

Samenwerking op het gebied van extramurale begeleiding in regio DWO/NWN



Transitie van extramurale begeleiding van de AWBZ naar de Wmo

Onderzoek naar de samenwerking op het gebied van extramurale begeleiding in opdracht van Zorgkantoor DWO/NWN

Naam: Robin de Raad
Studentnummer: 349010
Universiteit: Erasmus Universiteit te Rotterdam
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master: Bestuurskunde, Management en Governance van Complexe Systemen
Begeleidend docent: Jasper Eshuis
Tweede lezer: Arwin van Buuren
Stagebegeleider: Suzanne Goedoen
Stagebedrijf: DSW Zorgverzekeraar
Datum: Juli, 2012

*“Coming together is a
beginning, staying together
is progress, and working
together is success”*

- Henry Ford -

Voorwoord

Met het schrijven van dit voorwoord komt het einde van de opleiding in zicht. Het is alweer twee jaar geleden dat ik aan mijn schakeljaar begon en voor het eerst de universiteit binnen liep.

Met deze scriptie wil ik inzicht geven in de wijze waarop gemeenten omgaan met complexe trajecten zoals de decentralisatie van begeleiding. Juist in de huidige tijd worden steeds meer rijkstaken gedecentraliseerd. Dit maakte het onderwerp van deze scriptie voor mij interessant, met name het component 'samenwerking'.

Iedereen die enige bijdrage heeft geleverd aan deze scriptie wil ik van harte bedanken voor de bijdrage. In het bijzonder wil ik mijn stagebegeleider Suzanne Goedoen van Zorgkantoor DWO/NWN van harte bedanken voor haar hulp en steun het afgelopen half jaar. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider Jasper Eshuis bedanken voor zijn geduld en geleverde feedback. Uiteraard ben ik ook iedereen dankbaar die zich beschikbaar heeft gesteld voor de interviews die ik heb gehouden.

Deze leerzame periode is nu voor mij afgesloten. Ik wens u veel plezier met het lezen van deze scriptie.

Robin de Raad

Augustus 2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding	7
1 Probleemstelling	8
1.1 Doelstelling	10
1.2 Centrale vraag	10
1.3 Deelvragen	10
1.4 Maatschappelijke relevantie	11
1.5 Wetenschappelijke relevantie	11
2 Theoretisch kader	12
2.1 Actoren, percepties, belangen en doelen	12
2.2 Complexiteit	13
2.2.1 Twee zienswijzen ten aanzien van complexiteit	13
2.2.2 Vormen van complexiteit	15
2.3 Boundary judgements	20
2.3.1 Categorieën	21
2.4 Managementstijlen	24
2.4.1 Projectmanagement	25
2.4.2 Procesmanagement	26
2.4.3 Verschillen tussen stijlen	26
2.5 Theoretische bril	27
2.5.1 Invloed op samenwerking	27
3 Methodologische verantwoording	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Onderzoeksmethoden	30
3.3 Steekproefkader	30
3.4 Maatregelen ter bevordering van betrouwbaarheid en validiteit	32

3.5 Operationalisatie.....	33
4 Resultaten DWO	37
4.1 Vormen van complexiteit.....	37
4.2 Boundary judgements.....	42
4.2.1 Inhoudelijke boundary judgements.....	42
4.2.2 Structurele boundary judgements.....	43
4.2.3 Procesmatige boundary judgements.....	45
4.2.4 Contextuele boundary judgements	47
4.3 Strategische managementstijl	49
4.3.1 Projectmanagement	49
4.3.2 Procesmanagement	49
4.4 Verloop samenwerking	51
4.4.1 Gemeentelijke bestuurlijke samenwerking	51
4.4.2 Gemeentelijke ambtelijke samenwerking	52
4.4.3 Ambtelijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor.....	52
4.4.4 Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor.....	53
5 Resultaten NWN.....	54
5.1 Vormen van complexiteit.....	54
5.2 Boundary judgements.....	57
5.2.1 Inhoudelijke boundary judgements.....	57
5.2.2 Structurele boundary judgements.....	59
5.2.3 Procesmatige boundary judgements.....	61
5.2.4 Contextuele boundary judgements	62
5.3 Strategische managementstijl	64
5.3.1 Projectmanagement	64
5.3.2 Procesmanagement	65
5.4 Verloop samenwerking	66

5.4.1 Gemeentelijke bestuurlijke samenwerking	66
5.4.2 Gemeentelijke ambtelijke samenwerking	67
5.4.3 Ambtelijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor.....	67
5.4.4 Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor.....	67
6 Vergelijking DWO en NWN	68
6.1 Complexiteit.....	68
6.2 Boundary judgements.....	69
6.3 Managementstijl	72
6.4 Invloed omgang complexiteit op samenwerking.....	73
7 Conclusie	76
7.1 Conclusies	77
7.2 Discussie.....	82
7.3 Aanbevelingen	85
Literatuur	87
Bijlage	90
Bijlage 1Topiclijsten	90

Inleiding

De regering zet in op het decentraliseren van begeleiding voor mensen die begeleiding nodig hebben om het aanbod van zorg dicht bij de burger te organiseren. In het regeerakkoord *'Vrijheid en verantwoordelijkheid'* staat vermeld dat de functie extramurale begeleiding (vanaf nu begeleiding) uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) het beste dicht bij de cliënt geregeld kan worden. Daarom past deze functie volgens het regeerakkoord beter bij de systematiek van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). *'De gemeente kent deze mensen en hun situatie beter dan de logge zorgkantoren. Daarom worden de functies dagbesteding en begeleiding overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo'* (VVD & CDA, 2010: 37).

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop gemeenten omgaan met de decentralisatie van begeleiding en welke effecten dit heeft voor de samenwerking tussen de gemeenten onderling en met het zorgkantoor. Het gedeelde belang van het zorgkantoor en de gemeenten is dat beide partijen bezig zijn om er aan bij te dragen dat de belangen van de cliënt verwezenlijkt worden.

Begeleiding omvat de activiteiten die door een instelling of persoon worden verleend aan een cliënt om de zelfredzaamheid van cliënten te bevorderen, te compenseren of te behouden. Begeleiding kan vanuit de AWBZ zowel intramuraal als extramuraal zijn. Alleen extramurale begeleiding wordt gedecentraliseerd. Extramuraal wil zeggen: de cliënten die niet verblijven in een instelling, dus op zichzelf wonen.

In eerste instantie was het plan om de gemeenten vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk te maken voor cliënten die voor het eerst of opnieuw in aanmerking willen komen voor begeleiding. Vanaf 2014 zouden de gemeenten verantwoordelijk zijn voor alle cliënten die een beroep doen op begeleiding. Er zijn circa 200.000 burgers die op dit moment gebruik maken van begeleiding uit de AWBZ en dus te maken krijgen met het beleid van de gemeente waarin ze wonen (Laan & Schutte, 2011: 4-9).

Doordat het kabinet afgelopen voorjaar is gevallen werd de decentralisatie van begeleiding controversieel verklaard. Door het controversieel verklaren is het niet duidelijk wanneer, op welke wijze en of de decentralisatie plaatsvindt. De gemeenten in beide regio's gaan ervan uit dat er slechts sprake is van uitstel. Zij gaan dan ook door met het treffen van voorbereidingen voor de decentralisatie van begeleiding.

Zorgkantoor DWO/NWN voert de AWBZ uit in de regio's Delft Westland Oostland (DWO) en Nieuwe Waterweg Noord (NWN) (Zorgkantoor DWO/NWN, 2011: 3). Deze regio's bestaan uit een aantal gemeenten. De gemeenten in iedere regio werken onderling en met het zorgkantoor samen om de decentralisatie van begeleiding te realiseren.

*'Meer maatschappelijke participatie, minder bureaucratie, betrekken van de sociale omgeving, benutten van bestaande voorzieningen. De transitie van AWBZ-begeleiding naar de Wmo biedt unieke kansen en levert meerwaarde op voor de burger'.
(VNG, 2011)*

1 Probleemstelling

In de regio's DWO en NWN werken gemeenten samen om de decentralisatie van begeleiding in goede banen te leiden. Aan deze samenwerking neemt ook Zorgkantoor DWO/NWN deel. De begeleiding valt op dit moment onder de verantwoording van het zorgkantoor waardoor het zorgkantoor de expertise heeft op dit gebied. De kennis over dit onderwerp is nog niet volledig aanwezig bij de gemeenten aangezien zij nooit de verantwoording hebben gehad over begeleiding. De samenwerking is daarom op dit moment met name gebaseerd op het delen van kennis.

De gemeenten hebben wel expertise op het gebied van de Wmo, aangezien deze wet sinds 2007 door gemeenten wordt uitgevoerd (Staatsblad, 2006). De gemeenten hebben al te maken gehad met twee decentralisaties, te weten: de decentralisatie van huishoudelijke hulp (2007) en de decentralisatie van ondersteunende begeleiding psychosociaal (2009) (VNG, 2011: 3-4).

Voor de decentralisatie van begeleiding hebben de gemeenten een taakstelling toegewezen gekregen. Deze bedraagt een bezuiniging van respectievelijk 5-10%. Deze taakstelling kan op drie wijzen worden verwezenlijkt: minder begeleiding leveren, minder geld beschikbaar stellen of doormiddel van efficiëntiewinst de taakstelling verwezenlijken. Het geven van minder begeleiding kan er toe leiden dat de zelfredzaamheid van de cliënt niet voldoende wordt bevorderd, gecompenseerd of behouden. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de zorg. Het beschikbaar stellen van minder geld voor begeleiding kan er toe leiden dat zorgaanbieders niet meer de kwaliteit kunnen leveren die zij nu leveren. Ook dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de zorg (RCG DWO (1), 2012: 4, 7-8).

De gemeenten zetten er op in door middel van efficiëntiewinst de taakstelling te verwezenlijken, zonder dat de kwaliteit van de zorg hier onder lijdt. Efficiëntiewinst kan verwezenlijkt worden door samen te werken. Zij werken samen om twee redenen: ten eerste om kennis te delen en ten tweede om te kunnen besluiten welke onderdelen van de decentralisatie van begeleiding regionaal en lokaal uitgevoerd moeten worden. Dit is bepalend voor de wijze waarop de samenwerking zich in de toekomst voortzet en vormgeeft (RCG DWO (1), 2012: 8-9 ; NWN (1), 2012: 1).

Efficiëntiewinst kan daarnaast behaald worden door meer gebruik te maken van gemeentelijke voorzieningen. Hierbij valt te denken aan het aanbod van welzijnsinstellingen, zorgaanbieders, mantelzorg en maatschappelijk werk (Hoenderkamp, 2011: 19-24). In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat het van belang is dat gemeenten deze actoren bij het proces betrekken aangezien zij veel kennis en inzicht hebben in de wijze waarop efficiëntiewinst verwezenlijkt kan worden. Om deze efficiëntiewinst te verwezenlijken is samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor nodig. Daarnaast dienen gemeenten samen te werken met zorgaanbieders en welzijnsorganisaties om efficiëntiewinst te kunnen behalen in de zorg. De samenwerking tussen de gemeenten onderling en met het zorgkantoor is de focus van dit onderzoek.

Tussen de regio's DWO en NWN zijn verschillen waarneembaar aangaande de samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen de gemeenten en het zorgkantoor. Op dit gebied bestaat er een kennis lacune bij het zorgkantoor. Het is onbekend waardoor er verschil bestaat in de wijze waarop gemeenten onderling samenwerken en de wijze waarop wordt samengewerkt met het zorgkantoor.

De regio DWO vertoont een intensiever samenwerkingsverband dan de regio NWN. De regio DWO betreft meerdere actoren bij het samenwerkingsproces en is voortdurend op zoek naar kennis en nieuwe participanten. Daarnaast richt de regio DWO zich op het verwezenlijken van meerdere doelen. De regio NWN vertoont ogenschijnlijk minder behoefte aan het vergaren van kennis door middel van het betrekken van meerdere actoren.

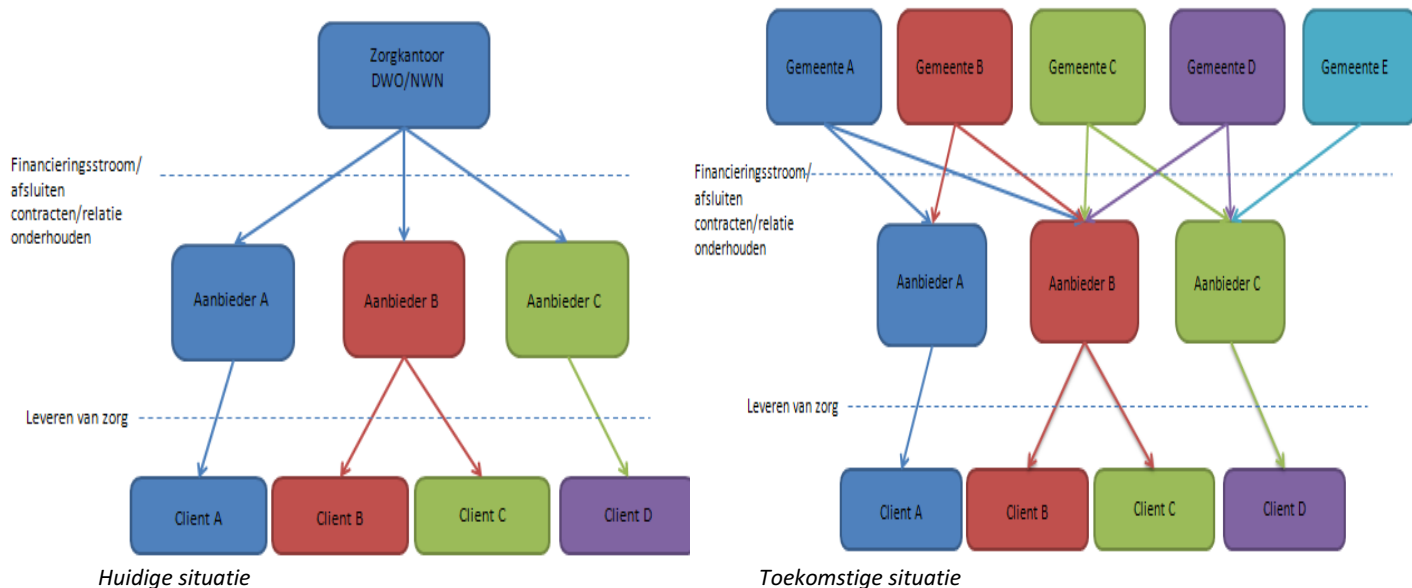
De intensiviteit van de samenwerking is ook af te leiden aan de frequentie waarmee de gemeenten en het zorgkantoor in overleg zijn met elkaar. In de regio DWO hebben de gemeenten wekelijks overleg, in de regio NWN hebben de gemeenten eens in de drie weken overleg. Bij het driewekelijkse overleg van de NWN-gemeenten is het zorgkantoor eens in de zes weken aanwezig.

