.

Netwerkstructuur

Van de samenwerkingsstructuur waar gemeente X zich in bevindt maken veel partijen deel uit: gemeenten, zorgaanbieders, woningcorporaties, welzijnsaanbieders, zorgverzekeraar, zorgkantoor, cliëntenorganisaties, allen zijn ze op de een of andere manier betrokken (Int X2, Int X5). Dit geeft een tamelijk compleet gezelschap. Geïnterviewden geven wel aan dat het aantal betrokken actoren bij het langer zelfstandig wonen hiermee wel erg groot is (Int X2, Int X6). Een definitieve samenwerkingsvorm op dit thema is nog niet gevonden, en een betrokkene vanuit de gemeente geeft aan dat er behoefte is aan hechte samenwerking, “maar dan niet zo grootschalig dat je met 30 partijen om de tafel zit, want dat is echt te veel” (Int X2). In eerdere gerelateerde samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld bij de inkoopafspraken over Jeugdzorg en Wmo, waren erg veel betrokkenen, wat de doelmatigheid van het proces volgens de geïnterviewden niet ten goede kwam. “Je zit in een samenstelling van zo'n 20, 30, 40 mensen aan tafel ... Veel te veel. En echt niet effectief. Leidt tot niks” (Int X6). Geïnterviewden geven aan dat er op dit moment diverse samenwerkingsverbanden zijn die overlap vertonen, en waar – soms met vrijwel dezelfde – mensen over dezelfde onderwerpen wordt gepraat (Int X1, Int X4, Int X8). Hoe dit opgelost zou moeten worden wordt niet duidelijk. Wel komt naar voren dat een wat kleinere afvaardiging, desnoods met representatie van partijen (waarin bijvoorbeeld één zorgaanbieder aanwezig is, die ook spreekt namens de anderen, in plaats van alle zorgaanbieders), voor veel geïnterviewden de voorkeur heeft (Int X2, Int X6, Int X8).

Het grote aantal betrokkenen brengt een uitgebreide diversiteit aan partijen met zich mee. Dit leidt soms tot moeilijkheden: partijen spreken niet altijd dezelfde taal. Het regionale overleg wordt wel “een soort Poolse Landdag met een enorme spraakverwarring” genoemd (Int X3), en ook de manier van werken van de verschillende partijen is niet altijd gemeengoed. “Die hele besluitvorming zoals die bij de gemeente plaatsvindt, dat is voor mij echt een, dat snap ik niet zo goed zeg maar”, aldus een medewerker

van het zorgkantoor . “... omdat het in mijn optiek heel gelaagd is zeg maar, dus ik denk altijd, dat kan volgens mij wel een stuk eenvoudiger” (Int X8). De onderlinge verschillen in organisatiecultuur en verantwoordingssystematiek zijn groot, en soms onbegrepen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat zij elkaar eigenlijk niet goed genoeg kennen, en dat ze meer van elkaars organisatie zouden moeten weten om daadwerkelijk zinvol en begrijpend met elkaar te kunnen spreken (Int X8).

De verschillen tussen organisaties zijn ook zichtbaar ook op regioniveau, ze manifesteren zich tussen verschillende gemeenten. Gemeenten verschillen onderling sterk, bijvoorbeeld in de aard van de gemeente (landelijk met kleine kernen en veel koopwoningen, of stedelijk met veel sociale huur), in de beschikbare capaciteit (één ambtenaar of een hele afdeling wonen-zorg), en in de aanpak van het thema (bijvoorbeeld actief zorgend of juist aansturend op eigen regie van burgers) (Doc X1, Int X1, Int X3). Gemeente X is de grootste gemeente, en de centrumgemeente van de regio, en van oudsher meestal voorloper en trekker binnen het regionaal verband. Dit is echter niet zonder problemen: er is regelmatig onenigheid over “wie heeft hier nu de broek aan, wie is de trendsetter en wie moet volgen” (Int X6). Een geïnterviewde illustreert de verschillen. Gemeente X “heeft heel veel dingen heel goed geregeld, maar regelt het ook heel strak” (Int X4). Wat de gemeente geregeld heeft, zit volgens de geïnterviewde goed in elkaar. Maar ze organiseert zaken heel anders dan de wat meer ‘gemoedelijke’ kleinere gemeenten (Int X4). Gemeente X “zit er echt strak in, strakke inkopers, strakke procedurele wethouders, dus het is echt wel een sturende, maar niet op de relatie, organisatie” (Int X4). Dit valt niet altijd in goede aarde bij de andere gemeenten, of bij andere partijen. De relatie tussen gemeente X en andere gemeenten wordt door een geïnterviewde getypeerd als het gevolg van een ‘Calimero-effect’, en de centrumgemeente X loopt zelfs het risico ‘arrogant’ gevonden te worden (Int X4, Int X6). Er vindt zo negatieve beeldvorming plaats over gemeente X, die de samenwerking, en de beleidsvorming beïnvloedt. Het blijkt erg lastig om tot samenwerking en afstemming tussen de verschillende gemeenten te komen, terwijl medewerkers van gemeente X aangeven wel graag op regioniveau afspraken te willen maken (Int X1, Int X2). Waar de heersende beelden vandaan komen en in hoeverre ze op waarheid berusten is onbekend. Maar dat de heersende beelden en onderlinge verhoudingen in de regio effect hebben op de samenwerking, staat voor de geïnterviewden als een paal boven water (Int X1, Int X4, Int X6, Int X7).

Een oplossing voor de regionale verhoudingen en de beeldvorming over partijen over en weer is volgens de geïnterviewden niet gemakkelijk te geven. Ook hier geldt volgens geïnterviewden dat een uitgebreide kennismaking, meer informatie over elkaar en meer wederzijds begrip, de eerste negatieve vooroordelen zou kunnen wegnemen (Int X1, Int X2, Int X4). Een geïnterviewde vanuit de gemeente geeft aan graag een regionaal ambtelijk aanspreekpunt te hebben voor LZW, om het voor partijen gemakkelijker te maken de weg te vinden binnen de regio, en de onderlinge afstemming tussen gemeenten – met name over het ontwikkelen van projecten – beter te waarborgen (Int X2). Een aantal

geïnterviewden zouden zelfs graag een regionaal programmamanager zien, die het mandaat en het vertrouwen heeft om namens de verschillende gemeenten beslissingen te nemen op het gebied van langer zelfstandig wonen, en ervoor kan zorgen dat regionale afstemming verbeterd kan worden (Int X1, Int X7). De oplossingen voor de stap die hieraan ten grondslag ligt, de bepaling van wat lokaal en regionaal georganiseerd dient te worden, lopen erg uiteen: de een ziet de oplossing vooral in regionale afspraken (met name aanbieders, zorgverzekeraar en zorgkantoor), terwijl de ander vooral ruimte wil houden voor lokaal maatwerk (gemeenten, en dan met name kleinere gemeenten) (Doc X1, Int X1, Int X3, Int X4, Int X5, Int X6). Ook komen meer praktische oplossingen naar voren: zo wordt bijvoorbeeld een matrix genoemd, waarin regionaal/lokaal en korte termijn/langer termijn tegen elkaar worden uitgezet (Int X4). Op die manier kan inzichtelijk gemaakt worden welke afspraken op welk niveau gemaakt worden en op welke termijn kunnen worden uitgevoerd. Wat geïnterviewden gemeen hebben, is dat ze zeggen dat in ieder geval begonnen kan worden met kennisdeling op regionaal niveau, bijvoorbeeld over succesvolle initiatieven. Hiervoor lijkt iedereen in principe open te staan.

Procesinrichting

De spanning die er heerst en de beelden die er zijn raken aan een volgend knelpunt: er lijkt veel oog voor inhoud te zijn, en maar weinig structurele aandacht voor het proces (Int X4, Int X7). Veel geïnterviewden zijn inhoudelijk erg kundig, en weten erg veel van het thema. Aandacht voor het samenwerkingsproces en de onderlinge relaties lijkt echter zeer beperkt (Int X4, Int X7). De slechte onderlinge relaties, die het proces bemoeilijken en volgens de geïnterviewden bovendien bureaucratisering en juridisering in de hand werken, worden niet echt aangepakt (Int X4, Int X6, Int X7). Meer structurele aandacht voor het proces, waarbij conflicten, beelden en frustraties over en weer kunnen worden uitgesproken, zou volgens een geïnterviewde kunnen bijdragen aan een beter procesverloop (Int X4).

Ook de communicatie over en weer is niet altijd even open geweest. Een medewerker van de gemeente geeft een voorbeeld van een sluiting van een verzorgingstehuis met een wijkfunctie, waartoe een zorgaanbieder en het zorgkantoor samen hadden besloten. “Daar word je natuurlijk niet heel erg blij van, als je daar niet van weet en het in de krant moet lezen” (Int X2). Inmiddels is de communicatie verbeterd en lijken de geïnterviewden er vertrouwen in te hebben dat een dergelijke verrassing, in ieder geval bij het sluiten van een verzorgingshuis, de gemeente niet meer zal overkomen (Int X1, Int X2, Int X4). Toch blijft een aandachtspunt hoe, ook buiten de sluiting van verzorgingshuizen, goed over en weer gecommuniceerd kan worden (Int X4).

Dit hangt samen met de dominantie van ‘oud denken’, zoals geïnterviewden dit noemen – een geïnstitutionaliseerde, politieke manier van denken, waarin ‘met de kaarten op tafel’ vooral gesloten onderhandeld wordt, en weinig open samengewerkt wordt – die de onderlinge verstandhouding niet altijd

ten goede komt (Int X1, Int X2, Int X4, Int X5). Innovatie, in de vorm van concepten, experimenten of samenwerkingsvormen, komt niet echt van de grond, er lijkt vooral geprobeerd te worden ‘in stand te houden wat er was’. Het uitspreken van bepaalde beelden en veronderstellingen kan volgens een van de geïnterviewden bijdragen aan het klaren van de lucht, waardoor samenwerkingen en initiatieven meer kans krijgen (Int X4). Ook het expliciteren van de (veranderende) rollen en belangen lijkt te kunnen helpen om partijen meer samen met elkaar te werk te laten gaan (Int X4, Int X8).

Het aandeel van de gemeente in het proces staat voor vrijwel alle geïnterviewden buiten kijf: ze levert een wezenlijke bijdrage, en de gemeente is hard nodig om alles voor elkaar te krijgen. Op de vraag of de samenwerking de moeite waard is wordt zeer verschillend geantwoord. Sommige partijen vinden de samenwerking wel de moeite waard, andere partijen minder. Een mogelijke oplossing die een van de geïnterviewden geeft, is het (laten) uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt wat de kosten en opbrengsten zijn van verschillende maatregelen in LZW, waardoor beter de afweging gemaakt kan worden welke ingrepen meer de moeite waard zijn dan andere (Int X2). Opvallend is dat meerdere geïnterviewden aangeven dat de afweging of de samenwerking de moeite waard is of niet eigenlijk geen issue is, vanwege de intrinsieke overtuiging zijn dat samenwerking de enige manier is om LZW goed van de grond te krijgen (Int X4, Int X6, Int X7).

Verbindingen

Alle geïnterviewden lijken zich ervan bewust dat zij de opgave van het langer zelfstandig wonen niet alleen kunnen oplossen, en hebben de bereidheid om samen te werken. Het onderling vertrouwen is, samenhangend met de eerder genoemde knelpunten, echter niet overal even sterk (Int X1, Int X2, Int X3, Int X4, Int X5, Int X6, Int X7, Int X8). Er is een zeker wantrouwen aanwezig. De inkoopprocessen voor Wmo, thuiszorg en Jeugd zijn niet zonder slag of stoot verlopen, waardoor de verhoudingen verstoord, en soms gespannen zijn. Een medewerker van een zorgverzekeraar geeft aan: “Sommige inkoopprocessen zijn zo snoeihard erin gezet, vanuit de gemeente, met vrees ik, beelden die niet overeenkomen met hoe wij die aanbieders zien” (X7). Door de ‘strakke’ onderhandelingen kregen aanbieders niet het gevoel dat ze in een gelijkwaardige samenwerkingspositie zaten, volgens een andere geïnterviewde. De aanbieders hebben volgens hem “grote littekens opgelopen door alle aanbestedingstrajecten die ze al meegemaakt hebben” (X5). Dit ‘oud zeer’, zoals het wel genoemd wordt, heeft ook nu nog zijn weerslag op de onderlinge verhoudingen, en maakt het voor gemeenten soms moeilijker partijen aan tafel te krijgen. Opvallend is dat er niet over dergelijke beelden lijkt te worden gesproken (Int X4).

Opereren in een netwerk met dergelijke ingewikkelde verhoudingen is geen eenvoudige opgave, en vrijwel alle geïnterviewden benoemen de competenties van gemeenteambtenaren dan ook als knelpunt (Int X1, Int X2, Int X4, Int X6, Int X7, Int X8). Dit geldt overigens niet voor alle medewerkers, sommige

mensen hebben de competenties wel (Int X2, Int X4). Dergelijke mensen zijn er echter niet genoeg, geven geïnterviewden aan, iets dat overigens volgens sommigen meer speelt bij kleine dan bij grote gemeenten (Int X4, Int X7). De goede mensen, mensen die anderen bij elkaar kunnen brengen, en als verbinder kunnen optreden, hebben het altijd druk.

Ook intern manifesteert zich dit probleem: de interne organisatie van de gemeente lijkt niet altijd toegerust om een multidisciplinair probleem als dit adequaat het hoofd te bieden. Binnen gemeenten vindt niet altijd even goede afstemming plaats. Een medewerker van gemeente X vertelt over de kennismaking op een van de eerste regionale bijeenkomsten. Sommige medewerkers Wmo werkten regelmatig samen met hun collega's wonen van dezelfde gemeente. "En sommigen kenden hun collega Wonen niet. Dus dan begin je aan zo'n thema, en dan moet je eerst nog kennismaken, met je collega Wonen" (Int X1). Dit voorbeeld gaat niet over collega's van gemeente X, maar over collega's van een andere gemeente. Het illustreert echter wel hoe verschillend de werelden van zorg, Wmo, wonen en vastgoed kunnen zijn binnen een gemeente. langer zelfstandig wonen heeft vrijwel onlosmakelijk met al deze domeinen te maken, maar de beleidsterreinen binnen gemeenten zijn niet als vanzelf met elkaar verbonden. Dit geldt ook binnen gemeente X. Een medewerker van de gemeente vertelt dat er allerlei verschillende dingen gebeuren op de twee afdelingen (wonen en zorg) waar ze na elkaar heeft gewerkt. "Gelukkig is het niet zo dat we tegenstrijdig bezig zijn, maar we weten het eigenlijk nauwelijks van elkaar ... dus dat zou best wel beter kunnen" (X2). Om dit te verbeteren zijn er 'verbinders' tussen afdelingen aangesteld, mensen die op twee verschillende afdelingen hebben gewerkt, die bezig zijn met het opstarten van een overleg over LZW waarbij verschillende afdelingen aanwezig zijn. De primaire doelstelling van dit overleg is om collega's onderling beter van elkaars werk op de hoogte te laten zijn (Int X2).

Sommige partijen missen van de gemeente een duidelijke visie: met name de grotere zorg- en welzijnsaanbieders lijken graag te zien dat de gemeente een eenduidige visie heeft. Ze noemen hiervoor de woonvisie als meest geschikt instrument, waarin een gemeente kan opnemen wat voor haar de richting is die ze met het langer zelfstandig wonen voor ogen heeft (Int X2, Int X4, Int X6). Daarbij is het dan wel van belang dat de gemeente zowel zorg, wonen als welzijn integreert (Int X2, Int X4). Zo krijgt de samenwerking meer integraliteit en bovenal een richting, en ook kan dit het gevoel vergroten dat de samenwerking ergens toe leidt. Het "er samen voor gaan, en het samen daadwerkelijk toewerken naar iets, dat zou heel erg schelen", aldus een geïnterviewde (Int X8).

Inhoudelijke zaken

Het formuleren van een probleemdefinitie lukt redelijk volgens geïnterviewden (Int X2, Int X3, Int X4). De vraag wat er ongeveer moet gebeuren lijkt – in generieke zin – redelijk beantwoord te worden, en ook mogelijke oplossingsrichtingen komen wel naar voren (Int X2, Int X3, Int X4). Over de vraag wat het

langer zelfstandig wonen nu eigenlijk inhoudt, de definitie ervan, zijn verschillende partijen het echter (nog) niet eens. “We zeggen allemaal wonen en zorg, of langer zelfstandig thuis, maar zien we dan ook echt hetzelfde daarbij? En noemen we het hetzelfde? Dat weet ik nog niet” (Int X4). Een van de betrokkenen vanuit de gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat het wel heel vaak over ouderen gaat, en maar weinig over de andere doelgroepen (bijvoorbeeld de GGZ-uitstroom) (Int X1). Om anderen er aan te blijven herinneren, heeft de desbetreffende medewerker consequent en doorlopend aangegeven dat LZW gaat om meer dan ouderen alleen. “Gewoon stoïcijns, overal waar dat wordt gezegd, of als je alleen maar foto's van ouderen ziet, toelichten dat het ook om jongeren en om GGZ gaat” (Int X1).

De verschillende partijen hebben uiteenlopende belangen, en geïnterviewden geven aan dat het lastig is om over institutie- en organisatiebelangen te kijken en hieruit gemeenschappelijke doelen te formuleren (Int X1, Int X2, Int X3, Int X6, Int X8). En hoe concreter, hoe moeilijker. “Want hoe algemener je het stelt, kijk een visie daar kunnen we het allemaal over eens zijn, maar vervolgens de doelstellingen, dat is de vraag of we daar tot overeenstemming kunnen komen”, geeft een van de geïnterviewden aan (Int X8). Het belang van ‘iets doen’ aan het langer zelfstandig wonen staat niet ter discussie, maar de uitwerking ervan blijkt lastig. “Terwijl het niet zozeer is dat je lijnrecht tegenover elkaar staat, helemaal niet denk ik, maar het is wel de belangen die bij iedereen anders liggen” (Int X8). Deze verschillende belangen, die vaak onuitgesproken zijn, maken het moeilijk om open te zijn tegenover de andere partijen, en samen naar een gemeenschappelijk doel toe te werken. Het zou, volgens een geïnterviewde, kunnen helpen als partijen zich bewust inleven in de situatie van de andere partijen, omdat ook de verschillende partijen grote veranderingen doormaken, die mede hun belangen vormgeven (Int X4). Een zorgaanbieder die een verzorgingshuis moet sluiten, zal zich wellicht anders opstellen dan een zorgaanbieder die groeit (Int X8). Het kan hierbij helpen om inzichtelijk te maken welke veranderingen partijen doormaken, welke belangen ze daarmee hebben, en van daaruit verder te denken naar een gemeenschappelijk belang. “Ik denk dat het heel goed is om eerst helder te hebben in welke transitie of transformatie iedereen zelf zit, om dan te kijken waar raak je elkaar.” (Int X4).

Niet alleen het delen van belangen, maar ook kennisdeling vindt beperkt plaats, merken geïnterviewden op (Int X2, Int X4, Int X5, Int X8). “Alle gemeenten zijn het wiel aan het uitvinden”, (Int X2)), tussen gemeenten onderling lijkt kennisdeling tamelijk minimaal. Ook tussen gemeenten en zorgkantoor is kennisdeling beperkt, analyses en knowhow wordt slechts zeer beperkt gedeeld (Int X5). Daarnaast lijkt het of er slechts weinig kennis van buiten de regio naar binnen de regio wordt gehaald. Een geïnterviewde geeft aan: “Kijk, misschien moeten wij gewoon eens wat best practices van buiten ons werkgebied naar binnen halen.” (Int X8). Betrokken medewerkers van de gemeente geven ook aan dat zij het fijn zouden vinden om eens met andere, soortgelijke gemeenten van buiten de regio gedachten te

wisselen over hoe zij het probleem aanpakken. Mede omdat de eerder genoemde belangen dan minder een rol spelen (Int X1, Int X3).

Een andere opmerking over kennis die meermalen aan de orde kwam is de waarde van de huidige cijfers en prognoses, die veelal gebaseerd zijn op demografische eigenschappen, verhuisgeneigdheid van ouderen, en de aanbodstructuur zoals die er was voor de decentralisaties (Int X1, Int X3). Op basis daarvan worden voorspellingen gemaakt over de verwachte noodzakelijke gelijkvloerse woningen, beschermde woonvormen, en dergelijke. Een geïnterviewde merkte op over de huidige informatie en voorspellingen: “De decentralisaties, er is zóveel veranderd. Wijkteams zijn er, hele beweging, veel in welzijn gebeurd, bezuinigingen, dus kan je die lijn gewoon doortrekken?” (Int X3). Een andere interviewde: “En dat maakt dat ... cijfers uit het verleden, prognoses uit het verleden volgens mij op dit moment niet meer echt betrouwbaar zijn” (Int X1). Volgens geïnterviewden is het dan ook essentieel om het gedrag van mensen, naar aanleiding van de huidige veranderingen op het gebied van langer zelfstandig wonen, te monitoren, en goed in de gaten te houden of hierin verandering optreedt (Int X1, Int X3). Als mensen immers bijvoorbeeld minder geneigd zijn om te verhuizen en – ook al kunnen zij lastig de trap op – toch liever thuis willen blijven wonen, zijn er minder ouderenwoningen nodig dan voorspeld was op basis van de huidige gegevens en gedragsvoorspellingen.

Praktisch

Een projectorganisatie is in casus X niet aanwezig. Partijen zijn nog zoekende naar de juiste werkvorm, en de definitieve vorm waarin samengewerkt zal worden staat nog niet vast (Int X1, Int X4). Dit komt noch naar voren als knelpunt noch als succesfactor: andere zaken lijken op dit moment belangrijker. Wat wel als knelpunt naar voren komt is dat de financieringsmogelijkheden redelijk beperkt zijn. “Je hebt als gemeente, zeker de gemeente X, ook geen bakken vol met geld liggen die we kunnen uitdelen, dus het is best wel zoeken” (Int X2). Geïnterviewden vinden het moeilijk hiervoor een oplossing te bedenken: voldoende financiering is en blijft een lastig punt.

Ideale regisseursrol

De ideale rol voor de gemeente die geïnterviewden uit casus X schetsen, is zeer divers. Van informatieloket tot opsteller van een uitvoeringsagenda, en van ‘uitdager’ van partijen tot luisterend oor voor burgers die het overzicht houdt. Ondanks de grote verschillen is er een aantal onderdelen dat vaker naar voren komt.

Allereerst vinden veel partijen het de taak van een gemeente om te weten en uit te dragen wat ze wil bereiken. Gemeenten dienen, althans volgens een groot deel van de geïnterviewden, een goed doordachte visie te hebben (Int X2, Int X4, Int X6, Int X7). Zo lijkt het een geïnterviewde goed als een

gemeente kan aangeven: “Dit is wat ik voor alle burgers wil bereiken.”, en vervolgens aan partijen vraagt: “Wat kunnen jullie daar nu aan bijdragen omdat te realiseren?” (Int X7). Het voordeel daarvan is, “... dat je dan sneller tot de kern komt. Omdat er een heldere opvatting op tafel ligt, en dan heb ik af te wegen of ik ook wat kan met die opvatting of niet”, aldus een aanbieder (Int X6).

Een andere belangrijke taak die aan de gemeente wordt toegedicht is contact hebben met burgers. Sommige geïnterviewden geven aan dat de gemeente goed naar burgers moet luisteren (Int X5, Int X7). In een ideale situatie “... wordt er op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau goed geluisterd naar de burgers, dan weet de gemeente ook wat er onder de burgers, inwoners, speelt, en waar ook echt qua vorm, extra zorg en aandacht nodig is” (Int X5). Anderen geven aan dat wethouders hun burgers “het ware verhaal moeten vertellen” (X6), inclusief ook de mindere kanten van het beleid dat de wethouder voert. Anderen vinden dat het ook de taak is van gemeenten om burgers bij de besluitvorming te betrekken, “... want zij zijn de enige die voor alle burgers zijn” (Int X7). Aanbieders, corporaties en zorgverzekeraars bedienen allemaal slechts een deel van de inwoners van een stad, gemeenten zouden de belangen moeten behartigen van alle burgers.

Opvallend is dat gemeenteambtenaren, in het kader van de ideale rol voor gemeenten, niet dezelfde dingen naar voren brengen als andere partijen. De geïnterviewde ambtenaren spreken niet over het burgerperspectief in het kader van de ideale rol van gemeenten, terwijl alle andere geïnterviewden dat wel doen (Int X4, Int X5, Int X6, Int X7, Int X8). Een ander verschil zit in de opvatting over wat een visie is. Een gemeenteambtenaar geeft bijvoorbeeld aan dat het belangrijk is dat de gemeente een visie heeft, over “... hoe wij mensen kunnen faciliteren om langer thuis te wonen”, met daarin “een duidelijke uitvoeringsagenda, dus heel duidelijk: wie gaat wat doen en wanneer?” (Int X2). Andere partijen spreken ook over een visie, maar lijken niet altijd hetzelfde te bedoelen. Een geïnterviewde zou bijvoorbeeld graag van de gemeente zien hoe zij denkt over de langere termijn “... dan heb je een visie op wat de functie van de primaire zorgfunctie is, hoe zorg over 10 jaar zal zijn” (Int X5).

Deelconclusie Gemeente X

Gemeente X is erg zoekende naar het geschikte netwerk om LZW te behandelen (lokaal of regionaal, en met welke partijen), en naar de rol die zij in dat netwerk zou moeten vervullen. De meeste knelpunten in gemeente X concentreren zich dan ook in de zoektocht naar het opzetten en inrichten van een geschikt netwerk, en het bepalen van de gemeentelijke inzet.

Gemeente X en andere partijen geven bijvoorbeeld aan dat zij graag zaken op regionaal niveau zouden willen organiseren, maar dat door grote onderlinge verschillen (tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en andere partijen) en littekens en heersende beelden uit het verleden (‘oud zeer’) de onderlinge samenwerking op regionaal niveau moeizaam tot stand komt. Deze onderlinge verschillen en

heersende beelden worden bovendien slechts zeer beperkt uitgesproken, terwijl ze wel regelmatig - zij het impliciet - terugkomen in het proces en zo de samenwerking bemoeilijken. Gezamenlijke definities ontwikkelen, over institutiebelangen heen kijken en consensus bereiken over specifieke doelstellingen, is immers lastiger wanneer partijen – vanwege vooroordelen over andere partijen – slechts zeer beperkt bereid zijn om zich te verdiepen in elkaars belangen. Meer focus op het proces, het uitspreken van beelden, rollen en belangen, en verdieping in elkaars (organisatie)cultuur zijn dan ook oplossingsrichtingen die vaak terugkomen.

Ook de interne moeilijkheden die de gemeente ondervindt lijken het proces niet ten goede te komen. Veel betrokkenen missen een gemeentelijke visie, soms wordt gerefereerd aan de competenties van ambtenaren, maar met name in de onderlinge afstemming binnen de gemeente is nog veel winst te behalen. Regelmatig wordt dan ook in de gesprekken aangegeven dat tussen verschillende domeinen (zorg, Wmo, wonen) betere onderlinge afstemming zou moeten plaatsvinden over langer zelfstandig wonen, om een inhoudelijk coherente visie te kunnen ontwikkelen en uitdragen.

Het bewerkstelligen van deze onderlinge afstemming binnen de gemeente, het vinden van het juiste schaalniveau en de juiste samenstelling om LZW te behandelen, en het bewaken van een (ook procesmatig) productieve start van het proces, vormen in casus X een flinke uitdaging, die – volgens geïnterviewden – aangegaan moeten worden om verder te komen in het proces.

4.1.2. Gemeente Y

In gemeente Y is de eerste fase van de samenwerking inmiddels afgesloten (Doc Y1). Partijen kennen elkaar, ze ‘weten elkaar te vinden’ (Int Y3). Er is een regionaal verband, waarbinnen gemeente Y de grootste gemeente is. Dit verband kent een lange historie van samenwerking (Int Y4). De aandacht voor LZW is de laatste maanden groot geweest, ook in regionaal verband (Int Y3, Int Y4). Er is verkend wat de opgave is, er is kennis gemaakt en partijen zijn dichterbij elkaar gekomen, maar de vraag is nu in hoeverre de samenwerking zich bestendigt in de toekomst (Doc Y1, Int Y3).

De rol van de gemeente

De rol van gemeente Y in het langer zelfstandig wonen is nog niet geheel uitgekristalliseerd, noch op lokaal als op regionaal niveau (Int Y1, Int Y2, Int Y4). Betrokken medewerkers vanuit de gemeente geven aan dat de decentralisaties een grote drukte heeft opgeleverd (Int Y1), en een grootschalige reorganisatie die recent heeft plaatsgevonden de interne structuur onder spanning heeft gezet (Int Y2). Binnen de gemeente bestaan bovendien grote verschillen over hoe met LZW wordt omgegaan (Int Y1, Int Y2). Hierdoor is de inzet van de gemeente – zowel qua inhoud als qua proces – nog niet helemaal duidelijk.

Toch lijkt de gemeente een tamelijk terughoudende houding aan te nemen. Er is een grote focus op particuliere initiatieven (Doc Y1, Doc Y2, Int Y2), waarbij de gemeente geen initiërende maar een faciliterende rol heeft.

Knelpunten

Geïnterviewden lopen tegen diverse knelpunten aan. Deels zijn deze overeenkomstig met de knelpunten van gemeente X, maar de knelpunten zijn in deze gemeente ook vooral gevoed vanuit de continuïteitsvraag. De eerste stappen zijn gezet, maar hoe het proces verder vormgegeven moet worden is nog enigszins onbekend (Doc Y1). In tabel 6 is een overzicht van de knelpunten weergegeven, die verderop in deze paragraaf verder worden uitgewerkt. De knelpunten uit de literatuur zijn in deze tabel aangevuld met andere knelpunten uit de documentanalyse van visies van gemeente Y, en uit de interviews met betrokkenen bij het beleidsnetwerk.

Tabel 6. Resultaten knelpunten en succesfactoren

Variabele	Bevinding	Betekenis
I. Netwerkstructuur		
Netwerkgrootte	Het aantal betrokken partijen is groot.	Neutraal
Variëteit aan actoren	Tussen sommige partijen heersen verschillen. Deze verschillen uiten zich soms in wanbegrip van elkaars cultuur en verantwoordingssystematiek.	Knelpunt
Onmisbare actoren	Enkele belangrijke partijen zijn afwezig in het netwerk.	Knelpunt
Spanning lokaal-regionaal ^[1]	Er zijn grote verschillen tussen deze en andere gemeenten in de regio. Het blijkt lastig concrete afspraken te maken over LZW op regionaal niveau.	Knelpunt
Overlappende overlegstructuren ^[1]	Er zijn verschillende overlegstructuren waar met ongeveer dezelfde mensen over ongeveer dezelfde thema's wordt gesproken.	Knelpunt
II. Procesinrichting		
Wezenlijk aandeel gemeente	De gemeente levert een wezenlijk aandeel in het proces.	Succesfactor
Verhouding transactiekosten-opbrengsten	De meeste geïnterviewden vinden de samenwerking de moeite waard. De vraag blijft wel of de samenwerking ook tot concrete resultaten zal leiden.	Neutraal
Risico's voor actoren	Er wordt weinig over risico's gesproken.	Neutraal
Denken vanuit burgerperspectief ^[1]	Geïnterviewden geven aan dat het moeilijk is om te denken vanuit burgerperspectief in plaats van vanuit geïnstitutionaliseerd denken.	Knelpunt
Efficiëntie en doelmatigheid	Het overleg dat er is, is niet voor iedere deelnemer altijd even	Knelpunt

van het overleg ^[1]	zinnol. Sommige geïnterviewden vragen zich af of het overleg ook daadwerkelijk tot afspraken zal leiden.	
Continuïteit overlegstructuur ^[1]	De externe procesmanager is gestopt. De continuïteit van het overleg komt hierdoor in het gedring.	Knelpunt
Omslag in denken ^[1]	Sommige geïnterviewden spreken over dominantie van een zeker ‘oud denken’, een geïnstitutionaliseerde, gesloten denkwijze over LZW.	Knelpunt
III. Verbinden		
Onderling vertrouwen	Het onderling vertrouwen is wisselend.	Wisselend
Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid	De meeste partijen zijn zich bewust van hun onderlinge afhankelijkheid en gedragen zich daar ook naar.	Succesfactor
Meervoudige relaties	Gemeenten werken op andere velden intensief samen, de samenwerking in huidige vorm wordt deels getypeerd door bestaande, en deels door nieuwe relaties.	Neutraal
Netwerk leiderschap	De gemeente wordt niet door iedereen gezien als leider van het netwerk.	Neutraal
Netwerkcompetenties	Niet alle betrokken ambtenaren hebben, volgens de geïnterviewden, de juiste competenties.	Knelpunt
Interne afstemming gemeente ^[1]	Binnen de gemeente vindt niet altijd even goede afstemming plaats. Er zijn veel mensen bij betrokken, die soms onafhankelijk van elkaar te werk gaan. Dit bemoeilijkt het interne proces, en een effectieve rolopvatting naar buiten.	Knelpunt
IV. Inhoud		
Gemeenschappelijk belang en consensus over doelen	De belangen van partijen lopen sterk uiteen. Het lukt redelijk om hier een collectief belang en doelstelling uit te formuleren, maar deze blijven abstract.	Neutraal
Problemen en oplossingen passend binnen regels	Het lijkt niet eenvoudig om tot een eenduidige probleemdefinitie te komen, en concrete acties en oplossingen blijven moeilijk.	Knelpunt
Informatie ^[1]	Sommige geïnterviewden geven aan dat er zoveel informatie beschikbaar is, dat het onmogelijk is alles door te nemen.	Knelpunt
V. Praktische zaken		
Projectorganisatie	Er is een goed functionerende projectorganisatie opgezet.	Succesfactor
Financiering ^[1]	Geïnterviewden geven aan dat de financiering sterk verkokerd is, en soms onduidelijk voor burgers. Ook is onduidelijk of in de toekomst wel voldoende financiering beschikbaar zal zijn om het geheel te blijven financieren.	Knelpunt

^[2] Knelpunt staat niet letterlijk als zodanig benoemd in de onderzochte literatuur

Netwerkstructuur

Ook in het geval van gemeente Y is het aantal betrokken partijen groot. Het aantal actoren is hier zelfs nog groter dan bij gemeente X, omdat de regio bestaat uit erg veel gemeenten (Doc Y1). Een van de geïnterviewden geeft aan dat het direct betrekken van alle partijen (gemeenten en andere partijen) niet direct de wens was van het team (Int Y3). Er is daarom begonnen met een kleine delegatie van partijen. Dit maakt dat sommige partijen, bijvoorbeeld woningcorporaties, op dit moment niet vertegenwoordigd zijn (Doc Y1). “Men zegt wel ... die contacten zijn wel goed belegd in onze gemeenten” (Int Y3). Contacten met woningcorporaties worden dus veelal lokaal onderhouden. Ook cliëntenorganisaties zijn afwezig (Doc Y1). Betrokkenen geven wel aan dat deze partijen belangrijk zijn voor het slagen van het geheel (Int Y3, Int Y4, Int Y5). Het uitnodigen van de missende partijen (met name woningcorporaties en cliënt- en burgerorganisaties) is dan ook, volgens een van de geïnterviewden, een logische stap voor het vervolg (Int Y3).

De diversiteit van de verschillende organisaties leidt regelmatig tot onbegrip. Alleen al het gebruik van enkele verkeerde woorden kan erg nadelig uitpakken. “Op het moment dat ik het ... als zorgvastgoed benoemde, dat was echt het verkeerde woord. Dat was echt olie op het vuur” (Int Y3). Het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe taal, nieuwe benamingen die wel gezamenlijk gedragen worden, kan helpen om verschillen te overbruggen (Int Y3). Niet alleen taal, maar ook organisatiecultuur verschillen, regelmatig wezenlijk, tussen organisaties, soms als “... twee verschillende werelden” (Int Y6). De oplossing wordt door verschillende geïnterviewden gezocht in meer wederzijds begrip (Int Y1, Int Y3, Int Y5, Int Y6). “Wij zouden meer rekening moeten houden met het democratisch gehalte van de gemeente, he, dat je een gemeente hebt, maar je hebt ook een gemeentebestuur, en je hebt ook een hoe heet het, burgers, gemeenteraad, excuus” (Int Y6).

De grote verschillen uiteten zich niet alleen tussen verschillende organisaties, maar ook tussen verschillende niveaus. De spanning tussen lokaal en regionaal is een terugkerend knelpunt (Int Y3, Int Y5). “Wat doe je nou regionaal en wat lokaal?”, vragen de samenwerkende partijen zich regelmatig af (Int Y3). Aanbieders willen veelal regionaal te werk gaan, voor hen – met name voor grote aanbieders – is het moeilijk om voor iedere gemeente afzonderlijk een visietraject te doorlopen en afzonderlijke afspraken te maken (Int Y3, Int Y5). Ze missen soms de onderlinge afstemming: “Heel vaak zie je dat verschillende gemeenten, verschillende kwaliteitseisen en verantwoordingseisen hanteren” (Int Y5). Gemeenten willen graag “een eigen kleur geven” aan het beleid dat zij voeren (Int Y3), ook wanneer dat regionaal beleid is. In welk samenwerkingsverband het beleid rondom langer zelfstandig wonen (lokaal hetzij regionaal) tot stand moet komen, is nog niet bekend. Er zijn diverse overlappende overlegstructuren. Een geïnterviewde geeft aan: “Ik vraag me wel eens af, of er niet teveel overlegvormen

zijn waar eigenlijk dezelfde onderwerpen worden besproken, en de knopen niet echt worden doorgehakt” (Int Y5). Een duidelijke overleg- en beslisstructuur is, in ieder geval voor langer zelfstandig wonen, nog niet aanwezig. Het zou hierbij kunnen helpen, volgens de geïnterviewden, als de gemeente inzichtelijk maakt in welk overleg welk onderwerp wordt besproken, en welke personen daarbij aanwezig zijn (Int Y5).

Procesinrichting

Tot voor kort is een HLZ-regiosecretaris, gefinancierd vanuit het ministerie van VWS, actief geweest in de regio (Doc Y1, Int Y3). De tijdelijke aanstelling van deze regiosecretaris, die vooral als procesmanager fungeerde, is sinds kort ten einde (Int Y3). De procesmanager investeerde veel tijd en moeite in de samenwerking, en dat kwam de productiviteit van het geheel ten goede, volgens betrokkenen. “Wat heel belangrijk was in zo’n overleg, is dat iemand de aanjaagfunctie had” (Int Y5). De regiosecretaris besteedde veel aandacht aan de belangen van de verschillende partijen, en de beelden die onderling heersten. Sommige geïnterviewden vragen zich af hoe het zal gaan met het overleg wanneer er geen persoon meer is die als taak heeft het overleg draaiende te krijgen en te houden. Er moeten tijd en middelen ter beschikking gesteld worden aan de samenwerking. En als dat niet meer gebeurt, “dan stopt het ook een beetje”, is een van de voorspellingen (Int Y6). De aandacht voor de samenwerking ebbt, zo wordt gevreesd, gemakkelijk weg.

In het algemeen vinden de geïnterviewden de samenwerking desondanks de moeite waard, al blijft nog wel de vraag in hoeverre er daadwerkelijk uitkomsten uit het overleg zullen komen (Int Y1, Int Y3, Int Y4, Int Y5, Int Y6). De efficiëntie en doelmatigheid van het overleg wordt wel als knelpunt ervaren. “Op een gegeven moment hadden we een paar overleggen achter elkaar gehad, en toen vielen we steeds in de herhaling en toen kwam er wel: zijn we wel op de juiste manier bezig?” (Int Y5). Een van de geïnterviewden vat zijn wens bondig samen: “Minder strategie en meer daadkracht” (Int Y2). Er wordt volgens de geïnterviewde vaak te veel over richting en visie gesproken, en er is te weinig oog voor resultaat. Het ondersteunen van initiatieven (waarin ambtenaren een belangrijke rol vervullen door initiatieven ‘de weg te wijzen’ binnen de gemeente), en het opzetten van experimenten wordt wel gezien als geschikte manier om voldoende uitkomsten te genereren, omdat daarmee van win-win situaties en succesverhalen gecreëerd kunnen worden (Int Y2, Int Y6).

De vraag of mensen wel juist bezig zijn uit zich ook op een andere manier: sommige mensen vragen zich af in hoeverre het lukt om uit, wat zij veelal noemen, het patroon van ‘oud denken’ te komen (Int Y1, Int Y2, Int Y3, Int Y6). ‘Oud denken’ kan overigens diverse betekenissen hebben. De een wil ermee aangeven dat het proces vaak te veel gepolitiseerd wordt (Int Y3), de ander ziet de grote neiging van zorgambtenaren om voor mensen te zorgen in plaats van ze op hun eigen verantwoordelijkheid te

wijzen (Y1), en één geïnterviewde schaaft er het (te) goedkoop verhuren van panden aan de denkbeeldige “stichting brei een sok voor een lantaarnpaal” door de gemeente onder, waarmee hij wil aangeven dat hij vindt dat gemeenteambtenaren nog wel eens de neiging hebben om naarstig op zoek te gaan naar doelgroepen voor een pand in gemeentelijk bezit, in plaats van het te verkopen en met de opbrengst iets anders zinvols te doen (Y2). Ondanks de sterk uiteenlopende beelden van ‘oud denken’ is volgens iedere geïnterviewde een omslag (of ‘kanteling’ of ‘verandering’) nodig, en dan – ruwweg – in de richting van meer zelfstandigheid van mensen en organisaties en minder bemoeienis vanuit de overheid (Int Y1, Int Y2, Int Y3, Int Y6). Deze omslag komt echter maar mondjesmaat op gang. Het lukt dan ook slechts in beperkte mate om minder vanuit een geïnstitutionaliseerde blik, en meer vanuit burgerperspectief te denken. Deels zal tijd hier volgens de geïnterviewden aan bijdragen (verandering heeft tijd nodig), maar het is ook mogelijk om deze omslag in denken actief te versnellen (Int Y3, Int Y6). Een oplossing die wordt aangedragen is het uitnodigen van burgerorganisaties bij het overleg (Int Y6), en ook het uitnodigen van andere partijen kan helpen de omslag te bespoedigen: een van de geïnterviewden geeft aan dat bij een van de overleggen met gemeenten een architect was uitgenodigd, die op een totaal andere manier over langer zelfstandig wonen nadacht dan de overige aanwezigen (Int Y3). Het uitnodigen van andersdenkenden daarmee kan helpen om uit oude denkpatronen te geraken, en nieuwe denkpatronen te ontwikkelen.

Verbinden

Aan tafel zitten diverse partijen die elkaar al kenden, en ook partijen die nieuw zijn voor andere partijen (Doc Y1). Een van de geïnterviewden geeft dan ook aan dat hun grootste winst is, dat ze veel nieuwe contacten hebben opgedaan, en gemakkelijker anderen kunnen mailen of bellen (Int Y3, Int Y5). Vrijwel alle betrokkenen lijken open te staan voor contact met anderen, en alle geïnterviewden zijn zich bewust van hun onderlinge afhankelijkheid. Het vertrouwen tussen partijen is op veel plekken goed, en in de recente periode verder gegroeid, geeft een geïnterviewde aan (Int Y3). Al geldt dat niet voor alle relaties, tussen aanbieders onderling is het vertrouwen niet altijd even groot. “Je zit wel met een andere aanbieder aan tafel, dus je moet er wel een beetje voorzichtig mee zijn dat je geen concurrentiegevoelige informatie op tafel legt” (Int Y5). Ook de relatie tussen gemeenten en aanbieders wordt niet altijd getypeerd door een volwaardige vertrouwensband, hier spelen inkooptrajecten en onderhandelingsposities een rol. Toch verandert ook hier het een en ander: “Het vertrouwen is wel gegroeid” (Int Y6). Een van de geïnterviewden geeft ook aan dat ze van betrokkenen terugkrijgt: “We voelen meer vertrouwen, we voelen meer verbinding, we weten elkaar te vinden” (Y3). Volgens de geïnterviewde is dit een goede basis om verder te groeien. De echte proef op de som moet echter nog komen: “... op het moment dat je gedeelde zaken, gezamenlijk draagvlak, naar definitie kwesties, of naar lastige onderwerpen zoeken gaat,

denk ik dat het vertrouwen en de verbinding maar zó klein is” (Int Y3). Hoe groot het vertrouwen is wanneer er daadwerkelijk ingewikkelde zaken ter tafel komen of lastige besluiten genomen moeten worden, moet dus nog blijken.

De exacte rol van gemeente Y in het geheel is lastig te duiden. Sommigen zien de gemeente als leider in het netwerk (Int Y4), sommigen niet (Int Y2, Int Y5). Ook veel geïnterviewden, onder wie gemeenteambtenaren, weten niet precies te vertellen hoe gemeente Y staat in het langer zelfstandig wonen (Int Y1, Int Y2, Int Y3). En voor zover ze wel uitspraken doen over de betekenis van langer zelfstandig wonen voor gemeente Y, lopen hun opvattingen ver uiteen. Waar een van de geïnterviewde het langer zelfstandig wonen vooral ziet als strategische inzet van zorgvastgoed, waarmee voldoende woningen worden gecreëerd waarin mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen (Int Y2), ziet de ander het voornamelijk als het succesvol inrichten van sociale wijkteams, die ondersteuning bieden zodat mensen zo lang mogelijk in hun eigen huis kunnen blijven wonen (Int Y1). Zo komen beiden tot een volledig tegenovergestelde rol voor de gemeente: waar de een geen leidende of überhaupt wezenlijke taak voor de gemeente ziet, want “zorgvastgoed is niet een ding van de overheid” (Int Y2), ziet de ander de gemeente juist als dé partij die dit - met de andere partijen - voor elkaar moet krijgen: “... in dit proces zijn wij echt aanjager ... Dus we zijn wel echt een soort van spin in het web, we moeten naar alle kanten toe zorgen dat we de boel goed regelen en afstemmen.” (Int Y1). In de afstemming over wat LZW is en wat de rol van de gemeente daarin zou moeten zijn, zijn intern bij de gemeente dus nog heel wat slagen te maken. De pogingen die daarvoor tot nu toe bij de gemeente zijn gedaan, zoals het samenvoegen van afdelingen en het toewijzen van één overkoepelende leidinggevende aan verschillende afdelingen, zijn volgens een geïnterviewde niet altijd succesvol geweest. Het nemen van tijd voor verandering en ‘een nieuwe manier van leidinggeven’ (Int Y1) worden als de belangrijkste oplossingen gezien. Ook een wethouder die het goede voorbeeld geeft en erg de verbinding aangaat met andere terreinen, en het bestuurlijk (op wethoudersniveau) bundelen van verantwoordelijkheden rondom langer zelfstandig wonen wordt gezien als mogelijke oplossing hiervoor (Int Y1).