Voor het zorgkantoor is het van belang om deze kennis lacune te dichten om duidelijkheid te krijgen in de verschillen tussen de beide regio's aangaande de samenwerking. Immers, hierdoor kunnen aanbevelingen worden gedaan om de samenwerking in beide regio's te optimaliseren. Door het optimaliseren van deze samenwerking kunnen gemeenten meer efficiëntiewinst creëren zodat de kwaliteit van de zorg in stand kan worden gehouden of zelfs verbeterd kan worden.

Dit onderzoek is er op gericht om het zorgkantoor inzicht te geven in de wijze waarop de gemeenten in de beide regio's omgaan met de decentralisatie van begeleiding. Het zorgkantoor heeft hier een belang bij omdat er in de toekomst cliënten zijn die zowel onder de AWBZ als onder de Wmo vallen. Dit betekent dat het zorgkantoor en de gemeenten voor dezelfde cliënten zorg dragen. Daarnaast is het voor het zorgkantoor van belang dat cliënten, die onder de Wmo vallen, voldoende worden gecompenseerd. Indien cliënten door de Wmo niet voldoende worden gecompenseerd kan de zorgvraag van die cliënt groter worden waardoor deze onder de AWBZ komt te vallen.

Naast het belang van de cliënt hebben zorgaanbieders ook een belang bij een gedegen samenwerking tussen de gemeenten. Gemeenten dienen, gelijk aan het zorgkantoor, contracten aan te gaan met zorgaanbieders om begeleiding te leveren. Voor de zorgaanbieders betekent dit dat zij met nieuwe financiers te maken krijgen. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat het voor gemeenten efficiënter is om regionaal overleg te voeren over het contracteren van zorgaanbieders. Als gemeenten verschillende eisen stellen aan de zorgaanbieders, door de lokale accenten, leidt dit tot meer administratieve lasten voor de zorgaanbieders. Er zijn namelijk verschillende zorgaanbieders die regionaal opereren. Het is dan doelmatiger om als regio op te treden dan dat iedere gemeente afzonderlijk contracten afsluit met zorgaanbieders. Indien de gemeenten individueel zorgaanbieders contracteren ontstaat de situatie zoals deze in figuur 1 is aangegeven onder 'toekomstige situatie'.

In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat de taakstelling die gemeenten moeten verwezenlijken gebaat is bij een samenwerking tussen gemeenten. Een van de redenen is dat samenwerking schaalvergroting mogelijk maakt wat resulteert in efficiëntie, effectiviteit en kwaliteitsverbetering (BZK, 2010: 20). De verschillen in samenwerking van de beide regio's staan hierbij centraal met daarbij de wijze waarop deze verklaard kunnen worden. Aan de hand van deze verklaring kunnen dan aanbevelingen worden geformuleerd om de samenwerking in de toekomst te verbeteren.



Figuur 1: Huidige en toekomstige situatie contracteren

1.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om te onderzoeken welke invloed de keuzes, die gemeenten maken in de omgang met de decentralisatie van begeleiding, hebben op de samenwerking tussen de gemeenten onderling en met het zorgkantoor in de regio DWO/NWN. Deze keuzes zijn gericht op de omgang met complexiteit.

1.2 Centrale vraag

Om de doelstelling van dit onderzoek te realiseren is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welke invloed heeft de wijze waarop gemeenten in de regio DWO/NWN omgaan met complexiteit, met betrekking tot de decentralisatie van begeleiding, op de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor?

1.3 Deelvragen

1. Welke vormen van complexiteit zijn in beide regio's te onderscheiden?
2. Welke boundary judgements hanteren de verschillende gemeenten aangaande de decentralisatie van begeleiding?
3. Welke strategische managementstijl hanteren de verschillende gemeenten om de samenwerking op het gebied van de decentralisatie van begeleiding te realiseren?
4. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor?
5. Hoe dienen de betrokken partijen om te gaan met de decentralisatie van begeleiding om de samenwerking te verbeteren?

1.4 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant aangezien het voor cliënten en burgers van belang is dat de decentralisatie van begeleiding goed verloopt. Een onderzoek doen naar de wijze waarop er wordt omgegaan met de decentralisatie geeft een verhelderend beeld van de mate van samenwerking, hoe deze verloopt en de kansen die er nog liggen om de samenwerking te optimaliseren. Als de aanbevelingen uit dit onderzoek opgevolgd worden kan dit er in resulteren dat de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor wordt geoptimaliseerd.

Door een gedegen samenwerking kan de taakstelling die aan gemeenten is opgedragen worden gerealiseerd. Immers, door het delen van kennis en het regionaal organiseren van onderdelen van de decentralisatie kan efficiëntiewinst worden behaald. Door deze efficiëntiewinst hoeft de taakstelling niet gerealiseerd te worden door te bezuinigen op de prijs of op de hoeveelheid zorg die wordt geboden. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van de zorg en uiteindelijk aan de belangen van de cliënt en de burger.

Door regionaal op te treden kan het volume in de regio worden behouden waardoor tevens het voorzieningenniveau in de regio kan worden behouden. Door versnippering van de regio kan men het overzicht verliezen wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van de zorg.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

In deze tijd worden er steeds meer rijkstaken gedecentraliseerd naar lagere overheden. Samenwerking tussen deze lagere overheden komt steeds vaker voor aangezien deze overheden het vaak niet alleen kunnen bolwerken. Er ontstaan steeds meer samenwerkingsverbanden met verschillende actoren. Aan de hand van dit onderzoek wordt er inzicht getoond in de complexiteit waar gemeenten mee te maken hebben ten tijde van een decentralisatie, die onder andere wordt veroorzaakt door samenwerkingsverbanden.

De wetenschappelijke relevantie ligt voornamelijk in het feit dat een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten met de complexiteit van de decentralisatie van begeleiding omgaan nog niet is uitgevoerd in de regio DWO/NWN. De bevindingen van dit onderzoek kunnen er aan bijdragen dat er meer inzicht ontstaat in de manieren waarop gemeenten onderling en met het zorgkantoor kunnen samenwerken op het gebied van begeleiding.

Daarnaast toont dit onderzoek inzicht in de wijze waarop gemeenten omgaan met een complexe omgeving en een omvangrijk project als de decentralisatie van begeleiding. Deze omgang wordt onderzocht aan de hand van boundary judgements en managementstijlen. Vervolgens toont dit onderzoek inzicht in de invloed die deze wijze heeft op samenwerking. Dit onderzoek kan er aan bijdragen dat intergemeentelijke samenwerking, in de huidige tijd, beter wordt doorgrond.

2 Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt het kader geschetst voor dit onderzoek. Dit theoretisch kader gaat in op: actoren, percepties, belangen, doelen, complexiteit, boundary judgements en strategische managementstijl. In het tweede deel van het theoretisch kader wordt de samenhang tussen deze onderwerpen onderling verduidelijkt.

De gekozen theorieën dragen bij aan het doorgronden van de wijze waarop gemeenten met de decentralisatie van begeleiding omgaan en het effect dat deze omgang heeft op de samenwerking. De wijze waarop gemeenten omgaan met de decentralisatie van begeleiding is afhankelijk van de percepties, belangen en doelen die de actoren hebben en nastreven.

De verschillende vormen van complexiteit die in het theoretisch kader uiteengezet zijn geven de context aan waar de actoren zich in bevinden. De boundary judgements geven aan op welke wijze de gemeenten om kunnen gaan met deze context door de individuele keuzen die zij maken. Vervolgens wordt aan de hand van de strategische managementstijl uiteengezet op welke wijze de gemeenten als regio met de omgeving en met elkaar omgaan.

Deze verschillende concepten bepalen de wijze waarop met de decentralisatie van begeleiding wordt omgegaan en de mate van samenwerking.

2.1 Actoren, percepties, belangen en doelen

Actoren kunnen individuen, groepen en organisaties zijn. Organisaties kunnen gezien worden als samengestelde actoren, zoals een gemeente. Een gemeente bestaat uit verschillende afdelingen en verschillende lagen. Als een organisatie uit verschillende afdelingen bestaat, en deze afdelingen verschillende percepties hebben, dan worden deze afdelingen als verschillende actoren gezien (Koppenjan & Klijn, 2004: 139). Individuen met verschillende percepties kunnen, op basis van het voorgaande, ook als actoren worden beschouwd.

Een perceptie is het beeld dat een actor heeft van de omgeving evenals van de problemen en mogelijkheden die zich daarin bevinden. Percepties van actoren kunnen verschillen op het gebied van problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de omgeving.

Actoren kunnen een andere perceptie hebben van de aard, de urgentie en de betekenis van een probleem. Probleempercepties kunnen variëren op het gebied van de huidige of verwachte probleemsituatie, de mogelijke probleemsituatie en de gewenste probleemsituatie.

De oplossingen die een actor aandraagt zijn gebaseerd op de voor- en nadelen die de gekozen oplossing voor de actor heeft. Daarnaast bepalen de probleempercepties de richting waarin een oplossing wordt gezocht.

Actoren kunnen verschillende percepties hebben over andere actoren. Deze percepties zijn onder andere gebaseerd op de doelen die een actor nastreeft, de middelen die zij hebben en de strategische managementstijl die zij hanteren.

Actoren kunnen verschillende percepties hebben ten aanzien van de ontwikkelingen in de omgeving. De verschillen ten aanzien van de percepties van de ontwikkelingen in de omgeving zijn gebaseerd op de verwachte invloed van bepaalde ontwikkelingen in de omgeving. Dit is tevens van invloed op

de door de actor relevant geachte andere actoren. De wijze waarop een actor omgaat met complexiteit bepaald de voor de actor relevante omgeving.

De doelen die actoren nastreven, evenals de strategische managementstijl die actoren hanteren, zijn gebaseerd op de percepties die de actoren hebben. Doelen zijn concreter dan percepties omdat zij bepaalde keuzes impliceren en omdat zij in meer operationele termen zijn geformuleerd. Het belang dat een actor heeft wordt bepaald door de percepties die de actor heeft en door de doelen die de actor nastreeft (Koppenjan & Klijn, 2004: 30-31, 48).

Percepties, belangen en doelen tonen nauw verwantschap met de wijze waarop actoren met complexiteit omgaan, welke boundary judgements en welke strategische managementstijl zij hanteren. Deze onderwerpen zijn in de hierop volgende paragrafen uiteengezet waarin de verwantschap verduidelijkt wordt.

2.2 Complexiteit

Complexiteit focust zich op non-lineairiteit, interconnectiviteit, onvoorspelbaarheid en de wezenlijke impact dat veroorzaakt kan worden door schijnbare insignificante factoren. Complexiteit geeft aan waar orde en chaos in governance elkaar in balans houden. Dit wordt ook wel de 'edge of chaos' genoemd.

Orde komt voort uit regels, strakke schema's, duidelijk toegewezen rollen en verwachtingen ten aanzien van de gedragingen van actoren.

Chaos is terug te vinden in projecten waar men geen grip meer op heeft en geen einde aan komt, onverwacht overschreden budgetten en effecten van een project die van tevoren niet waren voorzien. Onzekerheid speelt hierbij een belangrijke rol (Buuren & Gerrits, 2007: 131).

2.2.1 Twee zienswijzen ten aanzien van complexiteit

Volgens Teisman (2005) zijn er twee benaderingen ten aanzien van complexiteit te onderscheiden: een complexiteit reducerende zienswijze en een complexiteit omarmende zienswijze.

Complexe systemen kunnen gezien worden als een ingewikkelde verschijning van eenvoudige systemen. Actoren die deze zienswijze hanteren zijn op zoek naar orde in het complexe systeem waarin zij zich bevinden. In deze zienswijze wordt er vanuit gegaan dat hoofdoorzaken en gevolgen onderscheiden kunnen worden. Bij deze zienswijze is er wel meer inspanning nodig om een systeem te doorgronden, maar de werking ervan is identiek aan eenvoudige systemen. Een systeem blijft kenbaar en stuurbaar. Kenbaar en stuurbaar wil zeggen dat actoren vinden dat zij oorzaak en gevolg kunnen onderscheiden en dit kunnen doorgronden om zodoende hier op te sturen. Actoren vestigen in deze zienswijze de aandacht op hoofdpunten en basismechanismen om zodoende in de complexiteit orde te zoeken (Teisman, 2005: 25).

De ordezoekende zienswijze kan gezien worden als complexiteit reducerend. Deze benadering van complexiteit wordt ook wel detail complexiteit genoemd. Instrumenten zoals analyse, voorspellen en plannen worden gebruikt om te kunnen omgaan met deze vorm van complexiteit. Actoren die voornamelijk complexiteit reducerend handelen streven onder andere naar een klein aantal betrokken actoren om zodoende de complexiteit te reduceren (Botschen & Combe, 2002: 501).

Orde in een systeem lijkt zinvol en effectief, maar is dat niet altijd. Indien bestaande situaties worden behouden lijkt dit orde, maar dit leidt er toe dat het systeem zich niet meer aanpast aan veranderende omstandigheden. Door middel van orde kan adaptiviteit verdwijnen. De ordezoekende zienswijze kan dus vernieuwing frustreren wat kan leiden tot verstarring en inertie (Teisman, 2005: 39). Door deze inertie kan de complexiteit nog groter worden dan voorheen. Actoren kunnen door deze inertie het probleem niet meer oplossen wat complexer kan worden ervaren dan het moment voor deze inertie. Het ordezoekende perspectief kan er dus toe leiden dat er geen oplossingen tot stand komen, het systeem staat stil.

Complexe systemen kunnen ook gezien worden als organismen die grillig groeien en sterven waaruit nieuwe systemen ontstaan. Deze nieuwe systemen zijn dan niet te verklaren vanuit de systemen waaruit ze zijn ontstaan. Hierbij ontstaan grillige en toevallige ontwikkelingen die andere eisen stellen aan interventies dan dat dit het geval zou zijn bij eenvoudige systemen. Deze zienswijze kan gezien worden als complexiteit omarmend. Ontwikkelingen komen voort uit het samengestelde karakter van een systeem. Naast het samengestelde karakter komen de ontwikkelingen in het systeem voort uit processen en interacties tussen de samengestelde delen (Teisman, 2005: 27-28).

Deze vorm van complexiteit wordt ook wel dynamische complexiteit genoemd. Bij deze vorm van complexiteit zijn de instrumenten analyse, voorspellen en plannen minder effectief. Deze instrumenten zijn minder effectief aangezien oorzaak en gevolg subtiel zijn en non-lineair. Bij deze vorm van complexiteit leiden interventies die als vanzelfsprekend worden gezien niet tot vanzelfsprekende uitkomsten. Zelfs wanneer een actie meerdere keren wordt uitgevoerd hoeft dit niet te leiden tot dezelfde effecten (Botschen & Combe, 2002: 502).

In deze zienswijze kunnen actoren worden gezien als elementen die een eigen leven leiden. Soms brengen actoren een verandering in het systeem aan. Actoren maken plannen en nemen besluiten maar deze krijgen pas effect als andere actoren in het complexe systeem hierop reageren. Dit effect is afhankelijk van de actie, maar voornamelijk van de activiteiten waar de andere actor al mee bezig was. Daarnaast is het van belang dat het besluit aansluit op de activiteiten die al door andere actoren worden uitgevoerd.

In deze zienswijze spelen onwetendheid, onvoorspelbaarheid, interrelaties, non-lineariteit en interconnectiviteit een belangrijke rol. Interrelaties zijn er op verschillende vlakken. Interrelaties zijn aanwezig tussen inhoudelijke eenheden, handelingseenheden en interacties. Inhoudelijke eenheden kunnen zowel een beleid, doel als plan zijn. De handelingseenheden zijn de verschillende actoren die bij het systeem behoren. Interacties zijn de handelingen die actoren uitvoeren. Deze handelingen hebben in iedere context een ander effect aangezien er in iedere context andere interacties zijn.

Een systeem is vanwege de interrelaties afhankelijk van de actoren die zich daarin bevinden. Het handelen van een actor kan door andere actoren worden versterkt of ineffectief worden. Dit hangt af van de wijze waarop actoren reageren op de handeling van een actor. Dit heeft tevens te maken met de doelen, percepties en strategische managementstijl van de actoren. Onwetendheid en onzekerheid spelen hierbij een belangrijke rol aangezien een actor niet kan weten of het eigen handelen versterkt of ineffectief wordt door andere actoren. Acties van een actor moeten worden 'geaccepteerd' door de andere actoren wil het effectief zijn. Op een handeling kan dus positieve of negatieve feedback ontstaan. Het bewustzijn van elkaars belangen, doelen en percepties is hierbij van belang.

Niet alleen interrelaties spelen een rol maar ook adaptie en zelforganisatie. Adaptie is de mogelijkheid van een actor om zich aan te passen aan nieuwe situaties. Dit toont verwantschap met flexibiliteit. Zelforganisatie wordt gezien als het anders gedragen van een actor zonder dat daar er een impuls van buiten aan vooraf gaat. Zelforganisatie is het vermogen van een actor om te reageren op de positieve of negatieve feedback die men verkrijgt op de eigen handeling. Door deze feedback past men door zelforganisatie en adaptie de handeling aan (Teisman, 2005: 28-31).

2.2.2. Vormen van complexiteit

Indien een organisatie (actor) zich aanpast aan de omgeving, bestaat er een relatie tussen de complexiteit van de omgeving en de complexiteit van een organisatie. Hoe complexer de omgeving des te complexer is de organisatie. Deze relatie kan getypeerd worden als de relatie tussen externe complexiteit en interne complexiteit. Externe complexiteit bestaat uit een groot aantal elementen uit de omgeving die van belang zijn voor de organisatie. Er bestaan gecompliceerde en onvoorspelbare relaties tussen deze elementen. Interne complexiteit wordt vaak minder goed begrepen. Vaak komt interne complexiteit voor in een organisatie met een gedecentraliseerde organisatiestructuur, fluïde processen, meerdere doelen of conflicterende doelen. Op het moment dat organisaties oog hebben voor de externe complexiteit dan is de vraag naar het vergaren van informatie groter dan op het moment dat zij geen oog hebben voor de externe complexiteit (Ashmos et al, 1996: 536).

Aan de hand van Kerridge (1997) en Ashmos et al (2000) kunnen zes vormen van complexiteit worden onderscheiden: kennis complexiteit, controle complexiteit, doel complexiteit, strategische complexiteit, interactie complexiteit en structuur complexiteit. Deze vormen van complexiteit bestaan in het systeem en ontstaan door het collectief en individueel handelen van de verschillende actoren. Aan de hand van de boundary judgements en de strategische managementstijl die actoren hanteren bepalen zij door het individuele handelen hoe zij met de verschillende vormen van complexiteit binnen het systeem omgaan.

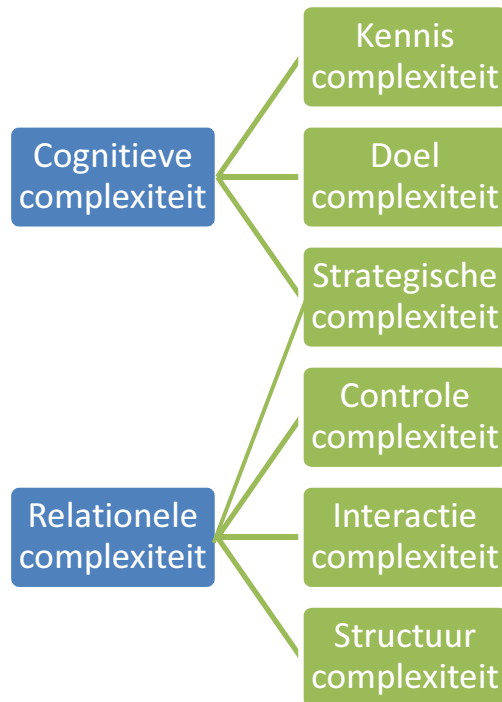
De vormen van complexiteit die in het systeem bestaan worden in dit onderzoek gereconstrueerd. Deze vormen van complexiteit vormen de context waarin de actoren opereren. Aan de hand van boundary judgements en de gehanteerde managementstijl gaan zij om met deze context.

Boisot en Child (1999) hebben twee vormen van complexiteit onderscheiden. Cognitieve complexiteit en relationele complexiteit. De zes vormen van complexiteit die in deze paragraaf worden onderscheiden kunnen worden gezien als een onderdeel van deze twee vormen van complexiteit.

Cognitieve complexiteit focust zich op de inhoud van de informatie die door een organisatie heen stroomt. Kennis complexiteit, doel complexiteit en strategische complexiteit kunnen gezien worden als vormen van cognitieve complexiteit.

Relationele complexiteit focust zich op de structuur van interacties rondom actoren. Controle complexiteit, interactie complexiteit, strategische complexiteit en structuur complexiteit kunnen gezien worden als vormen van relationele complexiteit.

Strategische complexiteit is van invloed op beide vormen van complexiteit. Strategische complexiteit beïnvloed zowel de inhoud van de informatie evenals de structuur van de interacties.



Figuur 2: Schematische weergave vormen complexiteit

Kennis complexiteit

Het vergaren van informatie is een standaard response van actoren om een probleem op te lossen. Actoren willen meer informatie om zodoende onzekerheid te reduceren. Actoren hebben om twee redenen informatie nodig: het begrijpen van het probleem en kennis opdoen voor het verwezenlijken van oplossingen. Daarnaast heeft een organisatie een breder scala aan kennis en competenties nodig om efficiënt te kunnen werken omdat de wereld steeds sneller verandert. Dit draagt er aan bij dat er sprake is van een steeds groter aantal experts in een organisatie en daar buiten die bij de organisatie worden betrokken. Deze experts beschikken over een bepaalde mate van kennis. Deze experts hebben een eigen jargon en eigen prioriteiten. Hierdoor wordt het ingewikkeld om deze informatie te doorgronden en om er voor te zorgen dat de experts de informatie ook delen. Door deze veelheid aan informatie kost het meer effort om uiteindelijk de juiste informatie te selecteren. Daarnaast draagt de hoeveelheid aan experts er aan bij dat er tegenstrijdige en ambigue informatie kan ontstaan, dit leidt tot onzekerheid. De complexiteit ontstaat hier door een grote hoeveelheid aan informatie en het niet eenvoudig is om vanuit al deze informatie de juiste informatie te selecteren.

Kennis complexiteit vertoont ook raakvlakken met de percepties en interpretaties van actoren. Indien actoren kennis en informatie anders interpreteren kan dit voor een 'information overload' zorgen. Het systeem wordt dan complex aangezien er verschillende visies zijn ten opzichte van de kennis. Dit is afhankelijk van de feiten en waarden die actoren hanteren. Dit komt in een later stadium nog aan bod bij de behandeling van het concept boundary judgements.

De hoeveelheid aan kennis ontstaat door het betrekken van meerdere actoren die verschillende mate van kennis bezitten. Kennis kan daardoor ook minder betrouwbaar worden aangezien het vanuit meerdere bronnen komt en daardoor lastiger te prioriteren is. De cognitieve complexiteit wordt door middel van kenniscomplexiteit vergroot aangezien er meer informatie door de

organisatie stroomt (Kerridge, 1997: 61-62; Koppenjan & Klijn, 2004: 8; Baumgartner & Jones, 2005: 9-10).

Doel complexiteit

Doelen kunnen meerdere vormen aannemen zoals missies, mandaten, opdrachten en prestatie indicatoren (Lee et al. , 2009: 283).

Van origine worden organisaties geadviseerd om er voor te zorgen dat zij duidelijke en een gelimiteerd aantal doelen formuleren om er zodoende voor te zorgen dat er prioritering kan ontstaan tussen verschillende alternatieve acties. Daarnaast faciliteren duidelijke en gelimiteerde doelen identificatie en motivatie voor participanten om zodoende doelen te kunnen verwezenlijken.

Tegenwoordig is het niet meer vanzelfsprekend om een gelimiteerd aantal en duidelijke doelen te formuleren. Het formuleren van complexere doelen kan nu meer van belang zijn aangezien veel organisaties zich bewust zijn van de veranderende omgeving waarin zij zich bevinden. Om te kunnen omgaan met deze veranderende omgeving zijn een gelimiteerd aantal en duidelijke doelen niet altijd toereikend. Dit komt omdat het gebruik maken van meerdere complexere doelen beter aansluit bij een veranderende omgeving. Door meerdere en complexere doelen te formuleren draagt dit er aan bij dat de doelen nagestreefd kunnen worden, ook al veranderd de omgeving.

Het nastreven van meerdere complexe doelen binnen een organisatie kan een aantal voordelen opleveren. Indien een doel een symbolische en bevredigende rol voor actoren vervult, kunnen meerdere doelen er voor zorgen dat er meerdere belangen gediend worden. Daarnaast kunnen meerdere doelen er voor zorgen dat de prestaties van een organisatie er niet direct onder leiden indien er een doel is dat niet verwezenlijkt kan worden, bijvoorbeeld door het gedrag van andere actoren of een veranderende omgeving. Bij slechts een gelimiteerd aantal doelen kan dit eerder het geval zijn.

Doel complexiteit ontstaat doordat organisaties meerdere complexe doelen nastreven. Organisaties die bewust omgaan met de veranderingen in de omgeving zullen een grotere mate van doel complexiteit vertonen dan organisaties die dit niet doen. Dit komt voort uit de gedachte dat meerdere en complexere doelen het beste aansluiten bij een veranderende omgeving. Indien actoren zich bewust zijn van de veranderende omgeving zullen zij meerdere en complexe doelen formuleren om hier mee om te kunnen gaan. Actoren kunnen dit realiseren door de, zoals in paragraaf 2.3.1 uiteen is gezet, inhoudelijke boundary judgements aan te passen (Ashmos et al, 1996: 539; Ashmos et al, 2000: 582).

Wat als een nadeel van meerdere complexe doelen kan worden aanschouwd is het ontstaan van doel ambigüiteit. Doordat er meerdere complexe doelen ontstaan, kunnen deze doelen ambigüe zijn en daardoor door verschillende actoren anders geïnterpreteerd (Lee et al. , 2009: 283).

Strategische complexiteit

Verschillende auteurs beweren dat het verspreiden van de aandacht van een organisatie over meerdere strategische activiteiten het een organisatie ervan weerhoudt zich te specialiseren op een bepaalde strategie. Dit kan leiden tot het falen van een organisatie. Daarnaast zijn er auteurs die aangeven dat het combineren en hanteren van verschillende strategische activiteiten een

organisatie geen schade toe berokkent. In deze casus kan het samenwerkingsverband tussen de gemeenten als een organisatie worden gezien.

Indien er sprake is van doel complexiteit dan kunnen gemeenten andere strategische activiteiten ontplooiën om de verschillende doelen te verwezenlijken. Strategische complexiteit ontstaat dan omdat een organisatie een variëteit aan strategische activiteiten hanteert (Ashmos et al, 1996: 539-540; Ashmos et al, 2000: 582). Verderop in dit hoofdstuk wordt, aan de hand van strategische managementstijlen, ingegaan op de verschillende strategische activiteiten die actoren kunnen hanteren.

Controle complexiteit

Controle complexiteit ontstaat door feedback en controle loops. Het gaat hierbij om de controle loops die als doel hebben een systeem richting te geven. Deze richting wordt gegeven door managers die aanwezig zijn in een systeem. Bij gemeenten kan hierbij gedacht worden aan bestuurders. Bij deze vorm van complexiteit is het gevaar aanwezig van overmatige controle.

Dit kan er toe leiden dat het systeem een richting uit gaat die niet was bedoeld door de bestuurders, het 'funnel experiment'¹ is hier een voorbeeld van.

Door middel van overmatige controle ontstaat er controle complexiteit waardoor de effecten van deze controle onvoorspelbaar zijn. Een bijkomend effect is dat het systeem door overmatige controle star wordt waardoor het zich niet snel kan aanpassen aan nieuwe omstandigheden (Kerridge, 1997: 62-63).

In een complex systeem is controle aangaande het proces of aangaande resultaten niet voldoende vruchtbaar. Bestuurders/leidinggevendenden dienen zich te focussen op het opbouwen van capaciteit van werknemers zodat zij zodoende kunnen participeren in een besluitvormingsproces (Deleon, 2005: 118).

Controle vanuit de ene actor op de andere actor kan plaatsvinden aan de hand van regels. Hierbij kan gedacht worden aan de controle die de bestuurder van de gemeente heeft over de projectleider. Om controle te hebben over een actor wordt dit vaak gerealiseerd door middel van technische regels. Technische regels beschrijven de wijze waarop personen een taak uit dienen te voeren. Deze regels zijn voornamelijk bestuurlijk van aard en kunnen zijn vastgelegd in wetten, maar ook in door de gemeenten opgesteld beleid. De mate van detail en striktheid van de regels bepaald de mate waarin een actor vrijheid heeft om te kunnen opereren en eigen keuzes te kunnen maken. Door middel van controle complexiteit wordt deze vrijheid beperkt vanwege de kaders die zijn gesteld (Tompkins, 2005: 51).

¹ Een funnel experiment kan als volgt omschreven worden: op een plaat hout wordt een kleine cirkel getekend dat functioneert als doel. Daarboven wordt een trechter gehouden waarin een knikker wordt gestopt die dat doel moet raken, dit wordt bijvoorbeeld 50 keer herhaald. Uit de resultaten blijkt dat het doel bijna niet wordt geraakt maar dat het gebied waar de knikker de plank raakt dicht om het gebied heen ligt. Om het resultaat te verbeteren wordt er door het management een regel gesteld. Op het moment dat de knikker bijvoorbeeld 3 cm links van het doel land moet de trechter 3 cm naar rechts worden verplaatst. De resultaten vallen na invoering van deze regel nog meer tegen. Hierna wordt er een andere regel gemaakt om de resultaten te verbeteren, de resultaten vallen na invoering nog slechter uit etc. Moraal van het experiment is dat meer controle niet altijd leidt tot betere resultaten (Deming, 2000: 191-204).

Interactie complexiteit

Van origine zijn relaties in organisaties op een bepaalde wijze vormgegeven die overeenkomt met de organisatiestructuur. De relaties tussen mensen zijn goed ontworpen, helder geformuleerd en ze veranderen niet frequent.