De competenties van de mensen die binnen de gemeente met dit thema aan de slag zijn, vormen bij diverse geïnterviewden reden tot zorg (Int Y1, Int Y2, Int Y3). Sommige mensen hebben zeker de juiste competenties, maar dit geldt niet voor iedereen. Ook tijdens de recente reorganisaties is het – volgens de geïnterviewde die dit punt aandraagt vanwege het afspiegelingsbeginsel – gebeurd dat medewerkers die wel de noodzakelijke competenties hadden, zijn ontslagen, terwijl mensen zonder deze competenties zijn gebleven. “Die beleidsmedewerker die dingen wel slim, strategisch, strak kan doen, die is dan in een keer op non-actief gesteld, terwijl de collega waarbij je al 30 jaar denkt, ik ben hier nog nooit wat mee verder gekomen, ja die blijft dan zitten, omdat hij toevallig niet aan de beurt is” (Int Y2). Om de mensen met de juiste competenties op de juiste plek te krijgen, pleiten sommige geïnterviewden

voor meer gerichte selectie van personeel voor bepaalde posities (Int Y2, Int Y3). Een geïnterviewde merkt op dat dit in zekere mate al gebeurt: “Je ziet nu dat er op een aantal plekken gewoon de mensen bewust op plekken worden gezet, en niet gewoon omdat die al 10 jaar in dienst is en wel toe is aan promotie, maar gewoon omdat iemand het meest geschikt is” (Int Y2). En bij aannemen van nieuw personeel kan erop gelet worden dat deze over de juiste competenties beschikt (Int Y3). Voor zittend personeel dat niet over de juiste competenties beschikt, zouden het stimuleren van het aanleren van nieuwe competenties, en scholing en training mogelijke oplossingsrichtingen kunnen zijn (Int Y3).

Inhoud

Het formuleren van een collectief belang lukt redelijk goed, maar het vaststellen van concrete acties en oplossingen lijkt moeilijk (Doc Y1, Int Y5). Afspraken blijven vaak hangen in abstracties, en het lijkt lastig hieruit concrete acties en afspraken te abstraheren (Int Y3, Int Y5).

Geïnterviewden vinden in deze casus de beschikbare informatie meer dan voldoende, en soms zelfs overvloedig (Int Y1, Int Y3, Int Y5). “Je krijgt veel stukken voor je kiezen, ik moet heel eerlijk zeggen, om alle stukken te kennen, het is toch een dagtaak om alles goed door te nemen” (Int Y5). Er is zo veel informatie dat het lastig is om van alles op de hoogte te zijn. Veel mensen zijn dan ook niet volledig op de hoogte van alle beschikbare informatie, wat de doelmatigheid van het overleg niet ten goede komt. “Ik denk dat we daardoor de zaken op dit moment niet zo efficiënt mogelijk regelen” (Int Y1). Een mogelijke oplossing, aangedragen door een betrokkene, is voorbewerking van informatie. “Dus het is niet alleen het neerzetten van het kennisplatform en de gemeente overladen met gegevens, maar help ze die te interpreteren” (Int Y3). Gemeenten en andere partijen ontvangen graag informatie, maar wanneer zij een te grote hoeveelheid informatie krijgen, is het effect ervan minimaal. “Dus maak er een rapportje van, ze zijn gek op rapportjes. En specifiek van hun gemeente” (Int Y3). Informatie kan, voor zover mogelijk, volgens de geïnterviewde het beste zo specifiek mogelijk worden toegespitst op de ontvanger. “Want daar kunnen ze wat mee, en dat scheelt ook tijd. En dan hebben ze ook die awareness, van: oh, is het dát wat er aan de hand is bij ons” (Int Y3).

Praktisch

In deze casus is in zekere zin een projectorganisatie aanwezig: er is een kernteam ingesteld met vertegenwoordigers vanuit verschillende organisaties, die samen de samenwerking hebben opgestart (Doc Y1). De projectorganisatie heeft echter geen juridische vorm, en het voortbestaan ervan is dan ook geenszins gewaarborgd (Doc Y1). Hier wordt dan ook voor gevreesd: met het wegebben van de aandacht voor het proces zou ook het voortbestaan van de projectorganisatie in gevaar kunnen komen (Int Y3).

Een ander punt waar een aantal geïnterviewden op wijzen is dat de financiering rondom het langer zelfstandig wonen beperkt, en sterk verkokerd is (Int Y2, Int Y5, Int Y6). De financiering is beperkt, omdat er maar weinig partijen op dit moment bereid zijn om te investeren in langjarige vastgoedprojecten. Corporaties hebben een verslechterde financiële positie en zijn aan meer regels gebonden, en institutionele beleggers hebben op dit moment vaak weinig interesse in vastgoed, aldus een van de geïnterviewden (Int Y2). De geïnterviewde geeft fondsvorming, het bijeenleggen van geld dat (bijvoorbeeld middels leningen) geïnvesteerd kan worden in vastgoed(her)ontwikkeling, als mogelijke oplossing. De beschikbare financiering is ook sterk verkokerd, wat het moeilijk maakt om innovatieve ideeën tot uiting te brengen (Int Y2, Int Y5, Int Y6). Dit geldt zowel binnen de gemeente als binnen de verschillende financieringen van zorg. Gemeente Y heeft financieringsstromen voor wonen, cultuur en zorg/welzijn sterk gescheiden. “We proberen heel zuiver de discussie te voeren van hè, vastgoedgeld is vastgoedgeld, cultuurgeld is cultuurgeld en zorggeld is zorggeld, terwijl je natuurlijk juist een optimale mix zou willen hebben van... vastgoed en zorg” (Int Y2). De financieringsstromen zijn sterk gescheiden, en het is moeilijk om hierin kruisverbanden te maken. “Stel nou dat je door, bijvoorbeeld, een slimmer woonsysteem minder zorg hoeft te leveren, dan zou je op de een of andere manier dat geld van de ene naar de andere kant willen laten vloeien. Maar dan, veel succes gewenst zal ik maar zeggen” (Int Y2). Financiering van verschillende domeinen is sterk gescheiden. Hetzelfde geldt voor de verschillende financieringsbronnen voor zorg en welzijn. De financieringsstromen vanuit de Wlz (Wet langdurige zorg), de Wmo (Wet maatschappelijke opvang) en de Zvw (Zorgverzekeringswet) zijn strikt van elkaar gescheiden, en de uitvoerders zijn drie verschillende organisaties (respectievelijk zorgkantoor, gemeente en zorgverzekeraar) (Int Y5, Int Y6). Tussen deze organisaties zijn grote onderlinge verschillen. Een medewerker van het zorgkantoor vertelt: “Kijk de gemeente kan, even ter illustratie, met het budget wat ze heeft, keuzes maken: we gaan lantaarnpalen neerzetten voor verlichting en dus wordt het veiliger ... of we gaan er politieagenten neerzetten, maken we het ook veiliger” (Int Y6). Gemeenten kunnen een groot deel van het geld dat zij ter beschikking hebben relatief vrij besteden. Voor het zorgkantoor geldt dat niet: “Wij kunnen het alleen maar aan dat stukje zorg geven, waar een cliënt de indicatie voor heeft” (Int Y6). Met name op het gebied van preventie, ook wel ‘de voorkant’ genoemd, bedoeld om zorguitgaven (aan ‘de achterkant’) te besparen, zorgt dit nog wel eens voor misverstanden. “Gemeenten zeggen wel vaker, alles wat wij doen aan de voorkant, betekent dat jullie aan de achterkant, bijvoorbeeld als er een indicatie is voor de Wlz, dat jullie dat niet meer hoeven te betalen” (Int Y6). Daarmee zien gemeenten de mogelijkheid om Wlz-middelen vanuit het zorgkantoor preventief in te zetten, bijvoorbeeld in woningaanpassingen, om later Wlz-uitgaven te besparen. De geïnterviewde van het zorgkantoor ziet dit anders: “Ik snap de gedachtegang wel, in algemene zin, maar ja, we betalen ook premie voor Zorgverzekeringswet en je betaalt premie voor de Wlz. En dat is premiegeld, dat is anders dan dat je

belasting betaalt of een bijdrage voor jouw gemeente. Dus het zijn verschillende schotten, verschillende verantwoordingssystemen” (Int Y6). Preventie hoort volgens het zorgkantoor thuis bij de gemeente. “Een burger die premie betaalt, wil natuurlijk voor die premie, dat de Wlz geregeld wordt, en dat er niet, ik noem maar wat, dat daar lantaarnpalen uit gefinancierd worden. Nee, dat is het andere domein, dat het domein van het Wmo” (Int Y6). De gemeente heeft volgens de respondent, vanuit de Wmo, de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor preventie, en ze ziet geen mogelijkheid om daar Wlz-middelen vanuit het zorgkantoor voor ter beschikking te stellen, iets wat vanuit de gemeente wel wenselijk zou zijn (Int Y6). Een oplossing voor dit punt is niet eenvoudig gevonden, de schotten tussen de financiering zijn erg hard, en niet zomaar geslecht (Int Y5, Int Y6).

Ideale regisseursrol

De ideale regisseursrol zoals die geschetst wordt door geïnterviewden uit casus Y loopt erg ver uiteen. Er worden zaken genoemd als meedenken en het aandragen van innovatieve oplossingen (Int Y4), maar ook kartrekker zijn van de Wmo (Int Y5), en het doorverwijzen van burgers naar de juiste instantie komen voorbij (Int Y6). Opvallend is dat het hebben van een visie door geen enkele geïnterviewde genoemd wordt als belangrijke taak van de gemeente. De overeenkomstige kenmerken zijn vooral te vinden in het verbinden van verschillende partijen, en het kijken naar mogelijkheden voor mensen en (hun) initiatieven.

Het verbinden van verschillende partijen wordt door sommigen gezien als belangrijke taak van gemeenten (Int Y1, Int Y2, Int Y3, Int Y4). Ook in de woonvisie staat dit vermeld (Doc Y2). “Ik denk dat er toch iemand een soort verbindende positie moeten innemen en ik denk dat een gemeente dat kan” (Int Y1). Er zijn ook mensen die het verbinden zien als samenwerken: “Niet denken dat je zelf de oplossingen hebt, maar juist samen, open staan voor verbindingen met partijen en samen tot de beste oplossingen komen” (Int Y4). Het leggen van verbindingen tussen verschillende partijen is volgens velen een belangrijke taak van de gemeente.

Een ander onderdeel van de ideale gemeentelijke rol is het ondersteunen van initiatieven (Int Y2, Int Y3, Int Y6)), het faciliteren, “gewoon het mogelijk maken” (Int Y2). Daarvoor is het nodig dat de gemeente niet te strak naar regels kijkt, maar “... open kijkt naar: Wat kunnen we doen? En kijk ook eens heel onorthodox en ga ook eens op een andere manier naar oplossingen kijken.” (Int Y3). Open staan voor verbinding en innovatie zijn een belangrijke opgave voor de ideale gemeente, volgens de geïnterviewden van casus Y.

Deelconclusie Gemeente Y

De knelpunten die zich manifesteren bij gemeente Y komen deels overeen met de knelpunten die voortkwamen uit casus X. Net als in gemeente X zijn bij gemeente Y de netwerkstructuur en -inrichting nog niet volledig uitgekristalliseerd, laat de interne afstemming binnen de gemeente te wensen over, en worstelt de gemeente nog enigszins met haar rol. De oplossingen die betrokkenen hiervoor aandragen zijn deels overeenkomstig met de eerder genoemde oplossingsrichtingen, maar deels ook aanvullend: wat in deze casus sterk naar voren komt is dat het goed zou zijn als er een trekkende wethouder was, een wethouder die bestuurlijk draagvlak voor oplossingen weet te creëren, en verschillende domeinen (wonen, zorg, welzijn) bij elkaar kan brengen, zowel binnen als buiten de gemeente.

Ondanks de overeenkomstige knelpunten is in deze casus ook zichtbaar dat overleg inmiddels iets verder is gevorderd: het vertrouwen en de verbinding tussen partijen is gegroeid, de meeste geïnterviewden vinden de samenwerking de moeite waard, en het lukt redelijk om gemeenschappelijke doelen te formuleren. De betrokkenen geven aan dat de procesmanager, die tot voor kort in dienst was, hieraan positief heeft bijgedragen. Het aflopen van de tijdelijke aanstelling van de procesmanager wekt bij velen echter zorgen om de continuïteit: er wordt gevreesd dat tegelijk met het vertrek van de procesmanager ook de aandacht voor de samenwerking verdwijnt. Naast deze zorg omtrent de continuïteit komen in de verder gevorderde samenwerking nieuwe knelpunten naar voren: de manier van overleg voeren staat bijvoorbeeld ter discussie, betrokkenen vinden het moeilijk om vanuit burgerperspectief te denken, en het blijkt moeilijk tot concrete afspraken te komen. Het burgerperspectief zou meer kunnen worden geïntegreerd door burgerorganisaties uit te nodigen aan tafel, en geïnterviewden geven aan dat het – om tot concrete resultaten te komen en niet te blijven overleggen zonder uitkomst – belangrijk is dat er nu bestuurlijk knopen worden doorgehakt.

Niet alle knelpunten, die ook in de vorige casus naar voren kwamen, zijn dus in deze casus opgelost, en tegelijkertijd dienen zich ook andersoortige knelpunten aan. Enerzijds betekent dit dat niet alle knelpunten direct aan het begin van de samenwerking hoeven te worden opgelost om verder te komen in het proces. Elkaar leren kennen, belangen en doelen verkennen, en (vrijblijvend) met elkaar overleggen kan immers ook wanneer knelpunten zich voordoen. Anderzijds is het opvallend te noemen dat verschillende geïnterviewden aangeven dat concreet resultaat in deze casus uitblijft. In deze casus geven betrokkenen aan dat het belangrijk is dat er ook wethouders worden betrokken, omdat zij de mogelijkheid hebben daadwerkelijk beslissingen te nemen. Wanneer in een proces geen beslisbevoegdheid aanwezig is, is het moeilijk tot realistische gedragen oplossingen te komen. Het feit dat betrokkenen ook in casus Y aangeven dat verschillende knelpunten zich nog voordoen en belangrijk zijn, lijkt erop te duiden dat verschillende knelpunten, ondanks dat de samenwerking hier verder gevorderd is dan in gemeente X, nog niet aan belang hebben ingeboet.

4.1.3. Gemeente Z

In casus Z is men in 2013, twee jaar voor invoering van de wet HLZ, begonnen met het opzetten van een platform rondom het thema langer zelfstandig wonen (Doc Z1, Int Z5). De doelstelling van het platform (een concreet plan van aanpak) is volgens de deelnemers inmiddels bijna bereikt, waarna het platform opgeheven zal worden (Int Z4, Int Z5). Er is veel kennis opgedaan, en er zijn concrete afspraken gemaakt. Bijzonder is hier dat niet de gemeente de initiatiefnemer is geweest, maar dat zorgaanbieders en woningcorporaties samen de aanzet hebben gegeven tot het opzetten van het platform (Doc Z1, Int Z2, Int Z5).

De rol van de gemeente

Voor aanvang van het project, en ook tijdens het eerste jaar in de uitvoering ervan, was de gemeente van plan zelf een visie te ontwikkelen op dit terrein. Dit had op dat moment echter weinig prioriteit (Int Z2, Int Z5). Naarmate de ontwikkeling van het platform vorderde, besloot de gemeente haar koers te wijzigen en aan te sluiten bij het reeds bestaande initiatief. De gemeente heeft dan ook niet zelf een aanvullende (of concurrerende) visie ontwikkeld (Int Z5). De gemeente is daarmee dan ook niet de initiatiefnemer in het netwerk, maar één van de deelnemende partijen. De gemeente richt zich in het samenwerkingsverband op inhoudelijke zaken, zoals onderzoek doen en informatie delen (Int Z2, Int Z3). De toegevoegde waarde van de gemeente staat buiten discussie: de competenties van de deelnemende ambtenaren staan buiten kijf, en ook de inzet en kwaliteiten van de betrokken wethouder worden door meerdere geïnterviewden genoemd (Int Z3, Int Z4, Int Z5). Maar ook nu, terwijl wethouder wonen-zorg en gemeenteambtenaren intensief betrokken is bij het platform en gemeenteambtenaren, blijft het initiatief bij de partijen in het netwerk.

Knelpunten

De samenwerking gaat lijkt in het algemeen erg goed te gaan. De meeste knelpunten die er waren, zijn inmiddels overwonnen. In tabel 7 is een overzicht van alle knelpunten opgenomen, die hierna – samen met de bijbehorende oplossingen – toegelicht worden.

Tabel 7. Resultaten knelpunten en succesfactoren gemeente Z

Variabele	Bevinding	Betekenis
I. Netwerkstructuur		
Netwerkgrootte	Het aantal betrokken partijen is groot.	Succesfactor ^[1]
Variëteit aan actoren	Er zijn grote verschillen tussen partijen, met name in taal en	Knelpunt ^[3]

	organisatiecultuur. Dit bemoeilijkt soms het overleg.	
Onmisbare actoren	De onmisbare actoren zijn aanwezig, waaronder sinds kort ook het zorgkantoor.	Succesfactor
Spanning lokaal-regionaal ^[2]	Het platform is op gemeentelijk niveau georganiseerd. De oriëntatie op de regio is zeer beperkt.	Knelpunt
Overlappende overlegstructuren ^[2]	Er zijn meerdere overlegstructuren waar over ongeveer dezelfde thema's wordt gesproken.	Knelpunt ^[3]
II. Procesinrichting		
Wezenlijk aandeel gemeente	De gemeente levert een wezenlijk aandeel in het proces.	Succesfactor
Verhouding transactiekosten-opbrengsten	De verhouding tussen kosten en baten is positief. Partijen vinden de samenwerking de moeite waard.	Succesfactor
Risico's voor actoren	De risico's zijn beperkt, en aanwezige risico's zijn ingeperkt.	Succesfactor
Behandeling nieuwe toetreders door gevestigde partijen ^[2]	Er is een spanning bij het toelaten van nieuwe (innovatieve) partijen, omdat dit voor gevestigde partijen concurrentie oplevert.	Knelpunt ^[3]
III. Verbinden		
Onderling vertrouwen	Het onderling vertrouwen is in het algemeen groot.	Succesfactor
Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid	Partijen zijn zich bewust van hun onderlinge afhankelijkheid en gedragen zich daar ook naar	Succesfactor
Meervoudige relaties	Veel partijen kenden elkaar al van tevoren.	Succesfactor
Netwerk leiderschap	De gemeente is niet de leider van het netwerk.	Neutraal ^[1]
Netwerkcompetenties	De bij de samenwerking betrokken gemeenteambtenaren hebben de juiste competenties.	Succesfactor
Interne organisatie gemeente ^[2]	Binnen de gemeente vindt volgens ambtenaren niet altijd even goede afstemming plaats, andere partijen noemen dit punt niet.	Wisselend
Bestuurlijk commitment ^[2]	Er is één verantwoordelijk wethouder voor LZW die betrokken is bij de samenwerking.	Succesfactor
IV. Inhoud		
Gemeenschappelijk belang en consensus over doelen	Het is goed gelukt een gemeenschappelijk belang en collectieve doelen te formuleren.	Succesfactor
Problemen en oplossingen passend binnen regels	Het is goed gelukt probleemdefinities te geven en tot realistische oplossingen te komen.	Succesfactor
Gedeelde urgentie ^[2]	Ook al is het mogelijk gebleken een gemeenschappelijk belang te formuleren, urgenties en prioriteiten lopen nog wel eens uiteen.	Neutraal
Snelheid en duidelijkheid	Meerdere geïnterviewden geven aan dat het tempo waarmee de	Knelpunt

wetgeving nationale overheid ^[2]	nationale overheid wetten invoert erg hoog ligt, en dat de informatievoorziening over deze wetten te wensen overlaat.	
V. Praktische zaken		
Projectorganisatie	Er is een goed functionerende projectorganisatie opgezet.	Succesfactor
Financiering ^[2]	Geïnterviewden geven aan dat de financiering sterk verkokerd is, en –voor zorg- en welzijnsaanbieders – erg gericht is op de korte termijn.	Knelpunt

^[1] Afwijkend van de verwachting op basis van de theorie.

^[2] Niet letterlijk voorkomend uit de onderzochte literatuur, knelpunt wordt door geïnterviewden zelf aangedragen en/of staat beschreven in documenten.

^[3] Voor dit knelpunt is in deze casus een oplossing gevonden.

Netwerkstructuur

In het visiedocument van de samenwerking wordt melding gemaakt van een groot aantal overleggen in de stad, waar over soortgelijke thema's wordt gesproken, met veelal dezelfde deelnemers (Doc Z1). Deze samenwerking is daar een aanvulling op, maar in het document wordt uitgesproken dat de samenwerking tijdelijk is: het resultaat van de samenwerking is een concreet plan van aanpak, met actiepunten die door de deelnemende organisaties zelf moeten worden uitgevoerd (Doc Z1). Vooral zorgorganisaties willen graag dat de samenwerking tijdelijk is. "Het moet een korte tijdelijke interventie zijn, het moet niet structureel worden, want straks hebben we een aantal dingen ontwikkeld, en dan hebben de corporaties een aantal nieuwe taken, en dan hebben wij nieuwe taken en dan is het ook weer klaar, dan moet je ook weer stoppen met deze interventie." (Int Z4). Niet iedereen is het daarmee eens. "Daar denken de corporaties anders over. Ja, want die hebben zoiets van: kom op, het is allemaal nieuw voor ons, blijf erbij, want wij willen ook wel graag door jullie gevoed worden" (Int Z4). Woningcorporaties, die straks nieuwe doelgroepen moeten huisvesten die ook zorg nodig hebben, hebben meer de wens om structureel overleg te blijven voeren met zorgaanbieders, maar in principe is afgesproken dat het samenwerkingsverband tijdelijk is, en dat het overleg daarna op andere manieren wordt gevoerd (Int Z4, Int Z5).

Opvallend in deze casus is het zeer grote aantal partijen dat intensief betrokken is: er nemen bijna 30 partijen deel aan de samenwerking (Doc Z1). In dit geval lijkt het grote aantal partijen echter niet tot problemen te leiden. In de documenten staan geen problemen hieromtrent genoemd, en geen enkele geïnterviewde maakt melding van problemen als gevolg van het grote aantal partijen. Sterker nog: er wordt aangegeven dat men trots is op het "breed maatschappelijk draagvlak", dat er is voor de samenwerking (Doc Z1), en dat er ruimte is voor nieuwe partijen om aan te schuiven (Int Z3, Int Z5).

Tot nu toe ontbrak nog een partij, de zorgverzekeraar, maar ook deze heeft inmiddels toegezegd deel te nemen, waardoor er, volgens de deelnemers, een heel compleet scala aan deelnemers ontstaat (Int Z2, Int Z5). De gemeente heeft veel moeite gedaan om deze partij aan tafel te krijgen, er zijn meerdere mensen meermalen uitgenodigd en er is uitgebreid gelobbyd (Int Z5). Het grote aantal partijen vertaalt zich wel in een grote diversiteit: in het samenwerkingsverband zijn woningcorporaties, zorgaanbieders, gemeente, cliëntenorganisaties, huurdersorganisaties, en vele andere partijen betrokken (Doc Z1). Deze partijen vertonen onderling grote verschillen (Doc Z1, Int Z3, Int Z5).