In een complexe omgeving kunnen relaties er heel anders uit zien. Participanten in een besluitvormingsproces komen en gaan. Participanten worden betrokken in een besluitvormingsproces indien er strategische issues zijn die betrekking hebben op hun werkveld, interesses en belangen. De relaties die ontstaan door middel van strategische issues hoeven geen verwantschap te vertonen met de organisatiestructuur. Participatie van verschillende groepen actoren die informatie uitwisselen en deze informatie verwerken is een vorm van interactiecomplexiteit. Dit maakt besluitvorming complexer. Als er sprake is van participatie van verschillende groepen actoren die informatie verwerken en uitwisselen ontstaat er tevens een rijkere en meer gedetailleerde vorm van strategische activiteit. Interactiecomplexiteit wordt bereikt wanneer er sprake is van meerdere niveaus van participatie door groepen van actoren in een strategisch besluitvormingsproces (Ashmos & McDaniel, 1996: 107; Ashmos et al, 2000: 583).

Structuur complexiteit

Organisaties met mechanische structuren sluiten het beste aan bij stabiele omgevingen. Deze mechanische structuren worden gekarakteriseerd door centralisatie en formalisatie. Centralisatie heeft als voordeel dat het eenvoudiger is om een strategie te formuleren en de implementatie te coördineren. Daarnaast kunnen er ook economische argumenten of schaal argumenten zijn om juist te kiezen voor centralisatie.

Daar tegenover staan organische structuren die vooral gedecentraliseerd zijn en een gebrek hebben aan normalisatie. Decentralisatie heeft een aantal voordelen. Het kan lokale innovaties uitlokken, managers staan dicht bij de cliënt en het vergroot de responsiviteit van de organisatie. Het kan uiteindelijk ook leiden tot gemotiveerder personeel aangezien zij zich beter kunnen identificeren met de lokale organisatie in plaats van met het 'hoofdkantoor' (Ashmos et al, 1996: 54; Pollitt, 2005: 376-379).

Organische structuren sluiten beter aan bij een complexe en dynamische omgeving. Door gedecentraliseerde structuren kunnen zijdelingse relaties ontstaan. Deze hebben baat bij meer informeel georganiseerde arrangementen die niet te veel zijn geformaliseerd. Structuren die zijn gedecentraliseerd kunnen er aan bijdragen dat informatiestromen eenvoudiger door de organisatie stromen. Geformaliseerde structuren zorgen er juist voor dat de hoeveelheid informatie die beschikbaar is wordt gereduceerd. Geformaliseerde structuren passen dus niet bij een complexe en onzekere omgeving.

Vanwege het bovengenoemde creëren organisatiestructuren die gedecentraliseerd van aard en minder geformaliseerd zijn meer interne variëteit in de organisatie. Zij zijn daarbij meer complex dan structuren die zijn gecentraliseerd en in hoge mate geformaliseerd (Ashmos et al, 1996: 542).

Structuur complexiteit wordt met name zichtbaar door het aantal zijdelingse relaties die gemeenten hebben met andere actoren en samenwerkingsverbanden naast het onderzochte systeem.

2.3 Boundary judgements

In paragraaf 2.2 zijn de verschillende vormen van complexiteit weergegeven die de context vormen waarin actoren opereren. In deze context opereren zij onder andere door het trekken van grenzen; boundary judgements. In deze paragraaf wordt ingegaan op de betekenis van boundary judgements en de verschillende boundary judgements die kunnen worden onderscheiden.

Er zijn twee fundamentele beperkingen aan de kennis die mensen hebben. De eerste beperking komt voort uit het feit dat alle aanspraken die men maakt op kennis, begrijpen en rationaliteit impliceert dat men weet wat het relevante 'gehele systeem' is. De tweede beperking komt voort uit het feit dat men nooit zeker kan weten dat men genoeg weet en begrijpt. Dit wordt ook wel bounded rationality genoemd. Bounded rationality betekent dat actoren een wereldbeeld baseren op basis van de informatie die zij hebben, maar deze informatie is niet altijd correct (Baumgartner & Jones, 2005: 16; Ulrich, 1998: 5).

'Boundary judgements are the conceptual border lines which distinguish the system of concern from its physical and social environment; that is, they define the borders of concern'
(Ulrich, 1998: 5)

Om te kunnen begrijpen wat het 'gehele systeem' is dient men alle bekende en onbekende condities te onderzoeken, binnen en buiten de situatie die mogelijk van invloed kunnen zijn op de aanspraken die men op kennis heeft. Hiermee tracht men een bepaalde zekerheid te creëren op de aanspraken die men heeft aangaande kennis, het begrijpen en rationaliteit. Om deze zekerheid te creëren dient men te bepalen wat het 'gehele systeem' is. Men dient het systeem te begrenzen in een objectieve en definitieve manier. Uiteindelijk is er maar één systeem dat het 'gehele systeem' representeert en dat is het universum. Alle andere systemen worden ontdekt vanuit het universum, door middel van boundary judgements (Ulrich, 1998: 5; Ulrich, 2000: 5-6).

Er worden boundary judgements gemaakt om een aantal redenen:

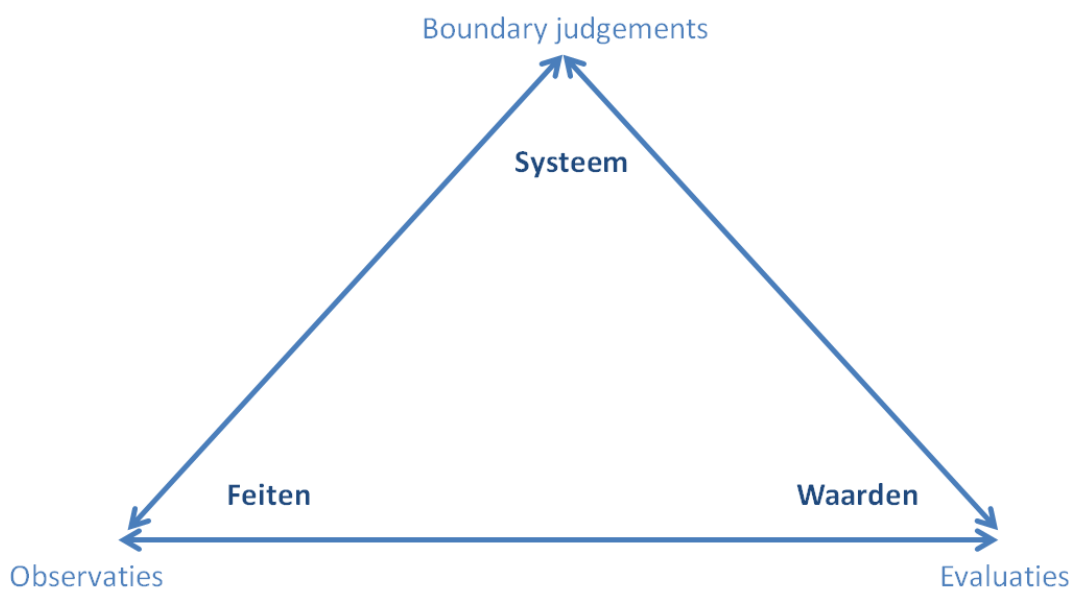
- Om aan te geven wat de omgeving is en wat een systeem is;
- Om aan te geven welke actoren binnen het systeem vallen en profiteren;
- Aangeven wat de relevante cliënten (mensen), issues en doelen zijn;
- Aan te geven wat de relevante omgeving is en wat de irrelevante omgeving is;
- Aan te geven wat het verschil is tussen het systeem waar men zich op richt en de 'context van de applicatie'² (Flood, 1999: 64, 92; Ulrich, 1998: 5-6).

De boundary judgements die actoren trekken zijn van invloed op de besluiten die door deze actoren worden genomen. Door middel van boundary judgements wordt door actoren het relevante referentiesysteem begrensd. Het referentiesysteem is de context die van belang kan zijn voor de verdiensten en gebreken van het besluit dat wordt genomen.

² De context van de applicatie is het deel van het universum dat wordt beïnvloed door het systeem.

De beoordeling die actoren geven, aan de verdiensten en de gebreken van een besluit, hangt af van de observaties van feiten en de beoordeling van de waarden. De feiten die actoren observeren zijn van invloed op de effecten van de besluiten die worden genomen. De waarden die actoren beoordelen zijn van invloed op de doeleinden en cliënten die worden bediend met het besluit. De feiten die actoren observeren en de waarden die zij beoordelen zijn afhankelijk van het referentiesysteem dat zij hebben. Dit referentiesysteem is bepaald aan de hand van boundary judgements.

Grenzen zijn altijd onderwerp van debat, hierdoor zijn boundary judgements tijdelijk. Voor elke keuze die wordt gemaakt ten opzichte van het stellen van grenzen blijven er altijd andere opties open, boundary judgements zijn daardoor partieel. Op het moment dat actoren de boundary judgements veranderen dan veranderen met de boundary judgements de waarden en de feiten die zij hanteren.



Figuur 3: Interdependentie van boundary judgements, observaties en evaluaties

Dat actoren soms niet tot een besluit kunnen komen heeft vaak te maken met het feit dat actoren niet inzien dat zij overleggen met andere actoren die andere referentie systemen hanteren. Dat zij dan niet tot besluiten komen is te verklaren omdat zij niet dezelfde feiten en waarden hanteren omdat ze spreken over verschillende issues. Het is dus van belang dat actoren van elkaar weten welk referentiesysteem zij hanteren en zij zich hier bewust van zijn. Alleen op deze manier wordt duidelijk waarom meningen verschillen (Flood, 1999: 7, 64, 92; Ulrich, 2000: 5-7).

2.3.1 Categorieën

Er kunnen vier verschillende categorieën van boundary judgements worden onderscheiden: inhoudelijke boundary judgements, structurele boundary judgements, procesmatige boundary judgements en contextuele boundary judgements.

Inhoudelijke boundary judgements

Inhoudelijke boundary judgements hebben betrekking op de issues waar actoren mee te maken hebben en met de doelen die zij willen nastreven. Bij inhoudelijke boundary judgements gaat het

vooral om de waarden die relevant worden geacht. Zoals eerder is aangegeven in paragraaf 2.3 zijn waarden van invloed op de doeleinden en cliënten die worden bediend met het besluit. Bij de decentralisatie van begeleiding kan een voorbeeld zijn dat de gemeenten zich richten op het realiseren van bezuinigingen omtrent de zorg of op het verbeteren van de kwaliteit.

Omdat actoren verschillende inhoudelijke boundary judgements hanteren kijken zij naar verschillende feiten en issues. Dit is mede van invloed op de percepties en belangen die actoren hebben aangaande een bepaald probleem (van Meerkerk et al, 2010: 4; Ulrich, 2000: 10-11).

Structurele boundary judgements

Degene die autoriteit en legitimiteit heeft om bepaalde beslissingen te nemen wordt bepaald door structurele boundary judgements. Het gaat erom wie uiteindelijk de verantwoording heeft om een bepaalde beslissing te nemen.

Bij de decentralisatie van begeleiding kan gedacht worden in welke mate de projectleiders vrij zijn om beslissingen te nemen. Het gaat hierbij niet om officiële besluiten maar om de kaders die een projectleider krijgt die de ruimte geven om een eigen koers te bepalen. Hierbij is het verschil van de mate van autoriteit en legitimiteit tussen de projectleider en de uiteindelijk verantwoordelijke, de bestuurder, van belang. Daarnaast kan ook gedacht worden aan de beslissingsbevoegdheid van een projectleider ten opzichte van de andere projectleiders.

Bij structurele boundary judgements spelen tevens bronnen van macht een rol. Het gaat er hierbij om wie het uiteindelijke besluit kan nemen, welke middelen diegene heeft en binnen welke besluitvormingsomgeving deze een besluit kan nemen (van Meerkerk et al, 2010: 4-5; Ulrich, 2000: 10-11).

Procesmatige boundary judgements

Procesmatige boundary judgements zijn van invloed op het interactieproces tussen de verschillende actoren. Door middel van procesmatige boundary judgements wordt bepaald welke nieuwe participanten deel nemen aan het besluitvormingsproces/overleg. Dit zijn de participanten die zich 'buiten' het netwerk bevinden. Actoren binnen het netwerk bepalen wie er wel en wie er niet deelneemt aan de besluitvorming en zich voegt aan het netwerk.

Door de toetreding van nieuwe participanten ontstaat er wel meer onzekerheid. Deze nieuwe participanten hebben een ander referentiesysteem. Dit is ook terug te zien in de boundary judgements die zij hanteren. Voor de decentralisatie van begeleiding betekent dit dat de projectleiders bepalen op welk moment er welke participanten toe kunnen treden tot het netwerk. (Koppenjan & Klijn, 2004: 30-31, 48; van Meerkerk et al, 2010: 4).

Contextuele boundary judgements

Aan de hand van de door actoren relevant geachte change events worden contextuele boundary judgements zichtbaar. Aan de hand van contextuele boundary judgements wordt duidelijk op welke wijze de actoren het systeem afbakenen. Change events die van belang worden geacht door de actoren bepalen immers welke omgeving zij relevant achten. Change events kunnen bijvoorbeeld

van invloed zijn op de inhoud waarover besluiten worden genomen als wel de samenwerking tussen de actoren. Change events die zich buiten het systeem voordoen kunnen ineens de scope van een issue bepalen of zelfs het issue van de politieke agenda doen verdwijnen. Niet alleen de actoren binnen het netwerk bepalen welke change events van invloed worden geacht maar dit kan ook worden bepaald door de bestuurders of de publieke opinie. Bij de decentralisatie van begeleiding kan gedacht worden aan andere decentralisaties die van invloed zijn op de decentralisatie van begeleiding. Gebeurtenissen die zich in andere decentralisaties afspelen kunnen zodoende van invloed zijn op de wijze waarop invulling wordt gegeven op de decentralisatie van begeleiding.

Naast de change events worden de contextuele boundary judgements tevens zichtbaar aan de hand van de termijn die wordt gehanteerd. Dit termijn kan zowel betrekking hebben op de doelen die zijn geformuleerd als op de samenwerking (van Meerkerk et al, 2010: 4-5).

Brede en smalle boundary judgements

De vier categorieën staan niet volledig op zichzelf maar vertonen interrelaties. Er bestaan geen goede of foute boundary judgements, de boundary judgements die worden gehanteerd hebben wel verschillende effecten op de adaptiviteit. Daarnaast heeft het effecten op de samenwerking indien actoren zich niet bewust zijn van de verschillende boundary judgements of de boundary judgements van de verschillende actoren erg uiteen lopen (van Meerkerk et al, 2010: 5-6; Ulrich 1998: 9).

Er kan een verschil worden gemaakt tussen smalle en brede boundary judgements. Indien actoren brede boundary judgements hanteren vertonen zij een meer omarmende omgang met complexiteit. Indien actoren smalle boundary judgements hanteren vertonen zij een meer reducerende omgang met complexiteit.

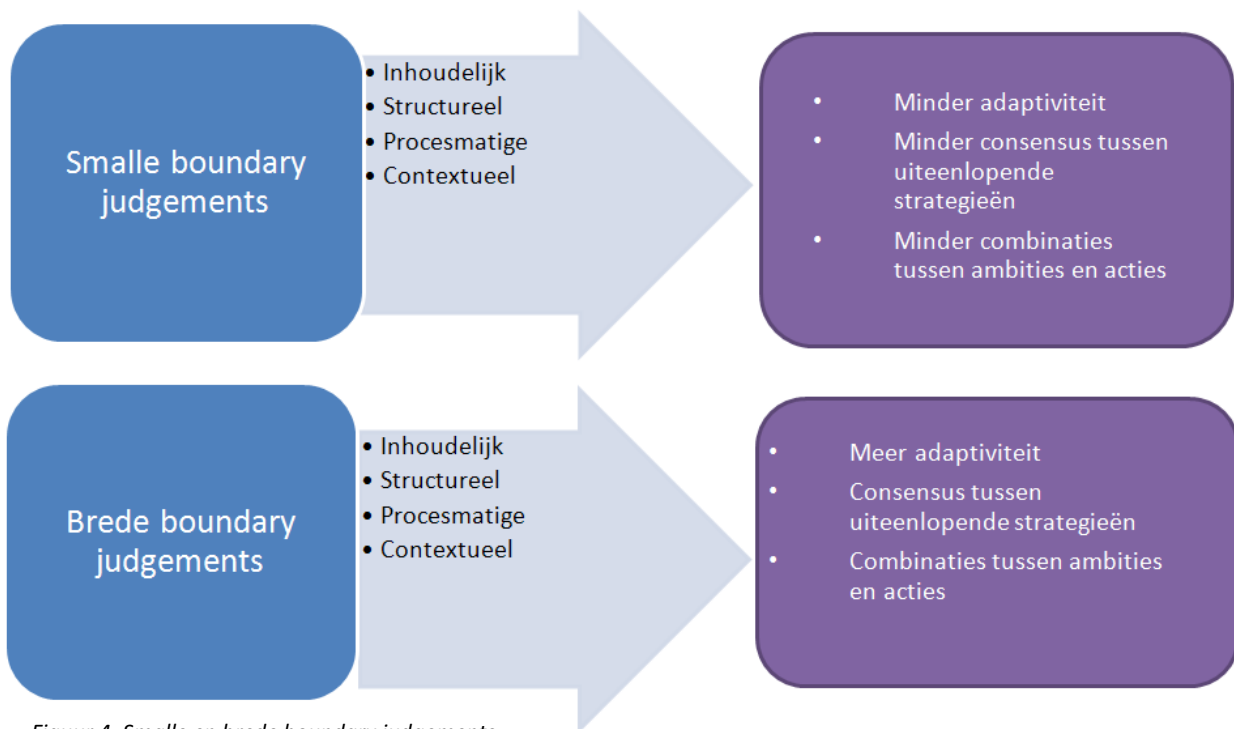
Individen staan niet helemaal vrij in het kunnen kiezen van brede of smalle boundary judgements. De structuren van een organisatie spelen ook een rol. Door de structuur van een organisatie structurele regels en procedures bepaald. Individen krijgen zodoende een bepaalde 'richting' mee vanuit de organisatie. Zij hebben een bepaalde bandbreedte waarbinnen zij boundary judgements kunnen maken (Flood, 1999: 104). Een voorbeeld: indien een organisatie als ambitie heeft om zoveel mogelijk samenwerkingsverbanden aan te gaan past zij haar structuren, visie, missie, doelen etc. daar op aan. Het is voor een individu dan lastig om smalle boundary judgements te hanteren aangezien men door de organisatie wordt verplicht oog te hebben voor de omgeving en samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Het omarmen van complexiteit vindt plaats door het hanteren van brede boundary judgements. Dit wil zeggen dat actoren gebruik maken van brede kijk op het systeem, zij schetsen geen strakke lijnen. Zij zijn gericht op het maken van betekenisvolle connecties en tijdelijke inbedding van actoren. Brede boundary judgements kunnen er voor zorgen dat ambities en acties die worden ondernomen kunnen worden gecombineerd. Daarnaast draag het bij aan het ontstaan van consensus tussen de uiteenlopende strategische activiteiten die door de verschillende actoren worden gebruikt.

Het reduceren van complexiteit en het simplificeren van problemen past bij smalle boundary judgements. Dit wordt verwezenlijkt door het probleem als het ware in stukken op te knippen en

deze stukken later weer samen te voegen om zodoende het gehele probleem op te lossen. De stukken van het probleem worden op een geïsoleerde wijze opgelost. Dit betekent dat interne of externe dynamiek van governance wordt vermeden omdat dit wegleidt van de initieel ontworpen oplossingen. Door het vermijden van interne of externe dynamiek wordt er weinig tot geen gebruik gemaakt van kennis die zich buiten het netwerk bevindt. Het hanteren van smalle boundary judgements heeft een negatief effect op de adaptiviteit. Dit zorgt ervoor dat er minder snel een combinatie ontstaat tussen ambities en acties. Consensus tussen uiteenlopende strategische activiteiten wordt ook minder snel gerealiseerd (van Meerkerk et al, 2010: 6).

In figuur 4 staan de effecten van smalle en brede boundary judgements schematisch weergegeven.



Figuur 4: Smalle en brede boundary judgements

2.4 Managementstijlen

Een strategie is een proces dat bestaat uit een aantal acties waardoor actoren binnen een organisatie de relaties die zij hebben structureren en interpreteren binnen en buiten de organisatie. Aan de hand hiervan handelen zij in de wereld waarin zij zich bevinden en vergaren zij kennis uit de wereld waarin zij zich bevinden (Lane & Maxfield, 1996: 225).

Koppenjan & Klijn (2004) typeren een samenwerking zoals deze is vormgegeven tussen gemeenten, het zorgkantoor en zorgaanbieders als Public Private Cooperation (PPP). De samenwerking kan gezien worden als een partnership.

Managers (bestuurders/projectleiders) die zich bevinden in een partnership, staan vaak voor moeilijke strategische keuzen. De keuzen die zij op strategisch vlak dienen te maken hebben betrekking op:

- de mate waarin zij nieuwe actoren (stakeholders) willen betrekken en daar open in zijn;

- streven naar besluitvorming en snelheid of veel investeren in de individuen die belangen hebben bij het project;
- resoluut zijn over de inhoud van het project en de richting aangeven of flexibel opstellen en de inhoud bepaald laten worden door externe omstandigheden (Edelenbos & Klijn, 2009:310).

Aan de hand van de strategische managementstijl die actoren hanteren worden de verschillen tussen deze actoren duidelijk. De strategische managementstijl die een actor hanteert geeft een beeld van de wijze waarop de actor de omgeving interpreteert. Omdat actoren verschillende strategische managementstijlen hanteren, en dus de omgeving ook anders interpreteren, verschillen zij ook in de mate waarin zij informatie vanuit de omgeving als relevant achten (Ashmos & McDaniel, 1996: 108).

Op basis van de beslissingen die managers maken kunnen er twee stijlen van management worden onderscheiden: projectmanagement en procesmanagement (Edelenbos & Klijn, 2009:310).

De twee stijlen van management die worden onderscheiden geven twee verschillende manieren waarop met de decentralisatie van begeleiding kan worden omgegaan. Op basis van deze stijlen handelen de regio's en maken zij strategische keuzen.

2.4.1 Projectmanagement

Sommige auteurs beweren dat projectmanagement goed ingezet kan worden om te kunnen omgaan met de complexiteit van een project. Het project wordt door projectmanagement te hanteren opgedeeld in opeenvolgende fasen. De controle op de opeenvolgende fasen vindt plaats door controle uit te oefenen op: de kwaliteit van de inhoud, de kosten, tijd, organisatie en informatie.

Iedere fase wordt afgesloten door een document op te stellen om zodoende in kaart te brengen wat er met de huidige fase bereikt is ten opzichte van de vorige fase, de eisen die worden gesteld aan de volgende fase alsmede de strategie die daarbij gehanteerd dient te worden. Projectmanagement richt zich met name op interne controle en heeft minder oog voor de omgeving.

De wijze waarop een manager, die volgens projectmanagement opereert, communiceert is gebaseerd op een DAD strategie. DAD staat hierbij voor Decide, Announce and Defend. Projectmanagement is vooral een interne aangelegenheid. Het projectmanagementteam neemt een besluit over de gewenste oplossing voor een probleem. Hierbij wordt er geen gebruik gemaakt van andere actoren, dit wordt alleen door het projectmanagement besloten. Externe kennis wordt niet geraadpleegd.

Het projectteam neemt een besluit (Decide), dit besluit kondigen zij aan bij de andere stakeholders (Announce), vervolgens verdedigd het projectteam de gekozen oplossing naar aanleiding van kritiek van de stakeholders door middel van argumenten (Defend).

Het voordeel van projectmanagement is dat het voornamelijk resultaat en uitkomsten georiënteerd is wat er voor kan zorgen dat er snelle en inhoudelijke progressie ontstaat. Het nadeel van projectmanagement is dat de aangedragen oplossing niet geaccepteerd wordt door de actoren die niet bij het proces zijn betrokken, dit leidt tot weerstand (Edelenbos & Klijn, 2009:313-315; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010: 1065-1066; Koppenjan & Klijn, 2004: 108-11). Projectmanagement kan gezien worden als een complexiteit reducerende wijze van handelen.

2.4.2 Procesmanagement

Sommige auteurs beweren dat procesmanagement leidt tot betere uitkomsten in een PPP project. Procesmanagement richt zich op het continueren van de interacties tussen de verschillende actoren. Actoren worden vanaf het begin betrokken en aan hen wordt advies gevraagd gedurende het proces. Procesmanagement begint meestal vroeg in een project door gebruik te maken van een open dialoog met andere actoren.

Bij procesmanagement is het hoofddoel niet dat er zo snel mogelijk een oplossing wordt gekozen. Door vroegtijdig een oplossing te kiezen kan dit het proces om alle verschillende belangen te begrijpen en te doorgronden verstoren.

Procesmanagement lost problemen op door gebruik te maken van DDD communicatie. DDD staat voor Dialogue, Decide en Deliver. Aan het begin van het proces wordt er op basis van het probleem een dialoog begonnen. In dat dialoog wordt er gedebatteerd over de verschillende aspecten van de ideale oplossing. Voordat er begonnen wordt aan de implementatie van een project worden er gezamenlijk (met andere actoren) besluiten genomen.

Als men procesmanagement hanteert is het project aan het begin niet duidelijk gespecificeerd. Het project is niet duidelijk gespecificeerd in termen van inhoud, tijd, actoren etc. De manager die een procesmanagementstijl hanteert gaat er vanuit dat een project dynamisch is dat er voor zorgt dat het moeilijk is om gedurende het project controle te hebben. Procesmanagement kan gezien worden als een complexiteit omarmende wijze van handelen (Edelenbos & Klijn, 2009:313-316; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010: 1065-1066).

2.4.3 Verschillen tussen stijlen

Om de verschillen en kenmerken van de twee verschillende stijlen duidelijk weer te geven worden deze in de volgende tabel uiteengezet.

Projectmanagement	Procesmanagement
Verschillen/kenmerken	
De focus ligt op het probleem en/of de oplossing die wordt aangedragen door de initiërende actor	De focus ligt op de omgeving van het project, andere actoren en op de gezamenlijkheid
Controle wordt op het project uitgevoerd door het project op te delen in fasen gebaseerd op: de kwaliteit van de inhoud, kosten, tijd, organisatie en informatie	Er wordt ruimte gegeven voor de dynamiek van de processen
Communicatie vindt plaats door Decide, Announce en Defend	Communicatie vindt plaats door Dialogue, Decide and Deliver
Informatie over de vorderingen van het project	De openheid naar andere actoren is groot,

worden minimaal gecommuniceerd	geïnteresseerden kunnen deelnemen
Het belangrijkste is om progressie te maken door het besluitvormingsproces te versnellen en heldere besluiten te nemen	Het belangrijkste is om veel tijd te steken in de relatie met stakeholders om zodoende draagvlak te creëren voor het project
Informatie wordt door verschillende actoren ingewonnen door een eigen strategie op basis van de belangen die zij hebben	Informatie wordt vergaderd op basis van joint fact finding. Het doel is om te komen tot gemeenschappelijke kennis op een dusdanige wijze dat gedeelde belangen bevredigd worden
Doelen worden gebruikt als instrumenten om personeel te stimuleren, een vorm van resultaatgericht werken	De projectleiders sturen op basis van de competenties van mensen. Het onderliggende principe hierbij is dat het resultaat van goede begeleiding aan het personeel leidt tot kwalitatieve resultaten
Het proces wordt gestuurd door de vooraf vastgestelde doelen die ongewijzigd blijven desondanks omstandigheden	Projectleiders zijn flexibel zodat zij zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden in de omgeving
Het grootste nadeel is dat het resultaat niet wordt gedragen door de actoren die bij het proces zijn buitengesloten	Het grootste nadeel is dat het tot in overeenstemming komen met andere actoren en de regels van het proces veel tijd kosten

Tabel 1: Verschillen project – en procesmanagement, afgeleid van Edelenbos & Klijn (2009).

2.5 Theoretische bril

In deze paragraaf wordt de interrelatie tussen de verschillende theoretische perspectieven en samenwerking verder uitgewerkt.

De percepties, doelen en belangen van actoren kunnen worden gezien als het fundament voor de wijze waarop actoren omgaan met complexiteit, welke boundary judgements zij hanteren en welke strategische managementstijl zij hanteren.

Boundary judgements en de omgang met complexiteit vertonen een sterke verwantschap met elkaar. Door middel van het stellen van grenzen bepaalt een actor zijn of haar wereldbeeld wat van invloed is op de wijze waarop hij/zij omgaat met complexiteit. Daarnaast bepaald de manier hoe men omgaat met complexiteit, de plaats waar men grenzen stelt en uiteindelijk ook de keuze in een strategische managementstijl.

2.5.1 Invloed op samenwerking

In deze subparagraaf wordt aangegeven welke invloed de verschillende onderwerpen, die in het theoretisch kader uiteengezet zijn, hebben op de samenwerking. Voordat de invloed op de samenwerking duidelijk wordt gemaakt worden de interrelaties tussen de verschillende onderwerpen uit het theoretisch kader uiteengezet en de wijze waarop zij invulling krijgen in dit onderzoek. Aan het einde van deze paragraaf is een conceptueel model weergegeven waarin de

invloed van de begrippen uit het theoretisch kader op de samenwerking visueel is gemaakt. Dit zijn de onafhankelijke variabelen in het onderzoek die van invloed zijn op de afhankelijke variabele: mate van samenwerking.

De wijze waarop actoren omgaan met de complexiteit bepaalt de manier waarop zij omgaan met de veranderingen in de omgeving. Daarnaast bepaalt de omgang met complexiteit in welke mate er actoren buiten het systeem worden betrokken in het samenwerkingsproces.