Deze verschillen uiteten zich in deze casus met name in de gebruikte taal (Doc Z1, Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). Vooral woningcorporaties en zorgaanbieders hadden regelmatig moeite om elkaar te begrijpen, geven geïnterviewden aan (Int Z3, Int Z4, Int Z5). Een geïnterviewde geeft een voorbeeld. “Als wij het hebben over strategie, dan hebben wij het over een strategie van 30 jaar. Dan hadden we afgesproken, met ons werkgroepje, de strategie van het vastgoed gaan we opstellen” (Int Z3). Zorgaanbieders en woningcorporaties, die samen in een werkgroep zaten, spraken met elkaar af om ieder voor zich een strategie op te stellen over de omgang met leegkomend zorgvastgoed, “... komen we 3 weken later terug met een strategie, hebben zij een strategie van een jaar. Ja maar, dat is geen strategie” (Int Z3). Een strategie heeft voor beide partijen dus een uiteenlopende betekenis. Voor zorgorganisaties, die afhankelijk zijn van de financiering die slechts voor een jaar wordt afgegeven, betekent een strategie iets heel anders dan voor woningcorporaties die projecten ontwikkelen met een exploitatieduur van 30 of 50 jaar. Taal kan ook aanleiding vormen tot irritaties. Een van de werkgroepen had bijvoorbeeld een “... zorgarrangement ontwikkeld, ... geredeneerd vanuit de klant. Daar hadden we eerst een ander woord voor. En de zorgwereld kreeg daar gewoon permanente jeuk van. Oh ja ‘product markt combinaties’” (Int Z2). Het denken vanuit ‘de markt’ - voor woningcorporaties een reguliere denkwijze – wekte irritatie op bij zorg- en welzijnsaanbieders. Het overbruggen van de verschillen heeft veel energie gekost. “Daarvoor moet je elkaar leren kennen en begrijpen”, geeft een van de geïnterviewden aan (Int Z5). “En dat kan alleen als je met elkaar op de hei zit”. Deelnemers hebben een aantal dagen met elkaar doorgebracht waarbij ze erg intensief met elkaar hebben gesproken over de verschillen die er zijn tussen de verschillende partijen. Dit achtten ze noodzakelijk, “... want anders heb je een vergaderingetje van 2 uur, en dan heb je elkaar net nog niet begrepen. En dan zie je elkaar over 2 weken weer, en dan moet je weer opnieuw beginnen, nou dat werkt dus niet” (Int Z5). Geïnterviewden hebben hun verwachtingen over en weer uitgesproken, en de procesleider heeft hen aangemoedigd (en soms zelfs min of meer verplicht) open te zijn over hun belangen en ook hun kwetsbaarheden te tonen. Ook later is regelmatig een deel van de agenda gereserveerd geweest voor procesmatige aangelegenheden (Int Z5). Dit heeft, volgens geïnterviewden geleid tot een open sfeer, meer wederzijds begrip, meer vertrouwen, en een sterkere onderlinge band (Int Z1, Int Z5).

Deze positieve ervaringen gelden vooral op lokaal niveau: het platform is lokaal, niet regionaal georiënteerd (Doc Z1, Int Z1). Enkele geïnterviewden geven aan dat op het moment geprobeerd wordt om een dergelijk platform ook in een andere gemeente in de regio op te zetten, en dat andere gemeenten ook met iets soortgelijks bezig zijn (Int Z1, Int Z5). Kennisdeling tussen verschillende gemeenten vindt plaats, en het was ook geen probleem om overleg tussen gemeenten te organiseren (Int Z1). Er is wel enige concurrentie tussen gemeenten: “Gemeenten hebben ook wel de behoefte om een eigen stempel te drukken, om een beetje te schitteren” (Int Z1). Het bundelen van bijvoorbeeld Wmo-inkoop is daardoor geen vanzelfsprekendheid, zeker niet op het gebied van de HLZ-regio. “En je ziet nu, eigenlijk organisch, twee grote gebieden ontstaan” (Int Z1). Er vinden diverse initiatieven plaats in de regio, en er is ook kennisdeling over deze initiatieven, maar van een afgestemd regionaal plan is geen sprake (Int Z1).

Procesinrichting

Deelname aan het proces vergt een, volgens de deelnemers, vrij grote investering: naast het ter beschikking stellen van de uren van de deelnemers betalen alle partijen (met uitzondering van de cliënten- en huurdersorganisaties) enkele duizenden euro's voor het faciliteren van de projectorganisatie, en het laten uitvoeren van onderzoek (Doc Z1, Int Z3, Int Z5). Daartegenover staat wel een opbrengst, alle geïnterviewden vinden de samenwerking dan ook de moeite waard. Een van de zorgaanbieders heeft gebruik kunnen maken van het overtuigend vastgoed van een andere partij, waardoor nieuwbouw niet meer noodzakelijk was. “We hebben ontdekt dat anderen nog wel van huisvesting af moesten, terwijl wij nog wel iets nodig hadden. Dat hadden we niet ontdekt als we niet hadden samengewerkt” (Int Z4). En een van de woningcorporaties geeft aan dat, als gevolg van de gemaakte afspraken, de financiële risico's voor het beheerde vastgoed zijn afgenomen tot één zestiende deel van het oorspronkelijke bedrag (Int Z5).

Risico's kwamen in de interviews zelden als problematisch aan de orde. Financiële risico's – als gevolg van de samenwerking – zijn beperkt tot de investering van enkele duizenden euro's, en de samenwerking is overwegend positief voor het imago van de deelnemers (Int Z3, Int Z5). Al zijn er wel degelijk risico's. Een geïnterviewde medewerker van een woningcorporatie geeft bijvoorbeeld aan dat het, om in dit proces deel te nemen, noodzakelijk is om open te zijn over de belangen van de eigen organisatie. “Mensen, of partijen, kennen ons huishoudboekje beter” (Int Z5). Ze zouden hiervan gebruik kunnen maken. Maar veel geïnterviewden zien dit niet als een reden om niet mee te doen aan de samenwerking. “Alle kansen hebben ook risico's.” (Int Z3). Bovendien is tussen de deelnemers afgesproken dat alle gevoelige informatie binnen het platform blijft, en niet wordt gedeeld met anderen. Hiermee worden de risico's verder geminimaliseerd.

De partijen zijn ondertussen al vrij lang met elkaar aan het werk. Enerzijds lijkt dit ertoe te hebben geleid dat de samenwerking nu al in een tamelijk ver stadium is: geïnterviewden geven aan dat in

de loop van de tijd de samenwerking steeds beter is gegaan (Int Z3, Int Z5). Anderzijds lijkt de lange tijd dat de partijen al samenwerken een negatief effect te hebben op de openheid van netwerk (Int Z2, Int Z5). Ook de gemeente worstelt hiermee. Enerzijds zijn de grote, gevestigde partijen belangrijk voor de stad. “We proberen met de grotere partijen in de stad, die al lang verbonden zijn met de stad, wonen, welzijn, zorg goed te regelen. Ik denk ook dat dat moet, die hebben ook de meeste klanten, en de corporaties hebben die woningen” (Int Z2). Anderzijds heeft de dominantie van gevestigde partijen effect op de mogelijkheden die nieuwe partijen hebben om aan tafel te komen. “Je hebt natuurlijk een heel breed scala van nieuwe toetreders, kleine aanbieders” (Int Z2). Deze zijn voor de gemeente belangrijk, zeker als de gemeente keuzevrijheid en innovatiekracht wil stimuleren. “Maar hoe je dat in een goeie samenwerking houdt, en krijgt, vind ik een ingewikkelde” (Int Z2). Nieuwe partijen hebben niet altijd de financiële mogelijkheden om de inleg te bekostigen, en voor zorgaanbieders zijn nieuwe toetreders lang niet altijd een positieve ontwikkeling, zeker als zij zich niet in de geïnstitutionaliseerde paden bewegen. “Het is een soort roof zeg maar, van de omzet” (Int Z4). Het samenwerkingsverband heeft hiervoor een oplossing bedacht: “Uiteindelijk hebben we nu een oplossing, dat we 2 gastzetels beschikbaar stellen per jaar, voor nieuwe toetreders, en die kunnen daar dan kosteloos aan deelnemen” (Int Z5). Deze nieuwe partijen hoeven dan geen inleg te betalen, en krijgen geen stemrecht, maar kunnen wel gebruik maken van het netwerk dat het samenwerkingsverband biedt. En het netwerk profiteert van de vernieuwende opvatting die nieuwe partijen met zich meebrengen. De oplossing lijkt te werken. “Het liefst zijn dat dan natuurlijk de jonge, innovatieve partijen. Ik heb zojuist, gisteren, een mailtje gekregen, van een hele vernieuwende partij, die heeft zich aangemeld voor een gastzetel” (Int Z5).

Verbinden

De geïnterviewden spreken in het algemeen erg positief over de samenwerking. De motivatie is er, partijen weten elkaar te vinden (voor zover dat eerder nog niet het geval was), en partijen zijn bereid zich in elkaars wereld en positie te verplaatsen (Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). De geïnterviewden lijken zich ook bewust te zijn van hun onderlinge afhankelijkheid, en hebben daarmee een open houding naar elkaar. Het vertrouwen onderling is, op een enkele uitzondering na (een partij waarvan de desbetreffende bestuurder inmiddels is vervangen), groot (Int Z1, Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). “Van de partijen die aan tafel zitten is er vertrouwen, dat denk ik wel ja” (Int Z3). Ook op regionaal niveau lijkt het vertrouwen te groeien, en lijken partijen elkaar meer te waarderen. “En ik vind dat we, met elkaar, een hele slag gemaakt hebben, in zowel het opbouwen van vertrouwen, als waardering voor elkaars initiatief” (Int Z1).

Ook in deze casus laat de interne afstemming binnen de gemeente nog wel eens te wensen over, een geïnterviewde ambtenaar geeft aan dat anderen daar last van kunnen hebben. “Je blijft bij die partijen zien, dat wij een veelkoppig monster zijn, dat je met veel mensen moet praten, niet altijd helder hebt op

welke tafel de werkelijke beslissing wordt genomen” (Int Z2). Opvallend is dat dit bij de andere geïnterviewden niet zozeer naar voren komt: zij spreken eigenlijk veel positiever over de gemeente dan de betrokken ambtenaren zelf. De bestuurlijke bundeling van wonen en zorg onder één wethouder lijkt hieraan positief te hebben bijgedragen, voorheen waren er verschillende wethouders die intensief met elkaar moesten overleggen, maar nu is er één verantwoordelijk wethouder die aanspreekpunt is voor alles rondom LZW (Int Z1, Int Z5). De positievere houding van andere partijen tegenover de interne organisatie van de gemeente kan ook te maken hebben met de gemeentelijke rolopvatting. De rol van de gemeente in het netwerk is een andere dan in veel andere netwerken: de gemeente is hier niet de netwerkleider, en wordt ook niet zo gezien (Doc Z1, Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). Woningcorporaties en zorgaanbieders hebben het initiatief genomen, en de grootste woningcorporaties heeft een procesmanager ter beschikking gesteld, die veelal wordt gezien als leider van het netwerk (Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). Dit betekent echter niet dat de gemeente geen rol heeft. “Het er mee eens zijn, het ondersteunen ... dat is vooral hun rol. Zowel in woorden, maar ook echt in daden, in kennis” (Int Z3). De inzet van de gemeente is hiermee minder afhankelijk van de gemeentelijke organisatie, en meer van de competenties van de betrokken personen. De belangrijkste bijdragen van de gemeente zijn immers afhankelijk van de input die de betrokkenen vanuit de gemeente leveren. Deze input wordt gezien als erg positief, betrokkenen zijn in het algemeen erg te spreken over de competenties van ambtenaren en wethouders (Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). Een geïnterviewde zegt over de wethouder: “... nou als je die voor je hebt, dat weet je, dan gaat het goed. Die is enthousiast, ze weet ook waar ze het over heeft, en ze weet ook dingen voor elkaar te krijgen. En dat is wel een kritieke succesfactor in je gemeente. Zo'n wethouder” (Int Z3). Veel geïnterviewden geven aan dat het belangrijk is een betrokken wethouder te hebben die achter het initiatief staat, die stimuleert en beloont (Int Z1, Int Z3, Int Z5), en die het lukt “... om iedere keer, op de juiste momenten, initiatief te nemen, of juist los te laten, of een zetje te geven, of even met een stevig woord erin te rammen” (Int Z5). Ook werkt de betrokkenheid van een wethouder goed in het verkrijgen van bestuurlijke commitment bij andere partijen: bestuurders zijn meer geneigd aan te haken wanneer er ook wethouders betrokken zijn (Int Z3, Int Z5). De aanwezigheid van de geschikte competenties geldt overigens niet voor alle betrokkenen bij het proces: de programmamanager heeft diverse keren indringende gesprekken gevoerd met mensen wiens inzet en competenties niet toereikend bleken, en zelfs enkele malen verzocht om het wisselen van deelnemers in het proces. Dit waren echter geen deelnemers vanuit gemeente Z (Int Z5).

Inhoudelijke zaken

Het visiedocument van het platform spreekt over inhoud die soms ‘weerbarstig’ is (Doc Z1). Het heeft de deelnemers, zeker op sommige deelonderwerpen, soms veel moeite gekost om zich door de beschikbare

stukken te werken, en om deze om te zetten in gemeenschappelijke doelstellingen, duidelijke probleemdefinities, en werkbare oplossingen (Doc Z1, Int Z3, Int Z5). Geïnterviewden geven aan dat dit - door intensief met elkaar op te trekken, uitgebreid kennis te maken, en zich te verdiepen in elkaars werelden - toch goed is gelukt (Int Z3, Int Z5). Hierbij wordt ook de voorbeeldfunctie van de betrokken wethouder genoemd. De wethouder stelt zich erg open op over de belangen en uitdagingen van de gemeente, en dit werkt erg positief voor een open sfeer in de samenwerking (Int Z5).

Een opvallend punt dat in deze casus naar voren kwam is, dat partijen qua doelstellingen wellicht op een lijn kunnen zitten, maar dat ook dan hun prioriteiten en urgenties nog steeds ver uit elkaar kunnen liggen (Int Z2, Int Z3). “Als je het formuleert in doelen zal iedereen het met elkaar eens zijn, als je het formuleert in urgentie, dan loopt het heel snel uit elkaar” (Int Z2). Partijen denken ook in verschillende termijnen. “Dan leven partijen, met name zorg natuurlijk, heel erg in het hier en nu, en zijn wij als gemeente, met de corporaties dan, ook verantwoordelijk voor de woningvoorraad in 2030” (Int Z2). Dit maakt dat het lastig kan zijn om met elkaar afspraken te maken voor de lange termijn, al lijkt ook hier de intensieve kennismaking en openheid tegenover elkaar te hebben bijgedragen aan de onderlinge afstemming (Doc Z1, Int Z2, Int Z5).

Een andere complicerende factor is volgens geïnterviewden de snelheid waarmee nationale regelgeving wordt ingevoerd (Int Z1, Int Z3). De tendens van extramuralisering en meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers kwam voor geïnterviewden niet als een verrassing, dat de huidige veranderingen eraan kwamen was voor velen al jaren duidelijk. De snelheid waarmee wetten, na goedkeuring, moeten worden ingevoerd is echter bij sommigen reden tot zorg en frustratie, met name bij woningcorporaties. “Er zit altijd zo ontzettend veel haast aan, met al die wetgevingen, Blok komt dan met zo'n brief en morgen moet dat al worden ingevoerd” (Int Z3). Ook de gemeente ervaart het hoge tempo als belastend. “Ik zie het knelpunt van eh, de tijdsdruk hè, het tempo waarin de hele transitie is gegaan.” Dit geeft volgens de geïnterviewde een enorme belasting op het gemeentelijk apparaat, dat alle zeilen moet bijzetten om de transitie goed vorm te geven. Daarmee komt er een grote focus op het nu, en verwatert de aandacht voor de lange termijn, “... terwijl je het eigenlijk als gemeente niet kunt veroorloven, niet veel verder vooruit te kijken” (Int Z1). Wat hiervoor zou helpen volgens een van de geïnterviewden, is als er – al voor de invoering van de wet – wordt nagedacht over mogelijke vormen van uitvoering en implementatie. “Dus een paar creatieve jongens, die een beetje snappen hoe de wereld in elkaar zit, als je die een beetje laat nadenken” (Int Z3). Dat zou ervoor zorgen dat niet iedereen zelf het wiel hoeft uit te vinden. “En kleine clubs zoals wij, wij kunnen dan gewoon meeliften, wij zeggen dan gewoon: nou dat lijkt me een prima pakket voor ons.” (Int Z3). Ook de informatievoorziening over de nieuwe en gewijzigde wetten laat te wensen over. “Als je kijkt naar rijksoverheid.nl, als je iets wilt terugvinden, het is redelijk rampzalig” (Int Z3). De geïnterviewde zou graag zien dat er een duidelijker

vindplaats zou zijn van de laatste stand van zaken van de wetgeving. “Hè, dus als je een Dropbox-constructie zou bedenken, dus oké, dit is scheiden wonen-zorg, dus dit is de officiële plek, hier kan je alles terugvinden. Dat zou voor mij wel heel fijn zijn” (Int Z3).

Praktisch

De financieringssysteematiek, op basis waarvan zorg- en welzijnsaanbieders hun uitgaven en investeringen baseren, is regelmatig punt van verbazing geweest in het proces. Met name bij medewerkers van woningcorporaties leidt dit nog wel eens tot verbazing en onbegrip (Int Z3, Int Z5). “Dus als zij een ton krijgen, kunnen zij, weet ik het, 100 mensen helpen. Krijgen ze 90.000, kunnen ze 90 mensen helpen. Dus zij zeggen niet, wat is de behoefte, wat is de vraag, nee: hoeveel geld hebben we? Nou, dat is een hele andere manier” (Int Z3). In de samenwerking leidt dit nog wel eens tot lastige situaties. “Zij kunnen niet zeggen van: wij huren of wij kopen jullie woningen voor de komende 10 jaar, want als zij geen geld hebben, dan huren ze gewoon niet onze woningen” (Int Z3). Dit bemoeilijkt soms de samenwerking, en vooral het maken van afspraken.

De projectorganisatie waarin het samenwerkingsverband (‘programmammatig werken’ (Int Z5)) is opgezet wordt wel gezien als succesfactor (Doc Z1, Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). Volgens geïnterviewden levert dit een positieve bijdrage aan het interdisciplinair samenwerken (Int Z3, Int Z4, Int Z5). Alle partijen die een financiële bijdrage leveren zijn vertegenwoordigd in het opdrachtgeversoverleg. Dit opdrachtgeversoverleg komt alleen bij elkaar om ingrijpende zaken te bespreken. Regulier overleg is gedelegeerd aan een dagelijks bestuur, dat bestaat uit enkele bestuurders van betrokken organisatie en een wethouder (Doc Z1, Int Z3). De dagelijkse leiding is in handen van een programmamanager, die wekelijks tijd beschikbaar heeft om zich met de samenwerkingsvorm bezig te houden. Inhoudelijk is het werk onderverdeeld in een aantal werkgroepen, die onder leiding staan van een projectleider (Doc Z1). Conflicten worden zo veel mogelijk in de werkgroepen zelf opgelost, pas wanneer werkgroepen er zelf niet uit komen escaleren conflicten naar de programmamanager, dagelijks bestuur of opdrachtgeversoverleg (Int Z5). Deze vorm van werken, waarbij de programmamanager het overzicht heeft, het dagelijks bestuur het bestuurlijk commitment waarborgt, en mensen met zeer uiteenlopende achtergronden in werkgroepen met elkaar werken aan inhoudelijke onderwerpen, werkt volgens de geïnterviewden positief mee aan het bereiken van goede resultaten (Int Z4, Int Z5).



Figuur 3. Structuur projectorganisatie

Ideale regisseursrol

De elementen waaruit de ideale regisseursrol bestaat, zijn van zeer diverse aard. De gemeente is in casus Z niet de initiatiefnemer, en een geïnterviewde ambtenaar van de gemeente geeft dan ook aan dat de gemeente niet de sturende regisseur is, die ‘aan het hoofd van de tafel’ zit, en waarbij de rest van de partijen, met name zorg en wonen, achterover leunt (Int Z2). “Dus ik zie onszelf echt als onderdeel van een driehoek en niet als regisseur die de 2 andere lijntjes aanstuurt.” Bij andere geïnterviewden komt duidelijk naar voren dat de gemeente niet als enige op de voorzittersstoel moet gaan zitten. “Dus ik denk dat je die regie gewoon bij partijen samen moet hebben, en niet bij de gemeente alleen” (Int Z4). De gemeente moet niet in haar eentje de koers bepalen (Int Z2, Int Z3, Int Z4, Int Z5). Dat geeft het risico “... dat de gemeente oppermachtig is en die anderen afhankelijk worden en dat moet je volgens mij niet hebben” (Int Z4). De gemeente moet partijen de mogelijkheid geven om initiatief te nemen, en ook trots zijn op initiatiefnemers en dat uitdragen (Int Z5). Dat is echter niet het enige. “Wat ervoor ligt, dat is nog wel belangrijker denk ik, dat je een heel duidelijke visie hebt, op wat je wil.” (Int Z5). Opvallend is dat geïnterviewden van de gemeente wel een visie vragen (Int Z3, Int Z5). De gemeente moet het beeld schetsen waar het heen gaat. “Wat is de toekomst van de stad?” (Int Z3). Opvallend is dat de visie van de gemeente, in de ideale situatie, hier vooral over de langere termijn gaat, en zich minder vertaalt in concrete afspraken, doelstellingen en dergelijke (Int Z3, Int Z3, Int Z4, Int Z5). Dat lijkt meer een taak voor de betrokken partijen in gezamenlijkheid.

Deelconclusie Gemeente Z

Het samenwerkingsverband waar gemeente Z zich in bevindt is verder gevorderd dan die samenwerkingen waarin gemeente X en Y zich bevinden: partijen kennen elkaar goed en hebben inmiddels zelfs al bindende afspraken gemaakt. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat het samenwerkingsverband al enkele jaren bestaat, en dus ook de tijd heeft gekregen om tot wasdom te komen. De rol van gemeente Z is verder uitgekristalliseerd, en afwijkend van die in de andere gemeenten: de gemeente is niet de initiatiefnemer of leider van het netwerk, maar één van de deelnemende partijen. Veel knelpunten, die in casussen X en Y naar voren kwamen, zijn hier dan ook niet (langer) aan de orde,

al betekent dit niet dat ze niet bestaan hebben. Een (overwonnen) knelpunt dat ook in deze casus erg prominent naar voren komt, is bijvoorbeeld het verschil in taal en cultuur tussen organisaties. De aangestelde procesmanager heeft er erg veel moeite in gestoken om partijen elkaar beter te laten leren kennen en elkaars taal te laten spreken, en dit heeft volgens verschillende betrokkenen in belangrijke mate bijgedragen aan het succes van het netwerk.

Enkele knelpunten blijven desalniettemin overeind: ook in deze casus is sprake van overlappende overlegstructuren, is de financiering reden tot zorg, en blijft er een spanning tussen het lokale en het regionale netwerk.

Ook enkele nieuwe knelpunten en succesfactoren komen in deze casus naar voren. De weerstand van gevestigde partijen tegen nieuwe toetreders is hiervan een voorbeeld. De aanwezigheid van dit knelpunt heeft waarschijnlijk (in ieder geval ten dele) te maken met de fase van de samenwerking waarin de casus zich bevindt. In deze casus is er inmiddels een vaste groep van betrokken partijen, en kan het voor nieuwe toetreders moeilijk zijn om aan tafel te komen. Waar nog geen vaste overlegstructuur bestaat of deze pas net gestart is, speelt dit probleem niet zozeer, er zijn immers geen gevestigde partijen, alle partijen zijn dan nog nieuwe toetreders. Een belangrijke succesfactor die deelnemers toevoegen is bestuurlijk commitment. In casus Y werd al enigszins zichtbaar dat de afwezigheid van betrokken bestuurders een probleem kan vormen, deze casus bevestigt dit. Een trekkende, enthousiasmerende wethouder wordt wel gezien als belangrijke succesfactor.

Al met al heeft gemeente Z een duidelijke rol (één van de partijen), die afwijkt van de rol van de andere onderzochte gemeenten. Dit betekent echter niet dat de samenwerking minder succesvol is. In tegendeel, de samenwerking is al geruime tijd gaande, en loopt erg goed. Enkele knelpunten zijn blijven bestaan, maar de meeste – volgens veel geïnterviewden de meeste essentiële – zijn inmiddels opgelost.