De verschillende vormen van complexiteit geven de context weer waar de actoren zich in bevinden. Deze onderscheiden vormen van complexiteit zijn gebaseerd op de situatie waarin actoren zich begeven en niet op de keuzen die actoren maken of de percepties die zij hebben. Deze situatie wordt voornamelijk gecreëerd door andere actoren en aspecten buiten het systeem. Hierbij valt te denken aan: de rijksoverheid, het college van burgemeester en wethouders, zorgpartijen en bestaande structuren waar individuen geen invloed op hebben.

De percepties van actoren en de keuzen die zij maken worden onderscheiden aan de hand van boundary judgements. Actoren trekken grenzen om te kunnen omgaan met de complexiteit die de context biedt. Dit zijn keuzen die individuen maken gebaseerd op belangen, percepties en waarden die zij aanhangen. De boundary judgements geven weer of de actoren complexiteit omarmend of reducerend met de context omgaan. Dit uit zich in brede of smalle boundary judgements. Dit zijn niet altijd vrijwillige keuzen van individuen aangezien de boundary judgements ook bepaald kunnen worden door de bestuurder, college van burgemeester en wethouders, rijksoverheid etc.

Boundary judgements en (vormen van) complexiteit zijn van groot belang voor de wijze waarop wordt samengewerkt. Ten eerste kan er aan de hand van boundary judgements van iedere actor een duidelijker beeld worden geschetst van de wijze waarop de actor de 'wereld' ziet. Dit is bepalend voor de belangen, doelen en percepties die de actor heeft. Ten tweede zijn de boundary judgements die actoren hanteren bepalend voor de mate van complexiteit die binnen het systeem ontstaat doordat zij omarmend of reducerend met deze complexiteit omgaan.

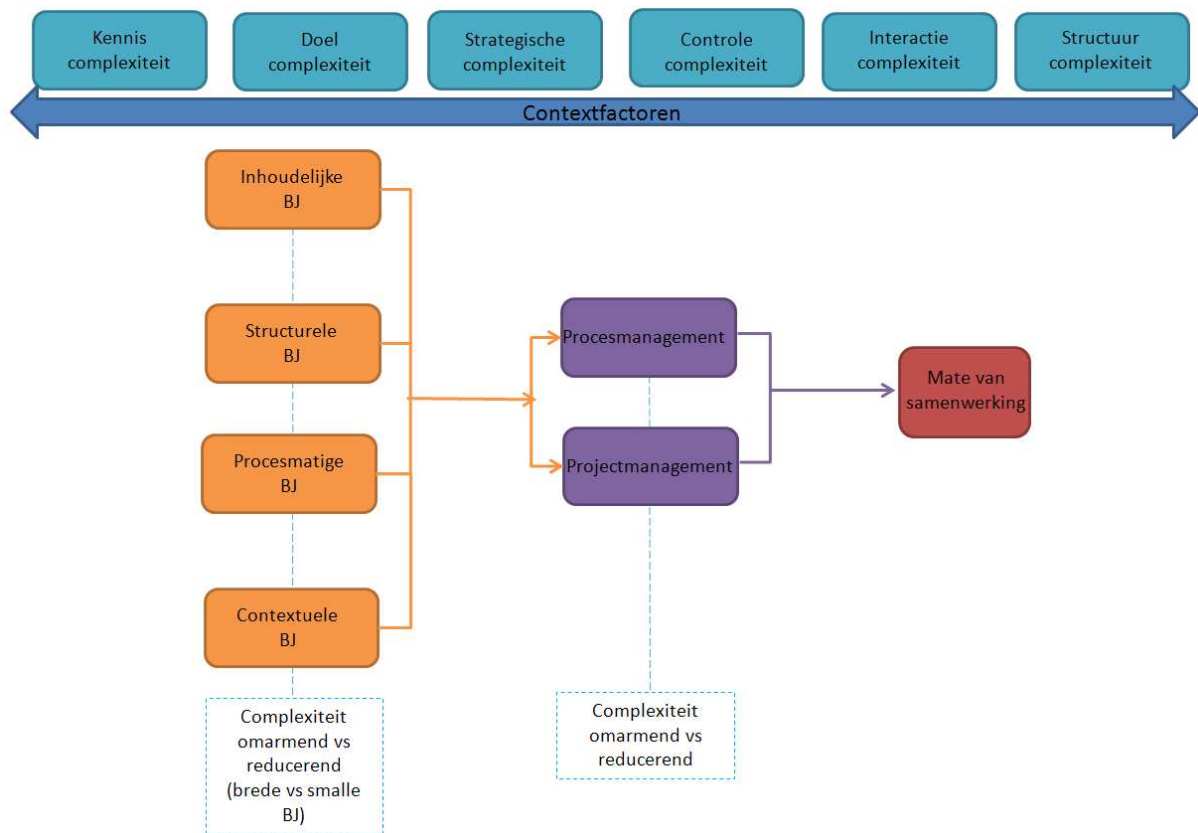
De boundary judgements geven weer op welke wijze individuen en gemeenten keuzen maken om te kunnen omgaan met complexiteit. De strategische managementstijl geeft met name weer hoe de regio omgaat met andere actoren en met de omgeving. Hierbij spelen met name de keuzen die de gemeenten als regio maken een rol en de keuzen van individuen/individuele gemeenten in mindere mate.

Boundary judgements en de gehanteerde strategische managementstijl staan niet los van elkaar. De boundary judgements zijn de grenzen die individuen trekken. De strategische managementstijl is de wijze waarop de regio omgaat met elkaar en met andere actoren. De boundary judgements die actoren trekken zijn van invloed op de wijze waarop de regio (de gezamenlijke actoren) omgaan met de omgeving en met elkaar. Het verschil is dat de individuele keuzen hier niet het middelpunt vormen maar de keuzen die de regio maakt.

De onderscheiden vormen van complexiteit (context), de boundary judgements, de strategische managementstijl en de reducerende/omarmende omgang van complexiteit zijn van invloed op de mate van samenwerking. De wijze waarop gemeenten omgaan met de context door de gehanteerde boundary judgements van individuen en de gehanteerde strategische managementstijl van de regio, is van invloed op de mate van samenwerking.

De boundary judgements uiten met name de belangen die de verschillende actoren hebben bij een samenwerking. Indien deze boundary judgements erg verschillen tussen de verschillende actoren is het ingewikkelder om een intense samenwerking op te bouwen. Dit aangezien men flexibel en adaptief dient te zijn om met deze verschillen om te kunnen gaan. Smalle boundary judgements staan flexibel en adaptief gedrag in de weg.

De door de regio gehanteerde strategische managementstijl geeft aan hoe actoren met elkaar en met name met de omgeving omgaan. Indien de regio een procesmatige managementstijl hanteert leidt dit tot een hogere mate van samenwerking. Dit komt voort uit het gegeven dat er meer oog is voor de omgeving en voor elkaar waardoor meer en intensere samenwerking nodig is om elkaars belangen te kunnen doorgronden.



Figuur 5: Conceptueel model theoretisch kader

3 Methodologische verantwoording

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een methodologische verantwoording gegeven over de uitvoering en opzet van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke methoden voor het onderzoek worden gehanteerd, welk steekproefkader er wordt gehanteerd en de maatregelen die worden genomen ter bevordering van de betrouwbaarheid en validiteit. Aan het einde van de methodologische verantwoording worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd.

3.2 Onderzoeksmethoden

De onderzoeksmethoden van het onderzoek worden in deze paragraaf beschreven. Voordat onderzoeksmethoden kunnen worden geselecteerd dient er eerst een onderzoeksstrategie te worden gekozen. Een onderzoeksstrategie is de overkoepelende opzet van het onderzoek (van Thiel, 2010: 68). Voor dit onderzoek is gekozen voor de strategie gevalstudie. Bij de strategie gevalstudie is er sprake van een casestudyonderzoek (van Thiel, 2010: 99-100). De casestudy bestaat in dit onderzoek uit een multiple casestudy: de samenwerking in de regio DWO en de samenwerking in de regio NWN.

Om deze strategie uit te kunnen voeren wordt er gebruik gemaakt van drie soorten methoden: observatie, vragenlijst en inhoudsanalyse.

De observaties vinden plaats aan de hand van de overleggen waar de onderzoeker in het kader van het onderzoek bij aanwezig kan zijn.

De methode vragenlijst wordt uitgevoerd aan de hand van interviews. Hier wordt in paragraaf 3.3 dieper op ingegaan.

Inhoudsanalyses vinden plaats aan de hand van verslagen van overleggen, gepubliceerde en ontvangen documenten.

3.3 Steekproefkader

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een doelgerichte selectie steekproef. Dit wil zeggen dat de onderzoeker er voor kiest om gericht bepaalde eenheden te selecteren (van Thiel, 2010: 55). In dit onderzoek vormen de gemeenten de voornaamste groep die geïnterviewd wordt. Dit wil zeggen de projectleiders van het project decentralisatie begeleiding van iedere gemeente. Daarnaast worden de bestuurders van deze projectleiders geïnterviewd. Zowel de bestuurder als de projectleider wordt geïnterviewd, voor zover dat mogelijk is, aangezien zij beiden invloed uitoefenen op elkaar en dus op de samenwerking tussen gemeenten.

Naast dat de gemeenten worden geïnterviewd worden ook zorgaanbieders en welzijnsorganisaties geïnterviewd. Zij worden geïnterviewd omdat zij zich in de omgeving van de gemeenten bevinden. Het wel of niet betrekken van zorgaanbieders en welzijnsorganisaties is van invloed op de kennis die wordt vergaard, de actoren die worden betrokken, de boundary judgements en de vormen van complexiteit.

Naast dat dit onderzoek zich richt op de samenwerking tussen gemeenten onderling richt dit onderzoek zich ook op de samenwerking tussen gemeenten en Zorgkantoor DWO/NWN. Vanuit dit oogpunt is het ook van belang om personen binnen het zorgkantoor, die van invloed zijn geweest op de samenwerking, toe te voegen aan het steekproefkader.

Hieronder is een schema weergegeven van de te interviewen personen in de regio DWO en NWN.

<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Regio DWO	
<i>Gemeente Pijnacker Nootdorp</i>	Projectleider
<i>Gemeente Delft</i>	Projectleider
	Wethouder
<i>Gemeente Lansingerland</i>	Projectleider
	Wethouder
<i>Gemeente Westland</i>	Projectleider
	Wethouder
<i>Gemeente Midden-Delfland</i>	Projectleider
	Wethouder
Regio NWN	
<i>Gemeente Vlaardingen</i>	Projectleider
<i>Gemeente Schiedam</i>	Projectleider
<i>Gemeente Maassluis</i>	Projectleider
	Wethouder
Zorgpartijen	
<i>Careyn V&V</i>	<i>Directeur maatschappelijke dienstverlening</i>
<i>Diva Delft</i>	Directeur
<i>Iipse de Brugge GZ</i>	Beleidsmedewerker
	RVE manager
<i>STOED GGZ</i>	Intern controller en Beleidsadviseur
<i>SWS Welzijn</i>	Directeur
Zorgkantoor	
<i>Zorgkantoor DWO/NWN</i>	<i>Bestuurder</i>
	<i>Manager</i>
	<i>Projectleider</i>
	<i>Directeur</i>

Tabel 2: Te interviewen personen

De interviews binnen dit onderzoek worden afgenomen aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een topiclijst en een aantal vooraf geformuleerde vragen. Er wordt gebruik gemaakt van een semigestructureerde vragenlijst omdat dit wel enige houvast geeft aan de onderzoeker, maar het interview wel op een bepaalde manier 'open' blijft (van Thiel, 2004: 109).

3.4 Maatregelen ter bevordering van betrouwbaarheid en validiteit

Bij een casestudyonderzoek zijn de meeste problemen ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek het geringe aantal onderzoekseenheden. In dit onderzoek is er sprake van een groot aantal onderzoekseenheden, zoals uit tabel 2 is af te leiden.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek verder te bevorderen wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie. Triangulatie wil zeggen dat informatie op meer dan een manier wordt verzameld (van Thiel, 2004: 106). In dit onderzoek wordt triangulatie toegepast door niet alleen interviews te gebruiken als data verzameling maar er wordt ook gebruik gemaakt van inhoudsanalyses en observaties tijdens overleggen.

Naast het gebruik van triangulatie wordt er tevens gebruik gemaakt van een genest design. Bij een genest design wordt er gebruik gemaakt van subeenheden binnen een grotere onderzoekseenheid. In dit onderzoek zijn dit de wethouders en de projectleiders. Zij bevinden zich in verschillende lagen van de organisatie en kunnen worden onderscheiden als subeenheid (van Thiel, 2004: 107).

Naast deze maatregelen die worden genomen is het uiteraard ook van belang dat de gehanteerde steekproef representatief is zodat de geldigheid van de conclusies van het onderzoek niet wordt aangetast (van Thiel, 2004: 57). De steekproef in dit kader is representatief aangezien de projectleiders alsmede de bestuurders van deze projectleiders worden geïnterviewd. Daarnaast wordt een aantal personen die zich in de omgeving bevinden geïnterviewd, zoals zorgaanbieders.

De betrouwbaarheid van het onderzoek hangt af van de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten. Nauwkeurigheid heeft betrekking op de gehanteerde meetinstrumenten en de consistentie heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek (van Thiel, 2004: 57).

De nauwkeurigheid van dit onderzoek wordt gehandhaafd door middel van de topiclijsten voor de interviews die gebaseerd zijn op de operationalisatie. Bij de topiclijst is het van belang dat er een antwoord wordt gegeven op de indicatoren die zijn afgeleid van de variabelen.

Het garanderen van de herhaalbaarheid van het onderzoek is ingewikkeld. Dit komt voort uit het feit dat dit een casestudyonderzoek is en een case een tijdelijk karakter heeft. Door dit tijdelijke karakter kan het onderzoek in een latere tijdsperiode niet exact worden herhaald en dezelfde uitkomsten kunnen niet worden gegarandeerd.

De laatste maatregel ter bevordering van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is de member check. Dit wil zeggen dat de interviewverslagen ter controle worden voorgelegd aan de respondenten (van Thiel, 2004: 57). Maar niet alleen de interviewverslagen worden gecontroleerd. Ook de scriptie zelf wordt in verschillende stadia beoordeeld door personen werkzaam binnen Zorgkantoor DWO/NWN.

3.5 Operationalisatie

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag worden de begrippen uit het conceptueel model in deze paragraaf geoperationaliseerd. De begrippen worden 'gegroepeerd' geoperationaliseerd volgens dezelfde indeling als het theoretisch kader. In de operationalisatie wordt de definitie van het begrip weergegeven alsmede de indicatoren waarmee het begrip kan worden gemeten. De begrippen die worden geoperationaliseerd zijn de onafhankelijke variabelen. De onafhankelijke variabelen zijn van invloed op de afhankelijke variabele: de mate van samenwerking.

De mate van samenwerking wordt bepaald door het oordeel dat respondenten geven aan de mate van samenwerking tussen de gemeenten onderling en met het zorgkantoor. Dit wordt gebaseerd op uitspraken van de respondenten van de gemeenten, de actoren in de omgeving alsmede de respondenten van het zorgkantoor. Daarnaast wordt de mate van samenwerking bepaald door de observaties van de onderzoeker.

Het is van belang om te weten dat de vormen van complexiteit die onderscheiden worden de context vormen waarin de actoren zich begeven. Deze context is gebaseerd op de situatie waarin actoren zich begeven en niet op de keuzen die individuen maken of de percepties die zij hebben. Deze keuzen kunnen bijvoorbeeld wel gemaakt zijn door anderen buiten het systeem zoals; de rijksoverheid, college van burgemeester en wethouders etc.

De wijze waarop actoren omgaan met de context wordt onderzocht aan de hand van de keuzen die individuen maken. Dit wordt zichtbaar door gebruik te maken van boundary judgements.

De strategische managementstijl wordt onderzocht vanuit het oogpunt van de regio. Bij het analyseren van de strategische managementstijl spelen individuele keuzen een geringe rol en de keuzen van de regio de grootste rol.

De complexiteit omarmende en complexiteit reducerende werkwijzen worden in onderstaande tabel geoperationaliseerd.

<i>Afhankelijke variabele</i>	<i>Definitie</i>	<i>Indicatoren</i>
Mate van samenwerking	De wijze waarop de verschillende actoren de samenwerking in de regio ervaren en er daadwerkelijk resultaten uit voort komen	- Intensiteit samenwerking - Ervaring respondenten - Behaalde resultaten

Tabel 3: operationalisatie mate van samenwerking

<i>Onafhankelijke variabele</i>	<i>Definitie</i>	<i>Indicatoren</i>
Complexiteit reducerende zienswijze	Werking systeem is identiek aan eenvoudig systeem, een systeem is kenbaar en stuurbaar waarbij	- Smalle boundary judgements - Projectmatige strategische managementstijl

	instrumenten zoals analyse, voorspellen en plannen worden gebruikt om te kunnen omgaan met complexiteit	
Complexiteit omarmende zienswijze	Ontwikkelingen in een systeem komen voort uit het samengestelde karakter van het systeem, processen en interacties tussen samengestelde delen	<ul style="list-style-type: none"> - Brede boundary judgements - Procesmatige strategische managementstijl

Tabel 4: operationalisatie complexiteit reducerende en omarmende zienswijze

De zes verschillende vormen van complexiteit die zijn onderscheiden in het theoretisch kader worden in de volgende tabel geoperationaliseerd.

Onafhankelijke variabele	Definitie	Indicatoren
Kennis complexiteit	Complexiteit die wordt veroorzaakt door een grote hoeveelheid aan informatie die in bepaalde mate onzeker is	<ul style="list-style-type: none"> - Onzekerheid van kennis - Hoeveelheid informatie die wordt ingewonnen - Verschil in jargon - Verschil in kennis tussen actoren
Doel complexiteit	Complexiteit die wordt veroorzaakt doordat meerdere complexe doelen worden nagestreefd	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal doelen - Duidelijkheid en eenduidigheid doelen
Strategische complexiteit	Complexiteit die ontstaat doordat er een variëteit aan strategische activiteiten wordt gehanteerd	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal strategische activiteiten - Verschil in strategische activiteiten
Controle complexiteit	Complexiteit die ontstaat door overmatige controle doormiddel van feedback en controle loops	<ul style="list-style-type: none"> - Striktheid van de regels in het geformuleerde beleid/bepaald door bestuurder - Mate van ruimte die projectleiders krijgen voor het maken van beslissingen - Invloed bestuurder door van tevoren bepaalde koers - Mate van controle van bestuurder over projectleider
Interactie complexiteit	Complexiteit die ontstaat door meerdere niveaus van participatie door groepen actoren in een strategisch besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal actoren waar men interacties mee heeft - Aantal verschillende arena's waarin actoren zich bevinden - Hoeveelheid aan interactie zowel formeel als informeel - Conflicterende interacties

Structuur complexiteit	Complexiteit die ontstaat door de mate van zijdelingse relaties	<ul style="list-style-type: none"> - Hoeveelheid zijdelingse relaties met zorgpartijen - Samenwerkingsverbanden naast de regio
-------------------------------	---	--

Tabel 5: operationalisatie verschillende vormen complexiteit

De verschillende boundary judgements worden in de onderstaande tabel geoperationaliseerd.

Onafhankelijke variabele	Definitie	Indicatoren
Inhoudelijke boundary judgements	Boundary judgements aangaande de issues die actoren behandelen alsmede de doelen die de actoren nastreven	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal issues/doelen - Gehanteerde waarden - Belang geachte doelen - Dynamiek van de doelen
Structurele boundary judgements	Boundary judgements aangaande de legitimiteit en autoriteit die actoren hebben om bepaalde beslissingen te maken	<ul style="list-style-type: none"> - Reikwijdte autoriteit - Mate van ruimte voor het maken van beslissingen door projectleiders - Invloed bestuurder op projectleider zodat ruimte wordt bepaald - Verschil in macht tussen projectleiders
Procesmatige boundary judgements	Boundary judgements aangaande de mate waarin er ruimte is om actoren te betrekken die zich buiten het netwerk bevinden	<ul style="list-style-type: none"> - Participanten die wel en niet mogen deelnemen - De frequentie waarop participanten mogen deelnemen - Openheid tot nieuwe participanten
Contextuele boundary judgements	Boundary judgements aangaande de change events die van belang worden geacht en zodoende de relevant geachte omgeving bepalen	<ul style="list-style-type: none"> - Van invloed geachte change events - Korte of lange termijn perspectief
Brede boundary judgements	Het omarmend omgaan met complexiteit door een brede kijk op het systeem te hebben waarbij er geen strakke lijnen zijn	<ul style="list-style-type: none"> - Fluïde grenzen - Hoge mate van flexibiliteit - Hoge mate van adaptiviteit
Smalle boundary judgements	Het reducerend omgaan met complexiteit door een smalle kijk op het systeem waarbij het probleem wordt gesimplificeerd en interne/externe dynamiek van governance wordt vermeden	<ul style="list-style-type: none"> - Strakke grenzen - Lage mate van flexibiliteit - Lage mate van adaptiviteit

Tabel 6: operationalisatie boundary judgements

De verschillende strategische managementstijlen die actoren kunnen hanteren worden in de onderstaande tabel geoperationaliseerd.

Onafhankelijke variabele	Definitie	Indicatoren
Projectmanagement	Projectmanagement is een vorm van management die resultaat en uitkomsten georiënteerd is waarbij veel intern besloten wordt zonder andere actoren daarbij te betrekken, een complexiteit reducerende werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> - Van tevoren duidelijk bepaalde problemen en oplossingen - Gefaseerde projectstructuur - Betrekken andere actoren bij besluitvorming - Geringe mate van communicatie naar andere actoren - Geringe mate van joint fact finding - Sturen op basis van doelen - Geringe mate flexibiliteit projectleider - Besluiten worden intern genomen
Procesmanagement	Procesmanagement is gericht op het continueren van interacties tussen verschillende actoren om zodoende draagvlak te creëren voor de uiteindelijke besluiten die veelal samen met andere actoren worden genomen, een complexiteit omarmende werkwijze.	<ul style="list-style-type: none"> - Belang van de omgeving - Ruimte voor dynamiek - Tijd die in het bevorderen van draagvlak wordt gestoken - Betrekken andere actoren bij besluitvorming - Ruime mate van communicatie naar andere actoren - Ruime mate van joint fact finding - Sturen op basis van competenties - Ruime mate flexibiliteit projectleiders - Besluiten worden met andere actoren genomen (consultatie andere actoren)

Tabel 7: operationalisatie strategische managementstijl

4 Resultaten DWO

De regio DWO bestaat uit de gemeenten (inclusief inwoners aantallen): Lansingerland (54.090), Pijnacker-Nootdorp (49.286), Westland (99.776), Midden-Delfland (18.154) en Delft (97.690).

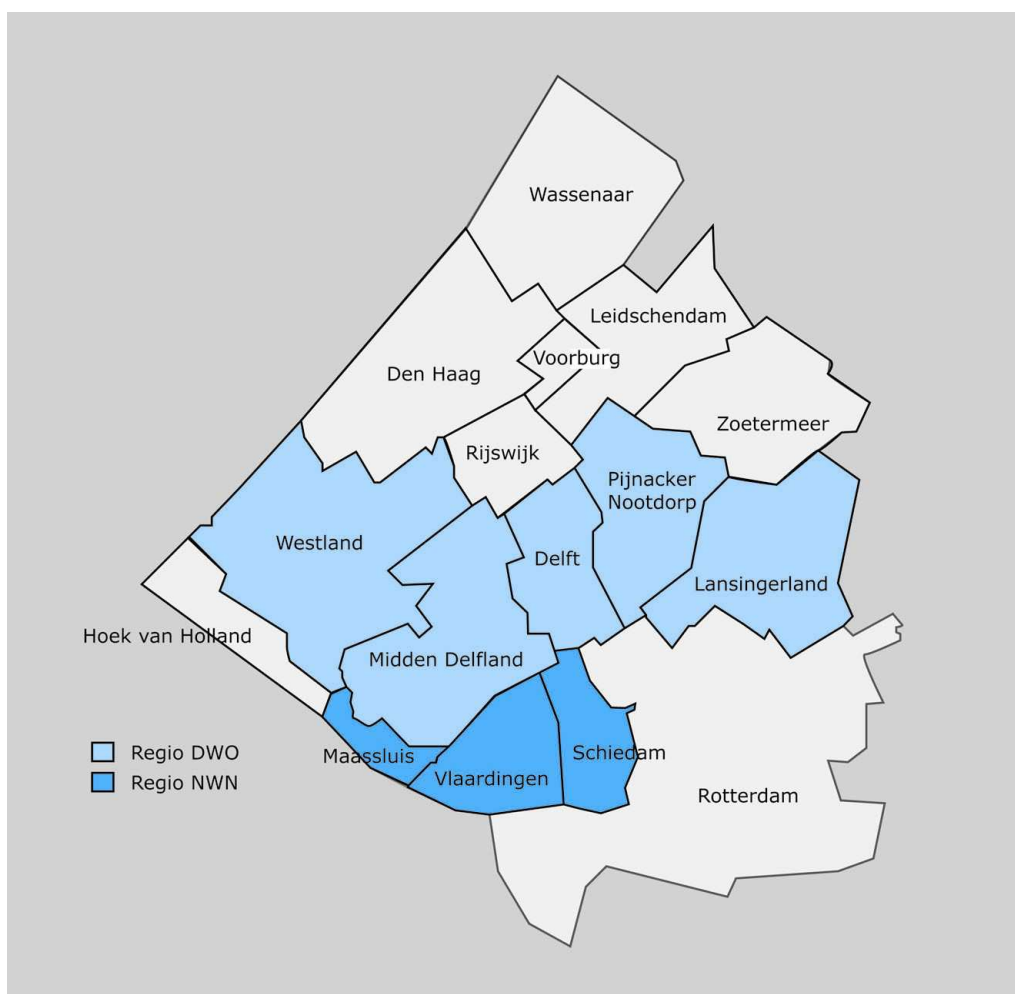
Gemeente Lansingerland heeft drie kernen: Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk en Bergschenhoek.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp bestaat uit de kernen: Pijnacker, Nootdorp en Delfgauw.

Gemeente Midden-Delfland bestaat uit: Schipluiden, den Hoorn en Maasland.

Gemeente Westland kent tien kernen: de Lier, Honselersdijk, Kwintsheul, Maasdijk, Monster, Naaldwijk, Poeldijk, 's-Gravenzande, Ter Heijde en Wateringen.

Tenzij anders aangegeven zijn de resultaten in dit hoofdstuk gebaseerd op de door interviews verkregen data.



Figuur 6: Regio DWO (DSW, 2012)

4.1 Vormen van complexiteit

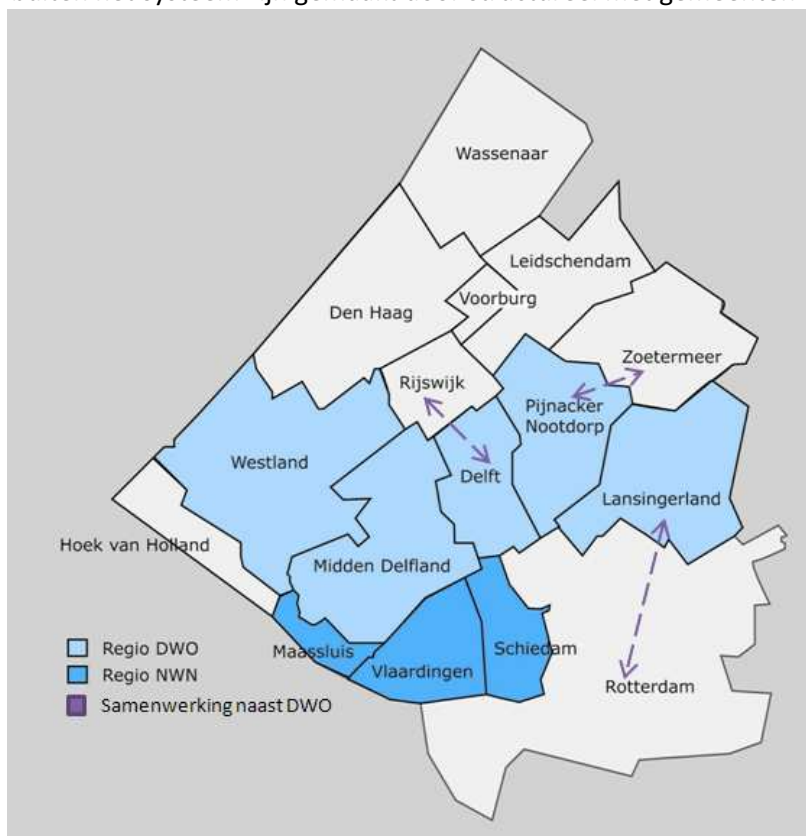
De regio DWO wordt gekenmerkt door structuur complexiteit en interactie complexiteit. Daarnaast spelen kennis complexiteit, doel complexiteit en controle complexiteit een rol.

Structuur complexiteit en interactie complexiteit

De structuur complexiteit ontstaat omdat de gemeenten als regio verschillende zijdelingse relaties hebben. Deze zijdelingse relaties betreffen contacten met zorgpartijen en deelname aan regionale overleggen.

Met de zorgpartijen die in meerdere gemeenten in de regio opereren hebben de gezamenlijke gemeenten een zijdelingse relatie als regio. Dit contact kan bestaan uit het voeren van overleggen en het brengen van werkbezoeken.