4.2. De casussen in perspectief

4.2.1. De rol van gemeenten

De rollen die gemeenten op zich nemen zeer verschillend. In het algemeen gaan de gemeenten minder sturend te werk dan voorheen, en waar zij dat wel doen (bijvoorbeeld in casus X), valt dit niet altijd in goede aarde bij anderen. Iets dat vaker terugkomt in de rol van gemeenten is het doen van onderzoek en het delen van informatie. De onderzochte gemeenten richten zich daarmee (onder andere) op inhoud, op het vergaren en ontwikkelen van informatie. Ook het ondersteunen en belonen van initiatieven komt veel voorbij: geïnterviewden beschrijven dat gemeenten meer en meer de neiging hebben om initiatiefnemers te verwelkomen, en ze te helpen bij het ontwikkelen van hun initiatief. Andere zaken die meerder geïnterviewden uit verschillende casussen noemden zijn het samenbrengen van verschillende relevante partijen.

Opvallend is overigens dat de twee van de drie gemeenten nog grotendeels zoekende zijn naar de rol die zij moeten aannemen op dit thema, en dat de derde gemeente eigenlijk geen realistische keuze had voor een rol anders dan die zij nu heeft, omdat zij werd ingehaald door anderen die eerder dan zichzelf het initiatief namen. Daarmee is de rol die gemeenten hebben aangenomen in dit onderzoek ofwel onduidelijk, ofwel door externe factoren bepaald.

4.2.2 De ideale regisseursrol

De ideale regisseursrollen zoals geschetst door geïnterviewden lopen nog verder uiteen dan de werkelijke rollen die gemeenten op dit moment aannemen. Veel mensen beschrijven de rol die in hun persoonlijke opvatting ideaal zou zijn, en dat deze rolbeschrijvingen ver uit elkaar liggen is dan ook niet verwonderlijk. De onderlinge samenhang tussen de antwoorden binnen de casussen is gering, de verschillende personen hebben sterk uiteenlopende opvattingen, ook vaak binnen dezelfde casus. Binnen het totale palet van ideale regisseursrollen zijn er drie elementen die er uitspringen: contact met burgers, het verbinden van partijen, en het hebben van een visie. Hierbij moet worden opgemerkt dat in casus Y geen enkele geïnterviewde aangaf dat het hebben van een visie onderdeel uitmaakte van de ideale regisseursrol. De verklaring hiervoor is onduidelijk, maar mogelijk heeft dit te maken met een ander punt dat in de casus naar voren kwam: dat de eerste fase is afgerond, en dat veel betrokkenen nu behoefte hebben aan het bereiken van resultaat. Misschien verwachten zij daarom op dit moment meer actie dan visie van de betreffende gemeente.

4.2.3. Knelpunten

De in de casussen gevonden knelpunten zijn gezamenlijk weergegeven in tabel 8. Hierin is voor iedere casus aangegeven of het gevonden resultaat een knelpunt vormt (-), een opgelost knelpunt is (-^[1]) neutraal van effect is (o), gezien wordt als succesfactor (+), of wisselend naar voren komt (+/-).

Tabel 8. Overzicht en vergelijking knelpunten

Knelpunt / succesfactor	Casus X	Casus Y	Casus Z
I. Netwerkstructuur			
Netwerkgrootte	-	o	+
Variëteit aan actoren / verschillende talen en culturen	-	-	- ^[1]
Onmisbare actoren	+	-	+
Spanning lokaal-regionaal ^[2]	-	-	-
Overlappende overlegstructuren ^[2]	-	-	- ^[1]
II. Procesinrichting			
Wezenlijk aandeel gemeente	+	+	+
Verhouding transactiekosten-opbrengsten	+/-	o	+
Risico's voor actoren	+	o	+
Aandacht voor proces ^[2]	-		
Communicatie ^[2]	-		
Bureaucratisering en juridisering ^[2]	-		
Innovatie ^[2]	-		
Omslag in denken ^[2]	-	-	
Efficiëntie en doelmatigheid van het overleg ^[2]		-	
Continuïteit van overlegstructuur ^[2]		-	
Denken vanuit burgerperspectief ^[2]		-	
Behandeling nieuwe toetreders door gevestigde partijen ^[2]			- ^[1]
III. Verbinden			
Onderling vertrouwen	-	+/-	+
Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid	+	+	+
Meervoudige relaties	-	o	+
Netwerkleiderschap	+/-	o	o
Netwerkcompetenties	-	-	+
Interne afstemming en organisatie gemeente ^[2]	-	-	+/-

Bestuurlijk commitment ^[2]			+
IV. Inhoud			
Gemeenschappelijk belang en consensus over doelen	-	0	+
Problemen en oplossingen passend binnen regels	0	-	+
Kennisdeling ^[2]	-		
Definitie LZW	-		
Passendheid prognoses en huidige informatie ^[2]	-		
Hoeveelheid informatie ^[2]		-	
Gedeelde urgentie ^[2]			0
Snelheid en duidelijkheid nationale wetgeving ^[2]			-
V. Praktische zaken			
Projectorganisatie	0	+	+
Financiering ^[2]	-	-	-

^[1] Voor dit knelpunt is in de betreffende casus een oplossing gevonden

^[2] Dit knelpunt komt niet letterlijk naar voren uit de onderzochte literatuur

Overeenkomsten en verschillen tussen casussen

De mate waarin knelpunten zich manifesteren binnen de casussen verschilt sterk, en niet alle knelpunten of succesfactoren komen in elke casus voor. Zo zijn er enkele knelpunten die specifiek voortkomen uit casus X. Deels zijn dit algemene knelpunten, die in principe voor iedere gemeente kunnen gelden. Zo is het bijvoorbeeld goed denkbaar dat de vraag of huidige prognoses en informatie nog voldoen onder invloed van de nieuwe wetgeving meerdere gemeente bezig houdt. Sommige knelpunten lijken echter wel meer specifiek voort te komen uit de karakteristieken van de casus, zoals de fase in de samenwerking waarin de gemeente zich bevindt. Het gebrek aan aandacht voor het proces, specifiek voor gemeente X, lijkt er bijvoorbeeld voor te zorgen dat partijen elkaar niet goed leren kennen, en de samenwerking niet goed van de grond komt. In casus Z wordt juist de grote inzet van de programmamanager op het gebied van procesmatige zaken als oplossing voor veel van de gevonden knelpunten aangedragen. Aandacht voor het proces lijkt dan ook een essentieel knelpunt, waarmee dient te worden begonnen aan het begin van de samenwerking.

Ook in gemeente Y komen algemene knelpunten naar voren die voor alle gemeenten zouden kunnen gelden: de grote hoeveelheid informatie die beschikbaar is, lijkt niet specifiek met de onderzochte karakteristieken van casus Y te maken te hebben. Sommige knelpunten die zich vooral in gemeente Y voordoen richten zich op de voortzetting van het proces, nadat de kennismaking is geweest en goed is verlopen. Het gebrek aan efficiëntie en de twijfels over de doelmatigheid van het overleg zijn hier

voorbeelden van: alhoewel veel geïnterviewden aangeven dat ze samenwerking intrinsiek belangrijk vinden en niet zozeer gedreven zijn door de uitkomsten van het proces, lijkt het nu voor de voortgang van het proces toch van belang dat er daadwerkelijk afspraken gemaakt worden. Niet voor niets geven geïnterviewden aan dat de bestuurlijke betrokkenheid vergroot zou moeten worden om de samenwerking ook in de toekomst succesvol te laten zijn. Ook komt in casus Y, nog duidelijker dan in casus X, het probleem van de omslag in denken naar voren. Het in stand houden van oude verworvenheden en het denken vanuit institutionele belangen verhindert hier de totstandkoming van concrete afspraken. Ook blijkt het moeilijk, volgens de geïnterviewden, om minder vanuit organisaties en meer vanuit burgers te denken. Het is volgens geïnterviewden echter wel van groot belang om op een andere manier te gaan denken, waarbij niet institutionele belangen prevaleren maar naar een gemeenschappelijk doel gestreefd wordt, dat wordt gevoed vanuit de wensen van burgers. Dit probleem is in casus Z veel minder aan de orde: hier is veel aandacht besteed aan wat het langer zelfstandig wonen betekent voor de inwoners van de stad, en lijkt het gelukt om institutionele belangen secundair te maken.

In gemeente Z spelen wel andere knelpunten op, en andere succesfactoren. Zo geven betrokkenen van gemeente Z aan dat de toelating van nieuwe toetreders niet altijd strookt met de belangen van gevestigde partijen. Dit is een probleem dat alleen speelt wanneer de vorm van het netwerk al is uitgekristalliseerd. In een netwerk waarin betrokkenen nog zoekende zijn naar de juiste vorm, en alle partijen dus in zekere zin nieuw zijn, zoals in gemeente X, is de tegenstelling tussen gevestigde partijen en nieuwe toetreders immers niet of nauwelijks aanwezig, en speelt daarmee ook dit knelpunt niet. Een succesfactor die genoemd in casus Y wordt is bestuurlijk commitment: waar in casus Y aangegeven wordt dat betrokkenheid van bestuurders een oplossing voor diverse knelpunten zou kunnen zijn, geven betrokkenen in gemeente Z aan dat de betrokkenheid van een gemotiveerde wethouder een succesfactor is. Dit geeft aanleiding te veronderstellen dat bestuurlijke betrokkenheid belangrijk is.

Sommige knelpunten en succesfactoren komen in elke casus in ongeveer gelijke mate naar voren. Een succesfactor in elke casus is het feit dat de gemeente een wezenlijk aandeel in het proces levert. Alle onderzochte gemeenten worden als onmisbaar in het proces gezien, wat hun positie in het netwerk ten goede komt. Ook de spanning tussen lokaal en regionaal komt naar voren: in geen enkele casus is naar volledige tevredenheid bewust gekozen voor een bepaald schaalniveau. Een ander knelpunt dat zich onverminderd in alle casussen manifesteert is de financiering. Met name gemeenteambtenaren vragen zich af of er ook in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zullen zijn om het LZW goed te kunnen faciliteren. Naast de beschikbaarheid van middelen is ook mate van verkokering (of ‘verschotting’) van de financiering iets dat regelmatig aan de orde komt. Met name in zorg en welzijn is er sprake van een zeer groot aantal financieringsstromen, die soms naast elkaar bestaan. Het feit dat het knelpunt in alle

casussen voorkomt lijkt aan te geven dat het tamelijk veelvoorkomend is, en het gegeven dat dit knelpunt in geen van de casussen is opgelost lijkt te impliceren dat een oplossingsrichting niet gemakkelijk gevonden is.

Sommige knelpunten komen weliswaar in alle casussen voor, maar zijn in een van de casussen opgelost, verzacht of ondervangen. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is het grote verschil in taal en cultuur tussen de verschillende partijen. Betrokkenen uit casus X en Y geven aan dat dit probleem erg pregnant is, en in casus Z benadrukt men meermalen hoe belangrijk is het is dat dit punt is overbrugd. Hetzelfde geldt voor de overlap in overlegstructuren: ook hier geven partijen in de casussen X en Y aan dat dit een knelpunt is, en wordt in casus Z aangegeven dat het belangrijk is dat hier een oplossing voor is gevonden (de tijdelijkheid van de projectorganisatie). Deze knelpunten hebben zijn dus in algemene zin een knelpunt, en het lijkt – voor een goed functionerende samenwerking – erg van belang dat hiervoor een oplossing wordt gevonden..

Sommige punten komen voor als zowel knelpunt als succesfactor.¹ Zo is het onderling vertrouwen in gemeente X klein, in gemeente Y wisselend, en in gemeente Z groot. Gezien de bevindingen uit de literatuur (waarin onderling vertrouwen als essentiële voorwaarde geldt voor het functioneren van het netwerk en de netwerkmanager) lijkt het aannemelijk dat onderling vertrouwen de samenwerking bespoedigt, en dat daarmee het creëren van onderling vertrouwen een voorwaarde is voor een geslaagde inzet van de gemeente (zie hoofdstuk 2). Hetzelfde geldt voor de mate waarin het partijen lukt om tot gemeenschappelijk belang kunnen komen en doelconsensus te bereiken. Dit lukt beperkt in casus X, en goed in casus Z, en wordt dit in de literatuur genoemd als essentiële voorwaarde. Ook in langer zelfstandig wonen lijkt zoeken naar gemeenschappelijke belangen en het bereiken van doelconsensus dus belangrijk voor een goede samenwerking.

Een ander punt dat wisselt over de verschillende casussen is de beoordeling van de grootte van netwerk. Zo wordt in gemeente X het grote aantal partijen als probleem gezien, in casus Y is ervoor gekozen niet alle partijen te betrekken waardoor het effect neutraal is, en in casus Z wordt het grote aantal

¹ Het verschil tussen een opgelost knelpunt en een knelpunt dat zich elders als succesfactor manifesteert is erg subtiel. Bij een opgelost knelpunt (bijvoorbeeld: verschillen in taal en cultuur) geven betrokkenen aan dat ze voor het knelpunt – dat zij zelf ook als een knelpunt zien – actief een oplossing voor hebben bedacht (bijvoorbeeld: met elkaar enkele dagen de hei op). Voor de knelpunten die zich ook als succesfactor manifesteren (bijvoorbeeld onderling vertrouwen) is dit in de ene casus een knelpunt (weinig vertrouwen), en in de andere casus een succesfactor (veel vertrouwen), maar wordt dit expliciet gekoppeld aan een bepaalde specifieke oplossing. Voor deze punten is dus niet geheel duidelijk of ze actief opgelost zijn, of ze – onder invloed van andere factoren – in verschillende casussen anders manifesteren.

betrokkenen (ongeveer 80 medewerkers van bijna 30 organisaties) als positief gezien: hierdoor is een groot draagvlak ontstaan voor het samenwerkingsverband en de resultaten daarvan. In de literatuur wordt niet aangegeven dat een groot – of groeiend – aantal deelnemers een beter netwerk tot gevolg zou hebben (zie hoofdstuk 2), maar blijkt eerder een tegenovergesteld verband: een groot netwerk is moeilijker te managen, iets wat ook uit casus X blijkt. Dit punt lijkt dan ook niet direct gekoppeld te zijn aan de fase waarin het netwerk zich bevindt. Toch geven de verschillende opvattingen van de grootte van het netwerk wel inzicht in een mogelijk succesvolle methode om met het grote aantal deelnemers om te gaan. In alle casussen wordt aangegeven dat het in principe wenselijk is om veel partijen te betrekken, omdat dan tot een breed gedragen oplossingen gekomen kan worden. In casus X wordt daarom geprobeerd alle partijen direct te betrekken, wat als nadeel heeft dat het aantal partijen vanaf de start erg groot is. In casus Y is ervoor gekozen om te beginnen met een afvaardiging van een aantal partijen. In casus Z zijn inmiddels alle relevante partijen betrokken – wat als succesfactor wordt gezien – maar ook hier is begonnen met een kleiner aantal partijen dat gaandeweg steeds verder is uitgebreid. Een van de experts geeft zelfs aan dat het zorgkantoor en de gemeente samen zouden kunnen beginnen met overleggen, en dit overleg dan kunnen uitbreiden naar andere partijen (Int E2). Het zou dus, wanneer het aantal betrokken partijen aanvankelijk erg groot is, succesvol kunnen zijn om niet direct met alle partijen het proces in te gaan, maar bijvoorbeeld te werken met afvaardigingen.

De casussen in vergelijking met andere gemeenten

Een vergelijking van de onderzochte casussen met andere gemeenten, op basis van de vragenlijst voor regiosecretarissen, interviews met experts, en de gehouden focusgroep, maakt duidelijk dat vrijwel alle knelpunten die hier naar voren zijn gekomen ook in andere Nederlandse gemeenten voorkomen. Dit wil niet zeggen dat alle gemeenten alle knelpunten ondervinden die in dit onderzoek naar voren komen, maar geeft wel de indicatie dat de hier gevonden knelpunten niet exclusief voor de hier onderzochte casussen gelden. Hoewel de meeste knelpunten dus wel (in meer of mindere mate) representatief bleken, gold dit niet voor alle knelpunten. De niet-representatief bevonden knelpunten zijn niet meegenomen in de conclusies. Dit geldt onder andere voor het knelpunt ‘efficiëntie en doelmatigheid van het overleg’ uit gemeente Y, vanwege het sterk persoonlijke karakter van de uitingen over met name de efficiëntie. Het element van doelmatigheid (dat er weinig resultaat werd behaald), werd gedragen door meerdere geïnterviewden die daarvoor meerdere argumenten aandroegen. Dit is dan ook in de conclusies opgenomen in het knelpunt ‘Resultaat’. Het onderdeel ‘efficiëntie’ leek meer ingegeven te zijn door specifieke karakteristieken van de casus, en is daarom niet verder meegenomen. Ook het knelpunt ‘bureaucratisering en jurisdisering’ uit gemeente X is niet opgenomen in de conclusies, omdat dit

waarschijnlijk werd ingegeven door eerdere gebeurtenissen uit die specifieke regio, die niet representatief zijn voor gebeurtenissen elders in Nederland.

De omgekeerde vraag, of in dit onderzoek alle knelpunten aan bod zijn gekomen die gemeenten in Nederland ondervinden, is moeilijker te beantwoorden. De experts gaven in het algemeen aan dat ze de lijst ‘vrij compleet’ vonden, maar het is zeer waarschijnlijk dat er gemeenten zijn die tegen knelpunten aanlopen die niet in deze lijst zijn opgenomen. Daarom is ervoor gekozen om alleen de knelpunten in dit onderzoek op te nemen die daadwerkelijk uit de onderzochte casussen naar voren kwamen. Diverse aanvullingen van experts zijn wel gebruikt om gevonden knelpunten meer inhoud en kleur te geven. Zo gaf een expert aan dat het voor ambtenaren erg moeilijk kan zijn om mensen te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid (Int E3). Dit sluit aan bij wat geïnterviewden veelal ‘oud denken’ noemden (Int E3).

4.2.4. Oplossingsrichtingen

Veel oplossingsrichtingen, met name de oplossingsrichtingen die gedetailleerd uit de casussen naar voren kwamen, worden door de geïnterviewde experts bekrachtigd. De uitgebreide kennismaking zoals die in casus Z naar voren kwam, waarin onder leiding van een procesmanager gedurende een langere periode intensief gesproken wordt over gebruikte definities, belangen, uitdagingen en inhoud, kan rekenen op instemmende reacties (Int E1, Int E3, Int E4). Ook bijvoorbeeld het belang van project-/programmatisch werken, de wens om win-win situaties en succesverhalen te creëren en belang van bestuurlijk commitment werden, zonder grote toevoegingen, onderkend (Foc, Int E1, Int E2, Int E3, Int E4). Aan een aantal oplossingsrichtingen, met name de oplossingsrichtingen die meer als ideeën dan als concrete oplossingen uit de casussen naar voren kwamen, hebben experts – en geïnterviewden die ook kennis hadden vanuit andere gemeenten¹ – uitgebreide toevoegingen gedaan. Dit geldt met name voor de oplossingen voor financiering, denken vanuit burgerperspectief, kennisontwikkeling, kennisdeling en de gemeentelijke visie. Deze oplossingsrichtingen zijn hier, op basis van de toevoegingen van experts, verder uitgewerkt.

Net als gemeenten maken ook experts zich zorgen over de financiering van LZW, zowel voor wat betreft het beschikbare budget, als qua verkokerdheid van de budgetten (Foc, Int E1, Int E3, Int E4). Experts geven, net als geïnterviewden uit de casussen, aan dat het wijzigen van de financieringssystemen zoals die er nu zijn erg lastig is (Int Y5, Int Y6, Int E1, Int E4). Een mogelijke oplossingsrichting kan

¹ Met name regiosecretarissen en medewerkers zorgkantoren en zorgverzekeraars maakten in de gesprekken regelmatig vergelijkingen met andere gemeenten, en deden daarmee toevoegingen die de schaal van de casussen te boven gingen. Ook deze toevoegingen zijn om die reden opgenomen in deze paragraaf.

volgens experts zijn het houden van experimenten waarbij ontschotting wordt uitgeprobeerd, bijvoorbeeld in de vorm van populatiebekostiging. Bij deze vorm van bekostiging worden meerdere financieringsstromen gebundeld, en wordt het totale beschikbare bedrag aangewend om zorgkosten en – preventie van een bepaalde populatie (bijvoorbeeld in een wijk, stad of gemeente) te betalen, zonder daarbij onderscheid te maken tussen verschillende financieringsvormen, waarmee getracht wordt innovatie meer ruimte te geven. Hiervoor moeten mogelijk wel bestaande regels worden aangepast (Int E1, Int E3, Int E4). Een van de geïnterviewde medewerkers van een zorgverzekeraar geeft ook aan dat het in principe wenselijk zou zijn als gemeenten en zorgverzekeraars (en wellicht ook zorgkantoren) gezamenlijk inkoop zouden doen voor bijvoorbeeld Wmo en Wlz, zodat de verschillende financieringsvormen – waarvan het onderscheid voor burgers erg verwarrend kan zijn – gebundeld kunnen worden (Int X7). Ook dit zou, volgens experts, met wetgeving mogelijk gemaakt moeten worden (Int E1, Foc).

In het kader van denken vanuit burgerperspectief geven experts aan dat het inderdaad nog slechts beperkt lijkt doorgedrongen dat LZW betekent dat burgers zelf de verantwoordelijkheid krijgen om zelfstandig te blijven wonen (Int E1, Foc). Een van de experts geeft aan dat het daarbij helpt om te denken vanuit mensen, en niet vanuit organisaties. “Draai hem om en denk vanuit de burger, de persoon, en wat heeft die nodig?” (Int E1). Daarbij kan het helpen als mensen vanuit zichzelf als persoon denken, en niet vanuit henzelf als functionaris voor een organisatie (Int E1). Een medewerker van het zorgkantoor uit casus X geeft, op basis een voorbeeld uit een andere gemeente aan dat het goed kan zijn als medewerkers van gemeenten en andere partijen daadwerkelijk de wijk in gaan, en van mensen horen wat voor effect het beleid op hen heeft (Int X8). Een ander punt dat experts hierbij ook aandragen – al is het niet direct een oplossing voor een knelpunt voor de regisseursrol – is dat het belangrijk is dat gemeenten hun burgers goed van informatie voorzien op het gebied van LZW, zodat ze weten waarvoor ze wel en waarvoor ze niet bij de gemeente kunnen aankloppen (Foc, Int E1, Int E3, Int E4).

Ook op het gebied van kennisontwikkeling en kennisdeling hebben experts veel toevoegingen gedaan. Meerdere experts onderstrepen het belang van kennisdeling expliciet in de gesprekken (Int E1, Int E2, Int E3, Int E4), en binnen de organisaties waar de experts werkzaam zijn, lijken al plannen te bestaan om verdere kennisdeling te organiseren (Int E1, Int E4). Qua kennisdeling voor gemeenten onderling lijkt op dit moment echter slechts weinig georganiseerd te worden, en ook op het gebied van kennisontwikkeling over veranderend gedrag onder invloed van nieuwe wetgeving komen minder concrete plannen naar voren.

Ook onderstrepen experts ten eerste, meer dan sommige geïnterviewden, dat het van belang is voor gemeenten om een visie te hebben (Foc, Int E1, Int E2, Int E3, Int E4). Opvallend is dat volgens alle geïnterviewde experts de woonvisie daarvoor de aangewezen plek is. De twee woonvisies die voor dit

onderzoek zijn bestudeerd (Doc X1, Doc Y2) bevatten beiden elementen van langer zelfstandig wonen, maar slechts zeer minimaal, en dan nog vooral op wonen en vastgoed gericht. Ook bij experts komt de integraliteit van de woonvisie regelmatig als problematisch naar voren: wmo en zorg worden nog vaak slechts beperkt betrokken bij het ontwikkelen van de woonvisie (Foc, Int E1, Int E3, Int E4). Meerdere experts pleiten er dan ook voor dat afdelingen wmo en zorg, en organisaties in deze domeinen, intensief betrokken worden bij het ontwikkelen van de woonvisie (Int E1, Int E3, Int E4). De geïnterviewde vanuit de VNG onderstreept dit punt extra nadrukkelijk: de VNG is voornemens extra aandacht te besteden aan de noodzaak voor wethouders Wmo om aangehaakt te zijn bij de ontwikkeling van de woonvisie, vanwege de noodzakelijke integraliteit rondom LZW (Int E4). Experts geven ook aan dat gemeenten vaak, zelfs meer dan zij zelf denken, mogelijkheden hebben om partijen mee te krijgen in de woonvisie, met name woningcorporaties. Zij kunnen middels prestatieafspraken, waarin corporaties bidingen doen op de door een gemeente gewenste ontwikkelingen in een stad of gemeente, woningcorporaties aanzetten om meer aan LZW te doen (Int E2, Int E3, Int E4). De gemeente is hiermee, via de woonvisie, aan zet om LZW een plaats te geven binnen het beleid.

Experts geven hiermee de gemeente een primaire verantwoordelijkheid in het langer zelfstandig wonen: de gemeente kan het dan weliswaar niet zelf uitvoeren, maar ze is wel aan zet. Dit geldt voor meer elementen die uit de gesprekken met experts naar voren kwamen: ook in bijvoorbeeld de financiering, het denken vanuit burgerperspectief, en het bij elkaar brengen van partijen dichten experts gemeenten een actieve rol toe (Foc, Int E1, Int E3, Int E4). Opvallend is dat deze actieve houding voor gemeenten vaker terugkomt in de gesprekken met experts dan in de interviews die in het kader van de casussen gehouden zijn. De experts zien, meer dan veel geïnterviewden uit de casussen, voor gemeenten een erg actieve rol weggelegd. Een van de experts zegt over de terughoudende opstelling van gemeente X in het netwerk: “Ik denk dat dat een van de weinige plekken in het land is waar het wel goed heeft uitgepakt, maar er zijn ook heel veel plekken waar dat niet van de grond komt” (Int E1). Experts dichten gemeenten een rol waarin zij – vanuit de belangen van burgers – partijen proberen andere partijen samen te brengen, om samen met hen dingen te organiseren. Deze partijen zijn weliswaar allemaal nodig zijn om LZW voor elkaar te krijgen, en de gemeente kan het zeker niet alleen, maar het moeten volgens de experts toch vooral de gemeenten zijn die de uiteindelijke verantwoordelijkheid en het voortouw nemen (Foc, Int E1, Int E2, Int E3, Int E4).

Hoofdstuk 5. Conclusies, aanbevelingen & discussie

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het voorgaande hoofdstuk samengevoegd en geïnterpreteerd. Allereerst wordt een conclusie gegeven worden over het beleidsnetwerk langer zelfstandig wonen (§5.1), waarna een conclusie over de regisseursrol van gemeenten volgt (§5.2). Uit de daarna beschreven knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen (§5.3) zijn aanbevelingen geformuleerd (§5.4). Vervolgens wordt een terugkoppelend gemaakt naar de literatuur (§5.5), waarna afgesloten wordt met een weergave van de beperkingen van dit onderzoek (§5.6), en enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek (§5.7).

5.1. Het beleidsnetwerk langer zelfstandig wonen

Hét beleidsnetwerk langer zelfstandig wonen is (nog) niet gevonden, zo lijkt het. LZW wordt op meerdere locaties, in steeds verschillende samenwerkingsvormen behandeld. Ook in de onderzochte casussen wordt langer zelfstandig wonen in verschillende gremia, op verschillende (schaal)niveaus besproken. Tot dusver lijkt het er niet op dat één netwerkvorm beter zou werken dan een andere. De netwerken in casus X en Y zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd, waardoor over de effectiviteit van deze opzet weinig te zeggen is. In casus Z is de samenwerking in principe goed op gang. Maar ook hier is de definitieve vorm nog niet gevonden: hoewel langer zelfstandig wonen op lokaal niveau goed lijkt te worden opgepakt, is nog geen oplossing gevonden voor het bovenlokaal (regionaal) niveau. De conclusie over ‘het’ beleidsnetwerk langer zelfstandig wonen is dan ook, dat het tot op heden (nog) niet is gevonden. Overigens is de vraag of er daadwerkelijk één type beleidsnetwerk het meest geschikt zou zijn voor langer zelfstandig wonen ook nog niet beantwoord. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat er – zeker aangezien de Wmo en de decentralisaties uitgaan van lokaal maatwerk – meerdere typen, schalen en niveaus van beleidsnetwerken mogelijk zijn waarop langer zelfstandig wonen kan worden geadresseerd.

5.2. De (ideale) regisseursrol van gemeenten

Ook de rol die gemeenten hebben binnen LZW is op veel plekken nog niet uitgekristalliseerd. De rollen die gemeenten aannemen binnen de onderzochte casussen verschillen sterk, en twee van de drie gemeenten zijn vooral zoekende welke rol ze moeten aannemen. Sturend, faciliterend, afwachtend, stimulerend, de rol die gemeenten aannemen neemt allerlei vormen aan. Dit komt sterk overeen met de bevindingen uit de literatuur over rol van netwerkmanager: ook hier zijn diverse vormen van netwerkmanagement mogelijk. Deze vormen zijn – afhankelijk van de situatie waarin de gemeente zich bevindt, of de stroming die de auteur aanhangt – meer of minder sturend, faciliterend, afwachtend of stimulerend.

De elementen die in de beschrijvingen van de ideale regisseursrol meermalen naar voren komen – onder andere contact met burgers, verbinden van partijen en het hebben van een visie – lijken een

bepaalde gemeenschappelijke richting aan te geven. De gemeente is niet meer degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleid, daarover lijkt redelijke overeenstemming te bestaan. Over de vraag of gemeenten dan nog wel gedetailleerd beleid moeten voeren, waarin tot in detail beschreven staat wat op welke manier door wie moet worden uitgevoerd, zijn de meningen verdeeld. Maar gemeenten worden door velen wel geacht om een opvatting te hebben, een richting aan te geven of een visie uit te dragen over wat hun doelen zijn met het langer zelfstandig wonen. Wanneer andere partijen dit voor hen doen kunnen ze aanhaken, zoals in casus Z, maar wanneer dit niet gebeurt, worden ze geacht zelf (liefst in samenspraak met andere partijen) een visie te ontwikkelen, als het even kan op de wat langere termijn. De gemeente wordt door velen gezien als de partij die een stip op de horizon uit kan zetten waar ze, samen met betrokken partijen, heen wil ("Hoe ziet de gemeente eruit over 10 jaar?"). De betrokken partijen kunnen dan, vanuit hun eigen expertise, daaraan meedoen. De gemeente kan in die zin inhoudelijk sturend zijn - op doelen die bereikt dienen te worden (het 'wat'), volgens velen liefst niet op uitvoering (het 'hoe') - maar ze wordt vooral geacht procesmatig stimulerend te zijn, zeker indien andere partijen niet erg geneigd zijn het voortouw te nemen. Wanneer anderen wel initiatief nemen (zowel bij het uitvoeren van projecten als bij het opzetten van een samenwerkingsverband), is het aan de gemeente om betrokken partijen de weg te wijzen binnen de gemeente, hen met woorden en daden (bijvoorbeeld bestemmingsplannen en) te stimuleren, te complimenteren en te belonen, en het eigenaarschap zo veel mogelijk bij de initiatiefnemers te laten.

Dit raakt sterk aan het tweede element uit de ideale regisseursrol die geïnterviewden aandragen: het verbinden van betrokken partijen. Gemeenten kunnen het niet alleen. Het is, volgens de geïnterviewden en de experts, veelal aan de gemeente om relevante partijen aan zichzelf en aan anderen te verbinden. De gemeente is degene die het overzicht over het hele proces kan bewaren, en zij kan relevante partijen met elkaar in contact brengen, en een relevante groep partijen rondom zichzelf verzamelen wanneer het gaat om besluitvorming.

Een derde voorwaarde voor de rol van gemeenten is dat gemeenten vooral uitgaan van de wensen van burgers. Want ook dat is een functie die veelal aan de ideale gemeente wordt toegedicht: het onderhouden van contact met burgers. Sommigen zien dit vooral als het inbrengen van informatie vanuit burgers, anderen zien het liefst dat gemeenten burgers betrekken bij de besluitvorming, en weer anderen zien graag dat de gemeente open en eerlijk naar burgers communiceert wat hen, als gevolg van het gemeentelijk beleid, te wachten staat. Ten grondslag aan deze verschillende opvattingen ligt dat de gemeente eigenlijk de enige partij is die de belangen van alle burgers vertegenwoordigt, en niet alleen die van cliënten, huurders, zorgbehoevenden of verzekerden. De inbreng van de input van burgers, direct danwel indirect (daarover verschillen de meningen), wordt gezien als een belangrijke taak van de gemeente.

5.3. Knelpunten & oplossingsrichtingen

Bij het beoefenen van hun regisseursrol ondervinden gemeenten diverse knelpunten. Deze knelpunten sluiten deels aan bij de onderzochte literatuur, en deels zijn ze aanvullend hierop. De knelpunten die in de casussen naar voren kwamen zijn, zonder de knelpunten die niet door experts herkend werden, hier opgenomen. Sommige knelpunten zijn samengevoegd (zoals ‘omgang met informatie’ en ‘kennisdeling’) vanwege grote inhoudelijke overlap. De overgebleven knelpunten zijn in deze paragraaf ingedeeld in vijf categorieën. Hiervoor dient in de basis de indeling in categorieën van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), met enkele aanpassingen. De categorie ‘verbinden’ is opgesplitst. De procesmatige knelpunten uit deze categorie zijn toebedeeld aan de categorie ‘procesinrichting’ (die omgedoopt is tot de categorie ‘proces’), en de knelpunten die te maken hebben met de inzet en organisatie van de gemeente zijn toebedeeld aan de nieuwe categorie ‘de gemeentelijke insteek’, vanwege het grote belang van de gemeentelijke organisatie, die niet terugkomt in de indeling van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010). De categorie ‘praktische zaken’ is vervallen vanwege de afwezigheid van belangrijke knelpunten, en toegevoegd is een categorie ‘financiering en wetgeving’ omdat dit zaken zijn die weliswaar van invloed zijn op de mogelijkheden die gemeenten als regisseur in het netwerk hebben, maar die niet direct met het netwerk aan sich te maken hebben, en grotendeels buiten invloedssfeer van de partijen in het netwerk liggen.

Van ieder knelpunt is een korte beschrijving gegeven (een uitgebreidere beschrijving is te vinden in de resultatensectie, hoofdstuk 4). De focus ligt in deze paragraaf op de mogelijke oplossingsrichtingen. Per knelpunt zijn de bijbehorende ideeën en oplossingsrichtingen die door geïnterviewden en experts zijn genoemd uitgewerkt tot mogelijke oplossingen die – in meer of mindere mate – kunnen bijdragen aan het oplossen, of het verzachten, van het knelpunt. Oplossingsrichtingen die gemarkeerd staan met een ^[1] zijn niet (letterlijk) door betrokkenen bij de casussen of experts genoemd, maar zijn opgesteld aan de hand van beschrijvingen van de knelpunten. Oplossingsrichtingen gemarkeerd met een ^[2] zijn niet afkomstig uit de casussen of de gesprekken met experts, maar aangevuld op basis van de strategieën van netwerkmanagement volgens Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) uit hoofdstuk 2.

A. Het Netwerk

1. Schaal

Er is een spanning tussen wat gemeenten lokaal en wat ze regionaal willen en kunnen organiseren.

Oplossingsrichtingen

* Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van hun taken, en het inkopen van Wmo en andere zorg. Zij beslissen in principe wat zij lokaal organiseren en voor welke onderwerpen een regionaal verband het geijkte niveau is. Het is aan hen om hierover zo snel mogelijk, geïnformeerd en in

gezamenlijkheid, afspraken te maken. Geïnformeerd zodat zij weten wat de consequenties zijn van lokaal of regionaal organiseren, in gezamenlijkheid zodat op regioniveau samenhangend wordt besloten iets lokaal of juist regionaal te doen, daarbij in ogenschouw nemend dat het voor zorgverzekeraars, zorgkantoren en zorg- en welzijnsinstellingen veelal belastend is om met alle gemeenten afzonderlijk afspraken te maken. Het kan hierbij behulpzaam zijn afspraken in te delen in een matrix van regionaal/lokaal en korte termijn/lange termijn.

* Lokaal afspraken maken kan voor zorgverzekeraars, zorgkantoren en zorg- en welzijnsinstellingen belastend zijn. Indien dit het geval is, is het aan hen dit tijdig aan te geven aan gemeenten, zodat zij hiermee rekening kunnen houden, en achteraf onaangename verrassingen worden voorkomen.

* Om meer samenhang en diepte te krijgen in het regionale beleid kunnen gemeenten ervoor kiezen een regionale programmamanager aan te stellen, al dan niet aangevuld met een regionale ambtelijke ondersteuning. Hierbij strekt het tot aanbeveling de regionale programmamanager voldoende vertrouwen en mandaat vanuit gemeenten te geven om daadwerkelijk tot afspraken te kunnen komen.

2. Integraliteit

Belangrijke partijen zijn regelmatig afwezig.

Oplossingsrichtingen

* De gemeente heeft er belang bij om een goede samenstelling van partijen aan tafel te hebben. Het is dan ook aan gemeenten om ontbrekende partijen, indien zij zich niet vrijwillig melden, actief te benaderen om deel te nemen. Partijen meermaals, op verschillende niveaus uitnodigen en lobbyen voor deelname van deze partijen, kan helpen ze aan tafel te krijgen.

* Indien het aantal betrokken partijen te groot is, kan hierbij gewerkt worden met afvaardigingen, zodat niet vanaf het begin alle partijen betrokken hoeven worden.

* Het zorgkantoor en de zorgverzekeraar, partijen die relatief vaak ontbreken in het netwerk, kunnen aangeven of zij open staan voor overleg met gemeenten, onder welke voorwaarden, en over welke onderwerpen. Indien zorgkantoren en/of zorgverzekeraars van mening zijn dat zij niet bij alle onderwerpen betrokken hoeven zijn, kunnen zij dit aangeven aan gemeenten. Dit kan helpen verwachtingen bij gemeenten realistisch te maken. ^[1]

* Cliënten- en burgerorganisaties en Wmo-raden, die ook relatief vaak afwezig zijn, kunnen actief lobbyen bij gemeenten om aan te schuiven bij lokaal/regionaal overleg. ^[1]

3. Overlap

Er zijn vaak overlappende overlegstructuren.

Oplossingsrichtingen

- * Veel partijen weten niet welke overleggen er zijn, en wat daarin besproken wordt. Mede hierdoor treden vaak dubbelingen op. Gemeente kunnen hierin duidelijkheid verschaffen door aan te geven in welk overleg wat wordt, en welke partijen daarbij aanwezig zijn.
- * Gemeenten kunnen (periodiek) kritisch nagaan welke overleggen zinvol zijn en welke minder, bijvoorbeeld aan de hand van evaluaties door deelnemers of inventarisatie van uitkomsten van een overleg.^[1]

B. Het proces

4. Aandacht

Er is weinig aandacht voor het samenwerkingsproces.

Oplossingsrichtingen

- * Gemeenten kunnen een medewerker de rol van procesmanager geven, of een (externe) procesmanager inhuren, die de aandacht voor het proces bewaakt.
- * Programma- of projectmatig werken kan helpen medewerkers uit hun dagelijkse werk te halen, en ze ervan bewust te maken dat ze zich in een ander proces bevinden dan hun dagelijkse werk.
- * (Beleids)medewerkers hebben vaak de neiging om direct over inhoud te praten. Een deel van de agenda (bijvoorbeeld tijdens de eerste bijeenkomsten) kan bewust worden ingeruimd voor procesmatige aangelegenheden zoals kennismaking en het verkennen van belangen.

5. Taal

Partijen spreken niet dezelfde taal en hebben een verschillende organisatiecultuur.

- * Een uitgebreide kennismaking helpt bij het leren kennen van elkaars taal en organisatiecultuur. De procesmanager kan tijdens de eerste bijeenkomsten bewust tijd inruimen voor een kennismaking waarbij verschillende definities, organisatieculturen, rollen, belangen en heersende beelden aan bod komen. Wanneer partijen zich open stellen en verdiepen in de (organisatie)cultuur van anderen kan dit helpen verschillen te overbruggen en wanbegrip te verkleinen.
- * Partijen kunnen in gezamenlijkheid nieuwe taal ontwikkelen, waarmee de gemeenschappelijke communicatie wordt vergemakkelijkt.

6. Denkwijze

Er is sprake van 'oud', geïnstitutionaliseerd denken, soms gevoed door (ongegronde) beelden van anderen.

- * Door programma- of projectmatig werken, waarbij mensen uit verschillende disciplines in een groep samenwerken, kunnen medewerkers uit hun dagelijkse denkpatroon worden gehaald en worden aangemoedigd op een andere manier na te denken.
- * De procesmanager kan in de uitgebreide kennismaking bewust aandacht geven aan (onjuiste) heersende beelden. Bespreekbaar maken van beelden kan helpen ze uit de weg te ruimen of te verzachten.
- * Partijen kunnen anderen met een afwijkende denkwijze uitnodigen, om bestaande denkpatronen te doorbreken.

7. Belangen

Rollen belangen en urgenties lijken vaak ver uiteen te liggen, maar zijn vaak meer overeenkomstig dan ze lijken.

- * De procesmanager kan tijdens de eerste bijeenkomsten bewust tijd inruimen voor het leren kennen van, en open zijn over elkaars belangen, rollen en urgenties.
- * Door te expliciteren wie welke rol heeft (dit kan door een procesmanager of door deelnemers zelf worden gedaan) kan meer begrip worden gekweekt voor de rollen en belangen van anderen.
- * Door betrokkenen aan te moedigen zich in te leven in de situatie van anderen ('als jij werkte bij een woningcorporatie, wat zou jouw belang dan zijn?') kunnen procesmanagers bijdragen aan wederzijds begrip voor belangen en rollen, en worden deelnemers gedwongen over hun eigen organisatiebelang heen te kijken.
- * Een procesmanager kan, door bewust op zoek te gaan naar overeenkomsten in belangen tussen de deelnemers, bijdragen aan het formuleren van een gemeenschappelijk belang.^[2]
- * Betrokkenen kunnen, door hun belangen en prioriteiten open op tafel te leggen, hun eigen rol toe te lichten en ook hun kwetsbaarheden te tonen, bijdragen aan een open sfeer in de samenwerking.

8. Vertrouwen

Onderling vertrouwen is vaak pril.

- * Door aandacht te besteden aan het proces en de relaties (zie punt 4) kan gewerkt worden aan het opbouwen of verder uitbouwen van vertrouwen.
- * Betrokkenen kunnen door hun verwachtingen over en weer uit te spreken eraan bijdragen dat verwachtingen niet onnodig worden geschonden.
- * Door bewust open met elkaar te communiceren kunnen betrokkenen ervoor zorgen dat opgebouwd vertrouwen niet wordt geschaad (de procesmanager kan hierop toezien en hiertoe aanzetten).

* Door het uitspreken van verschillen, conflicten en frustraties kunnen deelnemers bijdragen aan een gevoel van vertrouwen bij andere deelnemers (de procesmanager kan hierop toezien en hiertoe aanzetten).

9. Resultaat

Er is soms te weinig oog voor concreet resultaat.

* Door bewust op zoek te gaan naar win-win situaties, mits die aanwezig zijn, kunnen (snel) resultaten worden geboekt en verschillen in belangen worden overwonnen.

* Door bewust op zoek te gaan naar quick wins (laaghangend fruit), mits die aanwezig zijn, kunnen procesmanagers en deelnemers snel succesverhalen creëren.

* Door in de gaten te houden of partijen de overleggen en samenwerking de moeite waard vinden, kunnen procesmanagers gebrek aan resultaat signaleren. ^[1]

10. Burgerperspectief

Er wordt vaak weinig gedacht vanuit het oogpunt van mensen.

* Procesmanagers of de gemeente kunnen vrijwilligers, mantelzorgers, cliëntorganisaties of burgerorganisaties uitnodigen om (periodiek of eenmalig) deel te nemen aan overleg, of een presentatie te geven over hoe beleid voor hen uitpakt.

* Betrokkenen kunnen, door de wijk in te gaan, bij mensen of organisaties op bezoek te gaan, zien hoe zaken worden ervaren door de mensen om wie het gaat. Procesmanagers, of andere betrokkenen, kunnen hiervoor werkbezoeken organiseren.

* Procesmanagers kunnen betrokkenen aanmoedigen om vanuit henzelf als persoon te denken, door ze tijdens overleg vragen te stellen als ‘Wat zou jij doen als je langer zelfstandig moest wonen?’ Hierdoor worden mensen aangemoedigd om vanuit henzelf, niet als functionaris, maar als persoon te denken.

* Gemeenten kunnen, door goede voorlichting te geven, bijvoorbeeld op de gemeentewebsite, burgers bewust maken van hun eigen verantwoordelijkheid op het gebied van langer zelfstandig wonen.

C. De gemeentelijke insteek

11. Visie

Gemeenten missen regelmatig een duidelijke visie, en woonvisies bevatten LZW vaak niet of beperkt.

* Afdelingen Wonen, Volkshuisvesting of Vastgoed van gemeenten kunnen in hun woonvisie opnemen wat hun (lange termijn) doelstellingen zijn met langer zelfstandig wonen, om aan andere partijen en burgers duidelijk te maken waar ze – samen met andere partijen – heen willen. Het is dan van belang om gemeentelijke afdelingen zorg en welzijn, woningcorporaties en zorg- en welzijnsorganisaties intensief

(op meerdere momenten, en met werkelijke inspraak) te betrekken bij het ontwikkelen van deze visie om de integraliteit ervan te waarborgen.

12. Afstemming

Intern is bij gemeenten de afstemming tussen verschillende domeinen niet altijd even goed in orde.

- * Regulier overleg tussen verschillende afdelingen over LZW kan helpen de afstemming tussen afdelingen te verbeteren.
- * Het aanwijzen van verbinders tussen afdelingen, of ambassadeurs, kan helpen om communicatie tussen afdelingen te verbeteren.
- * Het aanstellen van één ambtelijk aanspreekpunt voor LZW kan het voor andere partijen gemakkelijker maken om binnen de gemeente de weg te vinden.
- * Gemeenteambtenaren kunnen hun collega's inlichten over waar ze mee bezig zijn op het gebied van LZW, en zichzelf op de hoogte houden van wat anderen op andere afdelingen aan het doen zijn op dit gebied.

13. Competenties

Gemeenten hebben niet altijd de juiste competenties in huis.

- * HRM-functionarissen kunnen, bij het eventuele aannemen van nieuwe ambtenaren, bewust selecteren op de competenties die nodig zijn om partijen bij elkaar te brengen.
- * Managers en afdelingshoofden van gemeenten kunnen bewust personeel selecteren (ook buiten reguliere promotiemechanismen om) met geschikte competenties voor taken waarbij het verbinden van zowel interne afdelingen als externe partijen een grote rol speelt.
- * Procesmanagers kunnen, door eisen te stellen aan deelnemers in een overleg, stimuleren dat deelnemers aan een overleg over de geschikte competenties beschikken.
- * Procesmanagers en gemeentelijk leidinggevenden kunnen, bij onvoldoende capaciteiten van ambtenaren, aansturen op een wisseling van de functionaris.
- * HRM-functionarissen kunnen, door het faciliteren van gerichte coaching/training voor medewerkers met een dergelijke verbindende rol, bijdragen aan het vergroten van de aanwezige competenties.
- * Wethouders kunnen een goed voorbeeld stellen door verbindend en open te zijn in de richting van andere organisaties.
- * Gemeenteambtenaren kunnen bij zichzelf nagaan of zij de juiste competenties hebben voor een verbindende rol, en aangeven dat zij scholing wenselijk achten indien zij deze competenties nodig hebben. ^[1]

14. Betrokkenheid

Bestuurlijk commitment is regelmatig beperkt of afwezig

- * Gemeenten kunnen één wethouder aanwijzen die verantwoordelijk is voor het zelfstandig wonen binnen een gemeente of regio. Indien dit niet mogelijk of gewenst is, is het noodzakelijk dat verantwoordelijk wethouders intensief met elkaar overleggen en afstemmen op dit punt.
- * Het aanmoedigen, stimuleren en belonen van initiatieven door de trekkend wethouder (of de verantwoordelijke wethouders) helpt om initiatieven de weg te wijzen.
- * Wethouders kunnen bijdragen aan commitment bij bestuurders van andere organisaties door zelf deel te nemen aan overleggen, en andere bestuurders aan te sporen ditzelfde te doen.

D. Kennis en innovatie

15. Kennisdeling

Kennisdeling tussen gemeenten onderling en gemeenten en andere partijen is beperkt.

- * Gemeenten kunnen in regionaal verband conferenties en/of bijeenkomsten organiseren om kennis te delen met andere gemeenten en met andere partijen.
- * VNG, Kenniscentrum Actiz-Aedes, het ministerie van BZK en het ministerie van VWS kunnen best practices verzamelen op zowel proces als inhoud, en deze delen met gemeenten.
- * De VNG kan voorbeelden ontwikkelen en delen van manieren waarop gemeenten hun rol in het LZW kunnen oppakken.
- * VNG, Kenniscentrum Actiz-Aedes, het ministerie van BZK en het ministerie van VWS kunnen (in gezamenlijkheid) conferenties organiseren voor gemeenten onderling om over de rolopvatting van gemeenten te spreken, en voor gemeenten en andere partijen om met elkaar over belangoverschrijdende thema's van gedachten te wisselen.

16. Kennisontwikkeling

Verandering vraagt om nieuwe informatie.

- * Gemeenten kunnen kennis en onderzoek doen naar het specifieke vraag en aanbod in hun gemeente of regio. Ook kunnen zij ontwikkelingen hierin monitoren. Zo kan gewerkt worden op basis van gefundeerd voortschrijdend inzicht.^[1]
- * Partijen die informatie beschikbaar stellen aan anderen kunnen deze alvast interpreteren zodat andere partijen deze gemakkelijker tot zich kunnen nemen.
- * Gemeenten en Rijk kunnen kosten-batenanalyses uitvoeren om voor (met name) preventieve maatregelen in kaart te brengen hoeveel deze opleveren, en welke partijen hier voordeel van hebben.

* Het Rijk kan informatie over veranderend gedrag, naar aanleiding van de decentralisatie van 1 januari 2015 monitoren, om in beeld te krijgen of mensen hun gedrag veranderen op bijvoorbeeld het gebied van verhuizingen.

17. Innovatie

Innovatie is beperkt, zowel inhoudelijk als qua organisatievormen.

- * Wethouders kunnen innovatieve initiatieven aanmoedigen, ondersteuning bieden, vertrouwen geven, onder de aandacht brengen van anderen, en belonen.
- * Gemeenteambtenaren kunnen initiatieven de weg wijzen en begeleiden in de gemeentelijke regels die voor initiatiefnemers vaak warrig en onduidelijk zijn.
- * Gemeenten kunnen, samen met andere partijen, experimenten opzetten om nieuwe innovaties te ontwikkelen of te testen.
- * Procesmanagers kunnen andersdenkenden of innovatieve partijen uitnodigen om deelnemers te inspireren en anders te leren denken.
- * Indien gevestigde partijen de toetreding van nieuwe toetreders bemoeilijken, kunnen gemeenten deze partijen bewust aan tafel vragen. Ook kunnen deelnemers gezamenlijk gastzetels ter beschikking stellen aan innovatieve partijen.

18. Definitie

De definitie van langer zelfstandig wonen is niet evident.

- * Procesmanagers kunnen aan het begin van het proces bewust tijd vrijmaken om partijen met elkaar over hun definities te laten spreken en overeenkomsten en verschillen hierin te verkennen.
- * Wanneer langer zelfstandig wonen zich onbedoeld uitsluitend tot ouderen beperkt, kan het helpen wanneer iemand de rol op zich neemt of aangewezen krijgt (van de procesmanager) om de aandacht te blijven vestigen op andere doelgroepen die ook met LZW te maken hebben.

E. Financiering en wetgeving

19. Financiering

Financiering is verkokerd en onduidelijk voor burgers.

- * Gemeenten en zorgkantoor kunnen samen zorg inkopen, om voor burgers het onderscheid tussen de Wmo en de Wlz kleiner en begrijpelijker te maken.
- * Gemeenten kunnen experimenten opzetten met betrekking tot innovatieve financieringsvormen zoals populatiebekostiging. Het Rijk kan deze experimenten, middels versoepelde wetgeving, mogelijk maken.

20. Wetgeving

Nationale wetgeving is onduidelijk en verandert snel.

* Het Ministerie van BZK kan de informatievoorziening omtrent langer zelfstandig wonen verbeteren door op de rijkswebsite een overzicht te maken van de laatste stand van zaken op het gebied van LZW.

5.3. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn per betrokken partij de acties vermeld, waarmee de rol van gemeenten in het langer zelfstandig wonen gestalte kan krijgen. In deze aanbevelingen zijn acties geformuleerd die op korte termijn (de meesten per direct) kunnen worden aangevangen. Binnen de aanbevelingen aan de verschillende partijen zijn de eerste aanbevelingen de meest urgente.

Op basis van de resultaten en conclusies van dit onderzoek strekt het tot aanbeveling dat ...

I. Wethouders Wonen, Zorg en Welzijn/Wmo...

- 1) gezamenlijk **één verantwoordelijk wethouder** aanwijzen, of afspreken dat de verantwoordelijk wethouders regelmatig overleggen, om bij te dragen aan de integraliteit rondom het thema;
- 2) zo snel mogelijk op regioniveau met gemeenten onderling afspreken **wat lokaal en wat regionaal** georganiseerd wordt, om duidelijkheid te verschaffen aan andere partijen.
- 3) **Innovatieve initiatiefnemers verwelkomen, stimuleren en belonen**, ook als zij tegen gevestigde belangen of gewoonten ingaan, om innovatie en vernieuwing te stimuleren.
- 4) Een **integrale visie ontwikkelen** op langer zelfstandig wonen waarbij Wonen, Welzijn en Zorg vertegenwoordigd zijn, bijvoorbeeld in een woonvisie, om andere partijen duidelijkheid te geven.
- 5) Vierkant achter deze visie staan en hem uitdragen, ook naar andere partijen, en hierin de **procesmanager bestuurlijke rugdekking geven**, om diens geloofwaardigheid te vergroten.
- 6) Ambtenaren en managers zo veel mogelijk **vertrouwen en duidelijk zijn over restricties** op het gebied van besluitvorming, om wanbegrip en frustraties bij andere partijen te helpen voorkomen.
- 7) Zo veel mogelijk **open zijn over gemeentelijke belangen, problemen en uitdagingen** naar andere partijen in het samenwerkingsverband, om bij te dragen aan een sfeer van openheid.

II. Gemeentelijk (afdelings)managers...

- 1) Een **procesmanager aanstellen** of inhuren met de opdracht om partijen bij elkaar te brengen en een overlegstructuur te vinden, om de aandacht voor het proces te waarborgen.
- 2) Ervoor zorgen dat **relevante afdelingen** (wonen, vastgoed, zorg, Wmo) fysiek of qua overleg met elkaar verbonden zijn, om bij te dragen aan de integraliteit rondom LZW.
- 3) Personeel voor verbindende posities **bewust selecteren op competenties**, om ervoor te zorgen dat de juiste competenties op de juiste plekken zitten.
- 4) In het geval van onvoldoende of ontoereikende competenties tijd en geld vrijmaken voor **competentieontwikkeling** bij ambtenaren.

III. Procesmanagers...

- 1) Zo vroeg mogelijk **alle relevante partijen betrekken** (gemeenteafdelingen wonen/zorg/welzijn, woningcorporaties, welzijnsorganisaties, zorgorganisaties, huurders/cliënten/burger(organisatie)s, zorgkantoor en zorgverzekeraar) bij het proces om de integraliteit te waarborgen.
- 2) Ruimte inruimen voor **intensieve kennismaking** op het gebied van taal, cultuur, rollen en belangen aan het begin van het proces.
- 3) Zich **verdiepen in taal, cultuur, rollen en belangen van de betrokken partijen**, en hen helpen bij het formuleren hiervan.
- 4) Doorlopend **aandacht blijven besteden aan het proces**, om te helpen voorkomen dat verkeerde denkbeelden het proces gaan overheersen.

IV. Gemeenteambtenaren...

- 1) Ervoor zorgen dat ze de **relevante mensen kennen** op het gebied van LZW, zowel binnen gemeenten als bij andere organisaties, en weten wat ze aan het doen zijn, om bij te dragen aan de integraliteit.
- 2) In het ontwikkelen van visies en beleidsproducten intensief **medeambtenaren van wonen, zorg en welzijn betrekken**, om bij te dragen aan de integraliteit rondom LZW.
- 3) **Initiatiefnemers** niet bestoken met regels, maar ze **de weg wijzen** binnen de gemeente, om initiatieven niet te ontmoedigen maar te faciliteren en aan te moedigen.

V. Zorgkantoren en zorgverzekeraars...

- 1) **Open zijn over wat ze willen en kunnen**, en dit uiten in de richting van gemeenten. Liefst naar alle gemeenten, en niet alleen de centrumgemeente van een regio.

VI. Betrokkenen vanuit zorg/welzijnsaanbieders, corporaties en cliënten/burger(organisatie)s...

- 1) Actief **proberen aan tafel te komen in overleggen** wanneer zij niet vertegenwoordigd zijn, door gemeenten te benaderen en herhaaldelijk te verzoeken om deelname.
- 2) Bewust bereid zijn de **belangen, taal en cultuur te uiten en te leren kennen** die hun organisaties en gemeenten hebben en bereid zijn hieraan tijd en moeite te besteden.

VII. Kenniscentra, onderzoeksbureaus en kennisinstituten...

- 1) **Best practices op proces en inhoud verzamelen en bundelen**, in samenspraak met de VNG en het Rijk, om goede voorbeelden te delen met gemeenten en andere partijen.
- 2) **Kennis ontwikkelen** over veranderend gedrag onder invloed van nieuwe wetgeving, om te monitoren of bestaande uitgangspunten in beleid nog langer actueel zijn of blijven.

3) **Bijeenkomsten organiseren voor kennisdeling** tussen gemeenten onderling, en gemeenten en andere partijen, samen met VNG en de ministeries.

VIII. De VNG..

1) **Voorbeeldformats van gemeentelijke rolopvatting** opstellen en verspreiden, om gemeenten te helpen bij het formuleren van hun rol in LZW.

2) **Bijeenkomsten organiseren voor kennisdeling** tussen gemeenten onderling, en gemeenten en andere partijen, om bij te dragen aan het delen van aanwezige kennis tussen verschillende partijen.

3) **Best practices op proces en inhoud verzamelen en bundelen**, in samenspraak met de kenniscentra en het Rijk, om goede voorbeelden te delen met gemeenten en andere partijen.

IX. De ministeries van BZK en VWS..

1) **De informatievoorziening verbeteren**, over wetgeving op het terrein van langer zelfstandig wonen, in ieder geval op de rijkswebsite.

2) **Bijeenkomsten organiseren voor kennisdeling** tussen gemeenten onderling, en gemeenten en andere partijen, om bij te dragen aan het delen van aanwezige kennis tussen verschillende partijen.

3) **Best practices op proces en inhoud verzamelen en bundelen**, in samenspraak met kenniscentra en de VNG, om goede voorbeelden te delen met gemeenten en andere partijen.

5.4. Terugkoppeling naar de theorie

In dit onderzoek zijn de rol van regisseur en de rol van netwerkmanager aan elkaar zijn gelijkgesteld. In paragraaf 5.2 is aangegeven dat de rol van gemeenten diverse vormen aanneemt, maar dat de beschrijvingen van de verschillende rollen sterk overeenkomen met de bevindingen uit de literatuur van de netwerkmanager. Dit lijkt te bevestigen dat de regisseursrol en de rol van netwerkmanager inderdaad (in ieder geval grotendeels) overeenkomstig zijn, ook in het langer zelfstandig wonen.

In het onderzoek kwamen diverse knelpunten aan de orde, die niet direct uit de onderzochte literatuur naar voren waren gekomen. Hieruit kan overigens niet worden opgemaakt dat deze knelpunten niet voorkomen in de netwerkliteratuur. Ten eerste kan een deel van deze knelpunten (indirect) wel als onderdeel van de knelpunten uit de literatuur worden gezien. Het knelpunt ‘uiteenlopende urgenties’ kan bijvoorbeeld worden gezien als onderdeel van de mogelijkheid om tot doelconsensus te komen, zoals dat door Provan en Kenis (2008) wordt beschreven. Bij een gedetailleerde formulering van gemeenschappelijke doelstellingen komen immers hoogstwaarschijnlijk ook urgenties en prioriteiten aan de orde. Ten tweede is de netwerkliteratuur veel completer dan het deel dat in dit onderzoek naar voren is gekomen. In dit onderzoek wordt met name gerefereerd naar Klijn en collega’s, en het is heel goed denkbaar, en zelfs heel waarschijnlijk, dat andere auteurs ook andere knelpunten benoemen.

Wat in dit onderzoek sterk naar voren komt, is dat sommige knelpunten zich wisselend manifesteren in verschillende fases waarin de samenwerking zich bevindt, en dat met het aanbreken van nieuwe fases nieuwe knelpunten naar voren komen. In de onderzochte literatuur komt niet expliciet naar voren dat knelpunten zich in verschillende fases zouden voordoen, al blijkt uit het verschil tussen *network structuring* of *network building* en *process agreements* indirect wel een onderscheid in tijd: pas na dat een netwerk is opgebouwd kunnen procesafspraken worden gemaakt (zie hoofdstuk 2). Ook hier kan niet worden gesteld dat in de netwerkliteratuur als geheel geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende fases in de opbouw van het netwerk, maar in het kader van de in dit onderzoek gebruikte knelpunten uit de literatuur is het opvallend dat ook in die literatuur geen verwijzing naar de fases in samenwerking voorkomt.

Voor wat betreft de oplossingen voor knelpunten werd eerder vermeld dat deze in de literatuur beperkt aan de orde komen, en niet gekoppeld zijn aan de genoemde knelpunten. Zoals verwacht zijn veel oplossingen die geïnterviewden aandragen wel direct of indirect terug te herleiden op strategieën uit de literatuur. Zo sluit de oplossing om een samenwerking met een kleine groep betrokkenen te beginnen aan bij de strategie ‘coalitievorming’ van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), en wordt het aanstellen van een procesmanager zelfs letterlijk genoemd door deze auteurs. Daarmee zijn veel oplossingen die geïnterviewden aandragen impliciet of expliciet wel in de literatuur vermeld, zij het niet expliciet als oplossingen voor bepaalde knelpunten.

5.5. Aandachtspunten bij dit onderzoek

De theorie over netwerkmanagement is zeer divers. In dit onderzoek is gekozen voor de theorie van met name Klijn en collega's. Wanneer een andere stroming binnen de netwerktheorie was gekozen, of een geheel andere theorie als basis was gebruikt, had dit onderzoek wellicht andere uitkomsten gekend. Desalniettemin is de theorie erg zinvol geweest in dit onderzoek: de netwerktheorie heeft veel bruikbare invalshoeken opgeleverd. Bovendien hebben respondenten zich niet beperkt tot datgene wat in de theorie vermeld stond, er zijn ook veel aanvullende knelpunten naar voren gekomen.

Verder is de gekozen steekproef niet zonder meer representatief voor alle gemeenten in Nederland. De gevonden knelpunten komen hoogstwaarschijnlijk niet bij alle gemeenten voor, en er zijn ook ongetwijfeld knelpunten niet naar voren gekomen in dit onderzoek die zich wel ergens in een of meerdere gemeente(n) manifesteren. Getracht is de representativiteit te vergroten aan de hand van interviews met experts, en de gehouden focusgroep. De hieruit voortkomende resultaten waren bemoedigend, maar er is niet met zekerheid te stellen dat de resultaten inderdaad representatief zijn.

Ook de selectiecriteria die gekozen zijn, kunnen van invloed zijn op de representativiteit. Er is voor gekozen om drie gemeenten in verschillende fases van de ontwikkeling van het netwerk te selecteren, waar melding werd gemaakt van knelpunten. Hierdoor kunnen op twee punten knelpunten over het hoofd zijn gezien. Allereerst kan het zo zijn dat er knelpunten zijn gemist die zich voordoen bij of voor de start van de opbouw van het netwerk, of knelpunten die verhinderen dat er een netwerk gevormd wordt. Er is immers geen casus geselecteerd waarbij (nog) geen netwerk aanwezig was. Daarnaast zijn wellicht, met de focus op de aanwezigheid van knelpunten, casussen waar men inmiddels erg voortvarend te werk gaat niet geselecteerd. Hierdoor is het in principe mogelijk dat er knelpunten over het hoofd zijn gezien die zich alleen voordoen (of voordeden) bij gemeenten die inmiddels erg ver gevorderd zijn. Dit onderzoek moet dan ook niet gelezen worden als een uitputtend aan mogelijke knelpunten en oplossingen, maar als een gestructureerde inventarisatie van veelvoorkomende knelpunten en de bijbehorende oplossingen.

Vanwege hun belangrijke functie in de regionale samenwerking is de casuskeuze gebaseerd op de antwoorden die regiosecretarissen gaven op een vragenlijst van het ministerie van VWS. Deze vragenlijst richt zich op de regionale samenwerking, die zich vaak concentreert in de grootste stad van de regio. Dit heeft als gevolg gehad dat alleen centrumgemeenten van regio's deel uitmaakten van de casusselectie, bij niet-centrumgemeenten kunnen andere dingen van toepassing zijn. Zeer kleine of zeer grote gemeenten maakten ook geen deel uit van de selectie. Overigens is in casus X is wel een medewerker van een naburige kleine niet-centrumgemeente geïnterviewd, hieruit kwamen interessante verschillen met gemeente X naar voren.

5.6. Aanbevelingen voor verder onderzoek

Deze verschillen tussen gemeente X en de naburige kleinere niet-centrumgemeente bieden direct het eerste aanknopingspunt voor verder onderzoek. Diverse geïnterviewden maakten melding van de problemen die kleine gemeenten ondervinden, maar voor de enige geïnterviewde die daadwerkelijk bij een kleine gemeente werkte, leek er eigenlijk niet echt een probleem te zijn. Verder onderzoek naar de relatie tussen grootte (of bestuurskracht) van gemeenten en hun rolopvatting lijkt in dit verband interessant.

Indien verdere generalisatie van de mogelijke knelpunten gewenst is, zou een kwantitatief onderzoek (bijvoorbeeld middels een vervolg op de vragenlijst van VWS) kunnen worden uitgevoerd in alle regio's of gemeenten, om te achterhalen in of en in welke mate knelpunten zich daadwerkelijk voordoen in andere gemeenten.

Op dit moment is de transitie/transformatie op veel plekken nog in de beginfase. Dat zich nu knelpunten voordoen is dan ook niet verwonderlijk, en de kans bestaat dat gemeenten, zeker wanneer zij hun kennis delen, deze knelpunten kunnen overwinnen. In die zin is het dan minder belangrijk welke knelpunten zich nu voordoen, maar is het interessanter of er vooruitgang wordt geboekt over de tijd. Om de voortgang te meten zou een samenwerkingsmonitor ingesteld kunnen worden, waarmee de ontwikkeling van de knelpunten in de tijd een beeld van de voortgang zou kunnen geven.

Voor iets meer diepgang over de rol van gemeenten kan een meer in-depth onderzoek op één beleidsnetwerk worden uitgevoerd. In dit onderzoek is steeds één gemeente als uitgangspunt genomen, waarbij interviews zijn gehouden met medewerkers van de desbetreffende gemeente, en personen van andere organisaties waar die gemeente in het langer zelfstandig wonen mee te maken heeft. Een onderzoek waarbij ook verschillende gemeenten worden bevraagd over hun onderlinge verhoudingen en samenwerking kan meer inzicht geven in de dynamiek die speelt tussen gemeenten onderling, en de rolopvatting van verschillende (typen) gemeenten.

Een aanbeveling die geïnterviewden hebben gedaan is dat het gedrag van mensen, waar beleid en onderzoek op gebaseerd is, wellicht wijzigt door nieuwe regelgeving, nieuwe structuren en nieuwe verantwoordelijkheden. Onderzoek naar eventuele opgetreden gedragsverandering in gedrag na 1 januari 2015 zou, voor zover dit onderzoek nog niet uitgevoerd wordt, de opgave op het gebied van langer zelfstandig wonen kunnen preciseren.

Tot slot blijkt regelmatig uit het onderzoek dat de inzet van mensen cruciaal in het daadwerkelijk slagen van de transitie/transformatie. De gemeente als geheel is geen regisseur, regisseurs zijn mensen. In plaats van onderzoek naar de 'gemeente als regisseur' zou een onderzoek naar de daadwerkelijke mens als regisseur meer inzicht kunnen geven in de factoren die mensen als regisseurs succesvol maken.

Referenties

- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2008). Intergovernmental and network administration, accountability, and performance: Symposium introduction. *Public Performance & Management Review*, 31(3), 315-319.
- Bleijenbergh, I. L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bruijn, J. A. de, & Heuvelhof, E. F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J. A. de, & Heuvelhof, E. F. ten (2000). *Networks and decision making*. Den Haag: Lemma.
- Bruijn, J. A. de, & Heuvelhof, E. F. ten (2007). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.
- Bruijn, J. A. de, & Heuvelhof, E. F. ten (2008). *Management in networks: On multi-actor decision making*. Londen: Routledge.
- Bruijn, J. A., Heuvelhof, E. F. ten, Veld, R. J., & Prins, C. (2002). *Procesmanagement: Over procesmanagement en besluitvorming*. Amsterdam: Academic Service.
- Bruijn, J. A. de, Kickert, W. J., & Koppenjan, J. F. (1997). Managing networks in the public sector: findings and reflections. In W. J. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector* (pp. 166-191). Londen: Sage Publications.
- Bruijn, J. A. de, & Ringeling, A. B. (1997). Normative notes: perspectives on networks. In W. J. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector* (pp. 152-165). Londen: Sage Publications.
- Bruijn, T. de (2014). Beleid voorbereiden in netwerken. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011, 11 juli). *Ouderen wonen steeds zelfstandiger*. Geraadpleegd 1 april 2015 op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3434-wm.htm>.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Gerritsen, A. L., Kranendonk, R. P., Pleijte, M., Kersten, P. H., & Bosch, F. J. van den. (2009). Maatlat government-governance. *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu* (142). Wageningen: Alterra.
- Hirst, P. (2013). *Associative democracy: New forms of economic and social governance*. Chichester, VK: John Wiley & Sons.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 163). Toronto: Oxford University Press Canada.
- Kickert, W. J. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration*, 75(4), 731-752.
- Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as network management. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73(3), 437-454.
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Klijn, E. H., & Hupe, P. L. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: Vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koffijberg, J., de Bruijn, H., & Priemus, H. (2012). Combining hierarchical and network strategies: successful changes in Dutch social housing. *Public Administration*, 90(1), 262-275.
- Koppenjan, J. F., De Bruijn, J. A., & Kickert, W. J. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: Vuga.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2007, oktober). *Answering the big questions, asking the bigger questions: Expanding the public network management empirical research agenda*. Paper gepresenteerd op Public Management Research Association Conference: Tucson, AZ, 25-27 oktober 2007.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2003, oktober). *Managing networks effectively*. Paper gepresenteerd op National Public Management Research Conference, Washington, D.C., 9-11 oktober 2003.
- Milward, H. B., Provan, K. G., Fish, A., Isett, K. R., & Huang, K. (2009). Governance and collaboration: An evolutionary study of two mental health networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 38.
- Minister van Wonen en Rijksdienst, & Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014, 4 juni). *Transitieagenda langer zelfstandig wonen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister van Wonen en Rijksdienst, & Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015, 1 juli). *Voortgangsrapportage transitieagenda langer zelfstandig wonen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015). *Vragenlijst secretarissen regionale samenwerking Hlz februari 2015*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (vertrouwelijk)

O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 45-52.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377.

Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: A suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Londen: Routledge.

Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 203-216.

Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311.

Pierre, J. (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.

Pons, K., Straaten, I. van, Jong, M. de, Kalmthout, W. van, & Troost, S. (2014). *Regierol van gemeenten bij de aanpak van kindermishandeling*. Amersfoort: BMC.

Pröpper, I., & Litjens, B. (2012). *Handreiking regievoering*. Vught: Partners+Pröpper.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.

Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33(3), 479-516.

Provincie Gelderland (2008). *Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen*. Arnhem: Provincie Gelderland.

- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. Chichester, VK: John Wiley & Sons.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Berkshire, VK: Open University Press.
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rijksoverheid (2013, 17 december). *Prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties 2013*. Geraadpleegd 22 april 2015 op <https://abonneren.rijksoverheid.nl/nieuwsbrieven/archief/artikel/16/f10f396c-1545-4d6a-abeb-b8d30434777f/f86a7d67-4a37-4399-a0f4-62f58bc85b2d>.
- Rijksoverheid (2014b, 30 december). *Langer zelfstandig wonen ouderen*. Geraadpleegd 1 april 2015 op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ouderenzorg/ouderen-langer-zelfstandig-wonen>.
- Rijksoverheid (2014a, 10 februari). *Decentralisatie van overheidstaken gemeenten*. Geraadpleegd 1 april 2015 op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>.
- Simon, H. A. (1965). *Administrative behavior* (Vol. 4). New York: Free Press.
- Span, K. C., Luijkx, K. G., Schols, J. M., & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 18(1), 92-100.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Londen: Sage Publications.

Bijlage 1. Lijst met gehouden interviews

Casus X	
Int X1	Ambtenaar medewerker Wmo
Int X2	Ambtenaar sociaal domein
Int X3	Ambtenaar wonen (andere gemeente)
Int X4	Ex-regiosecretaris
Int X5	Bestuurder woningcorporatie
Int X6	Bestuurder welzijnsaanbieder
Int X7	Medewerker zorgverzekeraar
Int X8	Medewerker zorgkantoor

Casus Y	
Int Y1	Ambtenaar welzijn
Int Y2	Ambtenaar wonen
Int Y3	Ex-regiosecretaris
Int Y4	Medewerker kennisplatform
Int Y5	2 Medewerkers zorgaanbieder
Int Y6	Medewerker zorgverzekeraar

Casus Z	
Int Z1	Ambtenaar / regiosecretaris
Int Z2	Ambtenaar wonen
Int Z3	Medewerker woningcorporatie
Int Z4	Bestuurder zorgaanbieder
Int Z5	Medewerker woningcorporatie

Experts	
Int E1	Medewerker Kenniscentrum wonen-zorg Actiz-Aedes
Int E2	Onderzoeker Onderzoeksbureau Companen
Int E3	Projectleider wonen-zorg Ministerie van BZK
Int E4	Medewerker wonen-zorg VNG
Foc	Focusgroep met voorzitter, 2 leden, 4 ambtelijk ondersteuners Aanjaagteam LZW

Bijlage 2. Lijst met geanalyseerde documenten

Casus X	
Doc X1	Regionale woonvisie

Casus Y	
Doc Y1	Verslagdocument regionale samenwerking
Doc Y2	Gemeentelijke woonvisie

Casus Z	
Doc Z1	Verslagdocument lokale samenwerking

Bijlage 3. Interviewprotocollen

Algemene opzet interview

1. Vragen naar de manier waarop de gemeente nu handelt, om een beeld te kunnen schetsen van de huidige rol van de desbetreffende gemeente.
2. Vragen over knelpunten. Steeds specifiekere aan de hand van de variabelen uit de literatuur, wanneer er voldoende tijd is. Als er niet voldoende tijd is blijft het bij meer open vragen.
3. De genoemde knelpunten zijn genoteerd tijdens het interview. Aan het einde van het interview zijn geïnterviewden bevraagd naar mogelijke oplossingen per knelpunt volgens diens opvatting.
4. De slotvraag is de vraag naar de ideale regisseursrol: hoe de respondent de regisseursrol van de gemeente het liefst zou zien.

Legenda lay-out interviews

- **Dikgedrukte vragen?** zijn hoofdvragen. Dit zijn de algemene, leidende vragen.
- Zinnen in gewoon lettertype. zijn begeleidende teksten. Deze dienen ter structureren van het gesprek.
- Vragen in gewoon lettertype? zijn optionele vragen: deze dienen ter verdieping, alleen gevraagd indien er voldoende tijd beschikbaar was.
- Grijsgedrukte vragen zijn aanvullende vragen: deze zijn alleen gesteld wanneer ander bronmateriaal geen uitkomst bood (zie operationalisatie)
- *Schuingedrukte zinsdelen* zijn instructies voor het gesprek.

Interviewprotocol gemeente

Interviewhandleiding

- Steeds vragen naar huidige en naar opgeloste knelpunten. Als ze al opgelost zijn: vragen hoe deze zijn opgelost.
- Knelpunten in steekwoorden bijhouden op notitieblok: aan het einde vragen hoe respondent denkt dat deze opgelost zouden moeten worden.

Praktische zaken

Welkom heten, bedanken. Polsen 'u' of 'jij'.

Navragen of het akkoord is het gesprek op te nemen om het te kunnen analyseren.

Inleiding

Fijn dat u de tijd heeft gevonden om met mij in gesprek te gaan. Ik heb een aantal vragen voorbereid die ik aan u wil stellen, dus u zult me soms misschien even op mijn blaadje zien kijken. Maar wat mij betreft is het een vrij gesprek, vertel vooral wat u wilt vertellen, ik ben vooral erg benieuwd naar de concrete dingen die spelen bij de gemeente. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Ik ben erg benieuwd naar hoe de situatie in uw gemeente 'echt' is, dus ik denk dat het goed is om gewoon zo open mogelijk te spreken over waar u tegen aan loopt. Uw naam, en die van de gemeente, wordt helemaal anoniem behandeld. Dus wat u zegt zal niet terug te herleiden zijn op u, of uw gemeente.

Zoals u weet gaat dit interview over langer zelfstandig wonen, het netwerk van partijen waarin de gemeente zich bevindt, en de rol die de gemeente hierin speelt. Ik zou graag willen beginnen met een aantal algemene vragen, daarna zou ik willen overgaan naar de knelpunten, en vervolgens naar mogelijke oplossingen. Maar eerst dus een algemene vraag.

Strategieën

- **Als u de huidige rol van de gemeente op dit moment zou moeten beschrijven, hoe zou u dit dan doen?** (*eerste aanzet strategieën*)
- *Indien weinig input:* Wat voor dingen doet de gemeente op dit moment binnen het netwerk? (*open vraag strategieën*)

Knelpunten

- **Welke problemen, knelpunten ziet u voor de rol van uw gemeente?** (*open vraag knelpunten*)
De punten die nog niet benoemd zijn verder bevragen aan de hand van de vragen hieronder.

In de literatuur worden een aantal categorieën, groepen van mogelijke knelpunten benoemd. Ik heb deze gebruikt om het gesprek verder te structureren. Maar deze indeling is wat mij betreft niet 'hard': voel u vrij om ook andere dingen te vertellen als u ze bedenkt. Als eerste de structuur, de opbouw van het netwerk.

Netwerkstructuur

- **In de opbouw, de vorm, het structureren, het opbouwen van het netwerk, welke problemen, of knelpunten ziet u hierin, of bent u hierin tegengekomen?**

Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:

- o Hoeveel partijen zijn ongeveer betrokken? Wat vindt u van dit aantal?
- o Zijn er veel verschillende actoren betrokken bij het netwerk? In hoeverre heeft dit effect op het functioneren van het netwerk? Vindt u dat dit het traject misschien bemoeilijkt, of misschien juist beter maakt?
- o In hoeverre zijn alle actoren die u graag zou willen betrekken, ook daadwerkelijk betrokken? Zijn er actoren die op dit moment missen in het netwerk?
 - Hoe komt dit?
 - Waarom wilt u deze actor er zo graag bij betrekken?
- *Eventueel:* Zijn er nog meer knelpunten die u kunt benoemen, die hier iets te maken hebben met de opbouw van het netwerk?

Procesinrichting

- **Als het gaat om de inrichting van het proces, het organiseren van het geheel, het opstellen van gemeenschappelijke regels om het proces in goede banen te leiden, wat ziet u hierin voor knelpunten, of welke problemen bent u tegengekomen?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o Wat ziet u als de bijdrage van de gemeente in het proces?
 - o In hoeverre denkt u dat de samenwerking ook zonder de gemeente zou kunnen plaatsvinden?
 - o In hoeverre vindt u samenwerking met andere partijen de moeite waard, als u kijkt naar wat het u oplevert, in verhouding tot wat u er in investeert?
 - o In hoeverre levert de samenwerking risico's op voor de gemeente? Bijvoorbeeld financiële risico's, risico's voor andere projecten of samenwerkingen, of risico's voor het imago van uw organisatie?
- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over de inrichting van het proces?

Verbinden

- **En als het gaat om de samenwerking, het verbinden van verschillende partijen, wat ziet u voor problemen, knelpunten, of tegen welke zaken bent u aangelopen?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o Zijn er partijen betrokken bij het proces waarvan u de gemeente afhankelijk is, denkt u?
 - *Indien respondent bewust van afhankelijkheidsrelatie:* In hoeverre vindt u dat de partijen in het proces zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid?
 - *Indien respondent niet bewust van afhankelijkheidsrelatie:* Kunt u dit wat nader toelichten?
 - o Hoe beoordeelt u het vertrouwen tussen de verschillende partijen?
 - o In hoeverre hebben partijen ook buiten deze setting verbanden met elkaar?
 - o Wie is in dit netwerk de leider, de kartrekker, volgens u?
 - Op welke manier is dit zo ontstaan?
 - o Heeft u het gevoel dat de gemeente de juiste competenties heeft om partijen samen te brengen?
 - *Indien nee:* Wat mist de gemeente dan, volgens u?

- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over de samenwerking, het verbinden van partijen?

Inhoud

- **Als het gaat om inhoudelijke zaken, zoals probleemdefinitie, oplossingen, onderzoek, informatie, wat ziet u voor knelpunten, of welke problemen hebt u hierin meegemaakt?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o In hoeverre is er duidelijk wat precies de opgave is?
 - o In welke mate lukt het om tot gezamenlijke doelstellingen te komen?
 - o Hoe beoordeelt u de hoeveelheid informatie die u tot uw beschikking heeft om tot oplossingen te komen?
 - o En in hoeverre lukt het om samen tot passende en realistische oplossingen te komen?
 - *Indien lukt niet:* Hoe komt het dat dit niet lukt, denkt u?
 - o Wat ziet u als het belangrijkste belang van de gemeente in dit proces? Wat is voor de gemeente het belangrijkste?
 - o In ieder beleidsterrein hebben actoren verschillende belangen. In welke mate lukt het om hier een gemeenschappelijk belang, gezamenlijke doelen uit te formuleren?
- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over inhoudelijke zaken, bijvoorbeeld over de probleemdefinitie, oplossingen, onderzoek, informatie?

Praktische zaken

- **En als het gaat om praktische, ondersteunende zaken, zoals het vinden van geschikte samenwerkingsvormen, vergaderlocaties, overlegtijdstippen, welke knelpunten ziet u hierin, of waar bent u hierin tegenaan gelopen?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o In hoeverre lukt het om een geschikte werkvorm te vinden?
- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over praktische, ondersteunende zaken?

Controlevraag

- **Zijn er nog andere dingen waarvan u denkt: daar hebben we het niet over gehad, maar daar zie ik nog wel knelpunten? Dat mag ook in heel andere zaken zijn dan waar we het net over hebben gehad.**

*** *Let op: voldoende tijd over houden voor oplossingen (uiterlijk na 40 minuten naar volgende vraag)*

Oplossingen

- **We zijn heel wat knelpunten tegengekomen. Nu ben ik heel benieuwd naar wat u denkt dat er moet gebeuren om deze knelpunten weg te nemen. Ik begrijp dat u misschien niet voor alle knelpunten 'de' oplossing heeft, maar u heeft hier ongetwijfeld ideeën over, ik ben benieuwd hoe ver we kunnen komen.**
- *Per knelpunt vragen:* Als we het hebben over *knelpunt X*: wat denkt u dat er zou moeten gebeuren om dit uit de weg te nemen?

Ideaalbeeld regisseursrol

- **We hebben het tot nu toe vooral gehad over de gemeente haar rol op dit moment invult. Heel vaak wordt in dit verband gesproken over de regisseursrol van gemeenten. Vaak blijft echter onduidelijk wat deze rol nu precies inhoudt. Ik ben daarom benieuwd hoe u hier tegenaan kijkt, hoe het volgens u *zou moeten zijn*. Als u de regisseursrol van de gemeente zou beschrijven zoals deze idealiter zou moeten zijn, wat houdt deze dan in?**

Afsluiting

Dan zijn we wat mij betreft bijna aan het einde van het gesprek. Ik wil u nog een laatste vraag stellen:

- **Zijn er nog dingen waarvan u denkt: die hebben we nog niet besproken, maar die wil ik toch even meegeven? Of zijn er zaken waarvan u van tevoren dacht: die gaat hij zeker vragen, maar die heb ik niet voorbij horen komen?**

Dan zijn we wat mij betreft klaar, en wil ik u hartelijk bedanken voor uw tijd, en voor uw nuttige bijdragen. Zoals u weet wordt alles wat u gezegd heeft vertrouwelijk behandeld, en komt uw naam, of de naam van de gemeente niet als zodanig in het verslag.

Controlevariabelen

Geslacht, Leeftijd, Organisatieonderdeel, Functie

Afsluiting en vertrek

Interviewprotocol netwerkpartijen

Interviewhandleiding

- Steeds vragen naar huidige en naar opgeloste knelpunten. Als ze al opgelost zijn: vragen hoe deze zijn opgelost.
- Knelpunten in steekwoorden bijhouden op notitieblok: aan het einde vragen hoe respondent denkt dat deze opgelost zouden moeten worden.

Praktische zaken

Welkom heten, bedanken. Polsen 'u' of 'jij'.

Navragen of het akkoord is het gesprek op te nemen om het te kunnen analyseren.

Inleiding

Fijn dat u de tijd heeft gevonden om met mij in gesprek te gaan. Ik heb een aantal vragen voorbereid die ik aan u wil stellen, dus u zult me soms misschien even op mijn blaadje zien kijken. Maar wat mij betreft is het een vrij gesprek, vertel vooral wat u wilt vertellen, ik ben vooral erg benieuwd naar de concrete dingen die spelen. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Ik ben erg benieuwd naar hoe de situatie in uw geval 'echt' is, dus ik denk dat het goed is om gewoon zo open mogelijk te spreken over waar u tegen aan loopt. Uw naam, en die van uw organisatie, wordt helemaal anoniem behandeld. Dus wat u zegt zal niet terug te herleiden zijn op u, of uw organisatie.

Zoals u weet gaat dit interview over langer zelfstandig wonen, het netwerk van partijen daar omheen, en de rol die de gemeente hierin speelt. Ik ben dus benieuwd hoe u daar, in uw functie van ... bij ... naar kijkt. Ik zou graag willen beginnen met een aantal algemene vragen, daarna zou ik willen overgaan naar de knelpunten, en vervolgens naar mogelijke oplossingen. Maar eerst dus een algemene vraag.

Strategieën

- **Als u de huidige rol van de gemeente op dit moment zou moeten beschrijven, hoe zou u dit dan doen?** (*eerste aanzet strategieën*)
- *Indien weinig input:* Wat voor dingen doet de gemeente op dit moment binnen het netwerk? (*open vraag strategieën*)

Knelpunten

- **Welke problemen, knelpunten ziet u voor de rol van de gemeente?** (*open vraag knelpunten*)
De punten die nog niet benoemd zijn verder bevragen aan de hand van de vragen hieronder.

In de literatuur worden een aantal categorieën, groepen van mogelijke knelpunten benoemd. Ik heb deze gebruikt om het gesprek verder te structureren. Maar deze indeling is wat mij betreft niet 'hard': voel u vrij om ook andere dingen te vertellen als u ze bedenkt. Als eerste de structuur, de opbouw van het netwerk.

Netwerkstructuur

- **In de opbouw, de vorm, het structureren, het opbouwen van het netwerk, welke problemen, of knelpunten ziet u hierin, of hebt u hierin gezien?**

Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:

- o In hoeverre zijn alle actoren die u graag bij het netwerk zou zien, ook daadwerkelijk betrokken? Zijn er actoren die op dit moment missen in het netwerk?
 - Hoe komt dit?
 - Waarom wilt u deze actor er zo graag bij betrekken?
- *Eventueel:* Zijn er nog meer knelpunten die u kunt benoemen, die hier iets te maken hebben met de opbouw van het netwerk?

Procesinrichting

- **Als het gaat om de inrichting van het proces, het organiseren van het geheel, het opstellen van gemeenschappelijke regels om het proces in goede banen te leiden, wat ziet u hierin voor knelpunten, of welke problemen bent u tegengekomen?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o Wat ziet u als de bijdrage van de gemeente in het proces?
 - o In hoeverre denkt u dat de samenwerking ook zonder de gemeente zou kunnen plaatsvinden?
 - o In hoeverre vindt u samenwerking met andere partijen de moeite waard, als u kijkt naar wat het u oplevert, in verhouding tot wat u er in investeert?
 - o In hoeverre levert de samenwerking risico's op voor uw organisatie? Bijvoorbeeld financiële risico's, risico's voor andere projecten of samenwerkingen, of risico's voor het imago van uw organisatie?
- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over de inrichting van het proces?

Verbinden

- **En als het gaat om de samenwerking, het verbinden van verschillende partijen, wat ziet u voor problemen, knelpunten, of tegen welke zaken bent u aangelopen?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o Zijn er partijen betrokken bij het proces waarvan uw organisatie afhankelijk is, denkt u?
 - *Indien respondent bewust van afhankelijkheidsrelatie:* In hoeverre vindt u dat de partijen in het proces zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid?
 - *Indien respondent niet bewust van afhankelijkheidsrelatie:* Kunt u dit wat nader toelichten?
 - o Hoe beoordeelt u het vertrouwen tussen de verschillende partijen?
 - o In hoeverre hebben partijen ook buiten deze setting verbanden met elkaar?
 - o Wie is in dit netwerk de leider, de kartrekker, volgens u?
 - Op welke manier is dit zo ontstaan?
 - o Heeft u het gevoel dat de gemeente de juiste competenties heeft om partijen samen te brengen?
 - *Indien nee:* Wat mist de gemeente dan, volgens u?
- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over de samenwerking, het verbinden van partijen?

Inhoud

- **Als het gaat om inhoudelijke zaken, zoals probleemdefinitie, oplossingen, onderzoek, informatie, wat ziet u voor knelpunten, of welke problemen hebt u hierin meegemaakt?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o Wat ziet u als het belangrijkste belang van uw organisatie dit proces? Wat is voor uw organisatie het belangrijkste?
 - o In hoeverre is er duidelijk wat precies de opgave is?
 - o In welke mate lukt het om tot gezamenlijke doelstellingen te komen?
 - o Hoe beoordeelt u de hoeveelheid informatie die u tot uw beschikking heeft om tot oplossingen te komen?
 - o En in hoeverre lukt het om samen tot passende en realistische oplossingen te komen?
 - *Indien lukt niet:* Hoe komt het dat dit niet lukt, denkt u?
- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over inhoudelijke zaken, bijvoorbeeld over de probleemdefinitie, oplossingen, onderzoek, informatie?

Praktische zaken

- **En als het gaat om praktische, ondersteunende zaken, zoals het vinden van geschikte samenwerkingsvormen, vergaderlocaties, overlegtijdstippen, welke knelpunten ziet u hierin, of waar bent u hierin tegenaan gelopen?**
- *Indien niet genoemd en voldoende tijd, doorvragen:*
 - o In hoeverre lukt het om een geschikte werkvorm te vinden?
- *Eventueel:* Zijn er nog andere zaken die u kunt noemen over praktische, ondersteunende zaken?

Controlevraag

- **Zijn er nog andere dingen waarvan u denkt: daar hebben we het niet over gehad, maar daar zie ik nog wel knelpunten? Dat mag ook in heel andere zaken zijn dan waar we het net over hebben gehad.**

*** *Let op: voldoende tijd over houden voor oplossingen (uiterlijk na 40 minuten naar volgende vraag)*

Oplossingen

- **We zijn heel wat knelpunten tegengekomen. Nu ben ik heel benieuwd naar wat u denkt dat er moet gebeuren om deze knelpunten weg te nemen. Ik begrijp dat u misschien niet voor alle knelpunten 'de' oplossing heeft, maar u heeft hier ongetwijfeld ideeën over, ik ben benieuwd hoe ver we kunnen komen.**
- *Per knelpunt vragen:* Als we het hebben over *knelpunt X*: wat denkt u dat er zou moeten gebeuren om dit uit de weg te nemen?

Ideaalbeeld regisseursrol

- **We hebben het tot nu toe vooral gehad over de gemeente haar rol op dit moment invult. Heel vaak wordt in dit verband gesproken over de regisseursrol van gemeenten. Vaak blijft echter onduidelijk wat deze rol nu precies inhoudt. Ik ben daarom benieuwd hoe u hier tegenaan kijkt, hoe het volgens u *zou moeten zijn*. Als u de regisseursrol van de gemeente zou beschrijven zoals deze idealiter zou moeten zijn, wat houdt deze dan in?**

Afsluiting

Dan zijn we wat mij betreft bijna aan het einde van het gesprek. Ik wil u nog een laatste vraag stellen:

- **Zijn er nog dingen waarvan u denkt: die hebben we nog niet besproken, maar die wil ik toch even meegeven? Of zijn er zaken waarvan u van tevoren dacht: die gaat hij zeker vragen, maar die heb ik niet voorbij horen komen?**

Dan zijn we wat mij betreft klaar, en wil ik u hartelijk bedanken voor uw tijd, en voor uw nuttige bijdragen. Zoals u weet wordt alles wat u gezegd heeft vertrouwelijk behandeld, en komt uw naam, of de naam van de gemeente niet als zodanig in het verslag.

Controlevariabelen

Geslacht, Leeftijd, Organisatieonderdeel, Functie

Afsluiting en vertrek