Er is sprake van een grotere mate van structuur complexiteit bij de gemeenten Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp en Delft, omdat deze gemeenten naast de samenwerking in DWO ook met gemeenten buiten de regio samenwerken (zie figuur 7). Gemeente Lansingerland heeft, omdat zij als enige van de vijf DWO-gemeenten is ingedeeld in de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, samenwerkingsverbanden met Rotterdam. De overige vier gemeenten behoren tot de veiligheidsregio Haaglanden. De gemeente Pijnacker-Nootdorp werkt samen met de gemeente Zoetermeer op verschillende domeinen. De gemeente Delft werkt samen met de gemeente Rijswijk op het gebied van de decentralisatie van begeleiding. Deze samenwerking komt voort uit keuzen die buiten het systeem zijn gemaakt door structureel met gemeenten een samenwerking aan te gaan.



Figuur 7: Samenwerkingsverbanden naast DWO

De interactiecomplexiteit is zichtbaar op een aantal niveaus: het wekelijkse overleg tussen de projectleiders en het zorgkantoor, mailwisseling tussen de projectleiders, contact met zorgaanbieders/welzijnsorganisaties (lokaal en regionaal), contact in werkgroepen, bijeenkomsten met zorgaanbieders, interne afstemming en bovenregionaal overleg.

De niveaus waarop alle gemeenten interacties hebben staan weergegeven in tabel 8. Op regionaal niveau zijn deze interacties gelijk, maar op lokaal niveau kunnen deze verschillen door de mate van interacties met zorgaanbieders en de wijze waarop met de aanstaande drie decentralisaties wordt omgegaan. Deze decentralisaties betreffen: decentralisatie van begeleiding, decentralisatie van de Jeugdzorg en de Wet werken naar vermogen (Wwv).

Schaal	Bovenregionaal	Regionaal (NWN)	Lokaal
Soort overleg	Overleg veiligheidsregio/ GGD-regio	Themabijeenkomsten	Overleg met zorgaanbieders
Soort overleg		Themaoverleg	Overleg over drie decentralisaties
Soort overleg		Overleggen zorgkantoor	
Soort overleg		Overleggen zorgaanbieders	
Soort overleg		Werkgroepen	

Tabel 8: Niveaus van overleg

De gemeente Lansingerland, Delft en de gemeente Pijnacker-Nootdorp vertonen, als gevolg van de samenwerkingsverbanden met de gemeenten buiten DWO, een grotere mate van interactiecomplexiteit dan de overige DWO-gemeenten. Dit betekent ook dat zij met meer actoren interacties hebben op het gebied van de decentralisatie van begeleiding.

Niet enkel de veelheid aan interacties zorgt voor de interactie complexiteit. De interacties zijn vooral complex vanwege de diversiteit van de partijen, de typen relaties en typen interacties. Het zorgkantoor en de gemeenten opereren in het kader van een partnership, zij werken samen om kennis te delen en oplossingen te bedenken. Daarnaast werken de gemeenten in DWO met elkaar samen. De samenwerkingsverbanden met andere gemeenten naast DWO hebben een ander karakter omdat deze buiten de regio vallen en DWO het uitgangspunt is.

Voor de interacties met zorgpartijen geldt dat gemeenten in de toekomst financieel worden van de zorgpartijen. De zorgpartijen zijn afhankelijk van de acties die de gemeenten onderneemt en het beleid dat zij voeren. Ook dit is een ander soort type relatie. Door deze veelheid aan interacties, die uit verschillende soorten relaties bestaan, ontstaat interactie complexiteit.

Controle complexiteit

De mate van controle complexiteit verschilt per gemeente. Dit komt met name omdat men zich nog in de verkennende fase bevindt en er nog weinig concrete besluiten worden genomen. Controle complexiteit kan daarom in een later stadium wel een grotere rol gaan spelen. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 4.2.2.

De controle complexiteit komt voort uit twee kaders; het geformuleerde beleid en de invloed van de bestuurder. Tussen deze kaders is er bewegingsvrijheid. Controle complexiteit vanuit de bestuurders

en het beleid speelt in de regio DWO een beperkte rol. Controle complexiteit komt met name voort uit de afstemming die bij de gemeenten intern een rol speelt.

'Je weet wat de richting van een college is, hoe zij in dingen staan, binnen die bandbreedte kan je best wel dingen bepalen'
(projectleider DWO)

Kennis complexiteit

De informatie die gemeenten vergaren ten behoeve van de decentralisatie van begeleiding is niet complex. De informatie die ingewonnen wordt gaat over de wijze waarop er contracten aangegaan dienen te worden met zorgaanbieders, op welke wijze innovatieve oplossingen verwezenlijkt kunnen worden om zodoende te kunnen bezuinigen en om informatie over de doelgroepen in te winnen. Het is met name veel en ingewikkelde informatie. Naast dat het veel en ingewikkeld is ontstaat er ook een bepaalde onzekerheid over deze informatie. Deze onzekerheid richt zich met name op de juistheid/betrouwbaarheid van ontvangen informatie, maar is ook een gevolg van landelijke speculaties. Daarnaast is de decentralisatie van begeleiding nieuwe materie voor de gemeenten.

Zorgpartijen en het zorgkantoor hanteren een ander jargon dan de gemeenten. Dit heeft met name aan het begin van de relatie tussen deze partijen voor verwarring gezorgd. Naarmate partijen elkaar beter leren kennen, begrijpen zij elkaar ook beter en spreken zij meer dezelfde taal.

Het verschil in jargon ontstaat omdat er een verschil bestaat tussen de Wmo en de AWBZ. De Wmo is gericht op compensatie en op de AWBZ heeft men recht. De AWBZ wordt uitgevoerd op basis van landelijk vastgestelde beleidsregels, die houvast en helderheid bieden onder andere door definiëring van doelgroepen, prestaties en maximum tarieven. De beleidsruimte die de AWBZ aan zorgkantoren biedt is beperkter dan de beleidsruimte die de Wmo biedt aan gemeenten. Zo spreekt men binnen de Wmo over het in eigen kracht zetten/compenseren van burgers en gebruik maken van het eigen netwerk (Groningen, 2012: 4-7; NZA, 2012: 3-29). Door het verschil in jargon wordt informatie wel eens verkeerd geïnterpreteerd. Dit zorgt voor verwarrende situaties zorgt en voor onzekerheid over de informatie.

De vraag die landelijke speculaties oproept is of de overlap tussen de drie decentralisaties daadwerkelijk zo groot is als wordt verondersteld. Landelijk wordt er immers vanuit gegaan dat er een grote groep cliënten is die hulp krijgt uit de verschillende domeinen waarbij een decentralisatie plaatsvindt, zoals de Wwnv en de Wmo. Daarom wordt voorgesteld om de drie decentralisaties integraal te benaderen teneinde versnippering tegen te gaan, hetgeen ten goede komt aan de cliënt (VNG, 2012: 5).

Doel complexiteit

De doelen die de verschillende gemeenten nastreven zijn niet complex. De doelen zijn helder geformuleerd. De hoeveelheid aan doelen en de wijze waarop daar invulling aangegeven dient te worden is wel complex. Dit komt met name omdat de gemeenten zich nog in de verkennende fase begeven en er nog weinig tot geen concrete besluiten zijn genomen over de uitvoering. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de wijze waarop deze doelen ingevuld dienen te worden. Het aantal doelen dat wordt nagestreefd is wel omvangrijk, onder andere door de drie decentralisaties.

'Ik denk dat we allemaal hetzelfde dilemma hebben waar we denk ik met redelijk open vizier dezelfde kant op gaan'
(bestuurder, DWO)

De samenloop met de drie decentralisaties is complex vanwege veelvuldige afstemming. Hierbij gaat het voornamelijk om interne afstemming. Deze interne afstemming draagt er aan bij dat tevens de structuur complexiteit en de interactie complexiteit wordt vergroot.

'Als je naar de grote lijn kijkt zitten we allemaal op dezelfde lijn'

'Ik denk dat op grote lijnen de visie niet heel erg verschilt, er wordt wel verschillend invulling aangegeven'
(projectleiders DWO)

De mate waarin een vorm van complexiteit voorkomt in de regio DWO is voor het overzicht samengevat in tabel 9.

Vorm van complexiteit	Uit zich door	Mate van complexiteit (Hoog naar laag ++ + / - --)
<i>Structuur complexiteit</i>	- Zijdelingse relaties met zorgpartijen - Samenwerking die de gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Lansingerland en Delft naast DWO hebben	++
<i>Interactie complexiteit</i>	- Interne afstemming drie decentralisaties - Verschillende typen relaties en interacties door zijdelingse relaties en samenwerkingsverbanden naast DWO	++
<i>Kennis complexiteit</i>	- Onzekerheid landelijke speculaties - Verschil in jargon tussen gemeenten en zorgpartijen	/
<i>Doel complexiteit</i>	- De overlap tussen de drie decentralisaties en in dat kader invulling geven aan de doelen is complex vanwege de nodige hoeveelheid afstemming - Invulling geven aan de doelen is complex	/
<i>Controle complexiteit</i>	- Interne afstemming	-
<i>Strategische complexiteit</i>	- Strategische complexiteit speelt vooral nog geen rol	--

Tabel 9: Onderscheiding complexiteit

4.2 Boundary judgements

In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke boundary judgements de verschillende gemeenten hanteren om met de in de vorige paragraaf geschetste context om te kunnen gaan.

4.2.1 Inhoudelijke boundary judgements

De DWO-gemeenten hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over de inhoud waarop zij willen samenwerken. Deze regionale boundary judgements zijn gebaseerd op de boundary judgements die gemeenten lokaal maken. Deze verschillen per gemeente.

*‘Het uitgangspunt van de DWO-gemeenten is: lokaal wat kan en regionaal wat moet’
(projectleider, DWO)*

De DWO-gemeenten hebben besloten om op verschillende onderwerpen samen te werken. De samenwerking is op een dusdanige wijze ingericht dat lokaal wordt uitgevoerd wat kan en regionaal wat moet. Alle projectleiders hebben hier dezelfde keuze in gemaakt. De projectleiders hebben allemaal de keuze gemaakt om zoveel mogelijk lokaal uit te voeren en regionale uitvoering alleen aan de orde is wanneer dit efficiënter/doelmatiger is. Samenwerking dient functioneel te zijn en een meerwaarde op te leveren.

Aan de hand van deze keuzen zijn er een aantal thema's waar de DWO-gemeenten zich nu gezamenlijk mee bezig houden: vervoer, inkoop en zorgtoeleiding. Daarnaast is er nog een aantal thema's benoemd waarvan een deel wordt uitgewerkt door werkgroepen waarin aanbieders participeren en een ander deel in de toekomst uitgewerkt dient te worden. De DWO-gemeenten noemen dit ook wel ontwikkellijnen. Deze ontwikkellijnen zijn flexibel zodat de thema's kunnen wijzigen, afvallen en er kunnen nieuwe thema's bijkomen. De thema's bepalen de inhoud waarover gesproken wordt tijdens de overleggen.

Thema's

Bij het thema vervoer wordt er geanalyseerd welke winst er behaald kan worden op het gebied van vervoer voor begeleiding. Hierbij wordt nagedacht over bijvoorbeeld combinaties die kunnen worden gemaakt tussen leerlingenvervoer en cliënten die gebruik maken van dagbesteding.

Bij het thema inkoop wordt geanalyseerd op welke wijze de gemeenten zorg in kunnen kopen, met welke zorgaanbieders contracten worden gesloten, kwaliteitseisen, monitoring, verantwoording etc.

Bij het thema zorgtoeleiding wordt er nagedacht over de wijze waarop de gemeenten de cliënten een indicatie kunnen verstrekken. Daarbij kan gedacht worden aan één loket waar cliënten terecht kunnen voor verschillende problemen: de zogenoemde één-loket-gedachte, dit om versnippering tegen te gaan (verslag projectleiders, 05 april 2012; RCG DWO (2), 2012: 7).

Drie decentralisaties

Het aantal issues/doelen dat door de DWO-gemeenten afzonderlijk wordt behandeld verschilt weinig. De inhoudelijke boundary judgements zijn vrijwel gelijk. Zo heeft iedere gemeente de intentie om de drie decentralisaties integraal te benaderen. Hiermee willen de gemeenten

bewerkstelligen dat het aanbod wordt ontschot en zij de burger op meerdere terreinen van dienst kunnen zijn via één loket. Het integraal benaderen van de drie decentralisaties draagt hier aan bij.

Er is echter een verschil te zien in de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan deze integrale benadering. De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft de intentie om de drie decentralisaties als een integraal geheel te benaderen, maar de interne situatie staat dit in de weg. De decentralisatie van begeleiding wordt wel in samenwerking met de DWO-gemeenten opgepakt. Voor de decentralisatie van de Jeugdzorg en de Wwnv wordt er samengewerkt met Zoetermeer. Ook de gemeente Lansingerland werkt voor de decentralisatie van begeleiding samen met de DWO-gemeenten. De decentralisatie van de Jeugdzorg en de Wwnv doet zij in samenwerking met de gemeente Rotterdam. Deze keuzen zijn gemaakt door de gemeenten waar de projectleiders onderdeel van uitmaken. Dit is een organisatiestructuur met daarbij behorende structurele regels en procedures waaraan de projectleiders van de desbetreffende gemeente aan gebonden zijn en is geen vrijwillige keuze van de projectleiders.

Naast de gemeenten Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp heeft de gemeente Delft ook andere boundary judgements.

De gemeente Delft heeft een duidelijke visie op het sociale domein. In het kader van de decentralisatie van begeleiding willen zij met hoofdaanemers werken om zodoende het aantal subsidierelaties te beperken. Omdat dit beleid is vastgesteld heeft discussie hierover met andere gemeenten geen meerwaarde, tenzij deze bereid zijn het standpunt van Delft over te nemen. Met andere woorden: lokale keuzen beperken en bepalen mede de inhoud waarover de DWO-gemeenten kunnen overleggen en de onderwerpen waarop zij kunnen samenwerken.

Het beperken van de inhoud kan van invloed zijn op de samenwerking. Het is immers lastiger om alle aspecten van het project te bespreken. Dit is onder andere te zien aan de beperkte ruimte die er is om te overleggen over de drie decentralisaties. Dit komt niet alleen door de lokale keuzen maar ook door de termijn waarop samengewerkt wordt (zie 4.2.4). Daarnaast zorgt een verschil in inhoudelijke boundary judgements voor een verschil in gehanteerde feiten en issues. De feiten en issues verschillen omdat de ene gemeente een probleem breder benaderd dan de andere gemeenten. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het integraal benaderen van de drie decentralisaties en de reeds genomen lokale besluiten (het werken met hoofdaanemers door gemeente Delft).

4.2.2 Structurele boundary judgements

De structurele boundary judgements worden voornamelijk bepaald door de bestuurder en de cultuur van de gemeente. In de samenwerking tussen de projectleiders onderling bepalen de projectleiders de structurele boundary judgements zelf.

Ruimte

Alle projectleiders voelen zich vrij om zelf beslissingen te nemen, omdat zij veel ruimte krijgen. Deze ruimte wordt bepaald door twee kaders. Enerzijds is er het kader dat wordt geschept door het beleid en anderzijds is er het kader dat wordt geschept door de bestuurder.

'Op dit moment heb ik heel veel ruimte omdat we nog in de voorbereidingsfase zitten'
(projectleider, DWO)

Daarnaast wordt de ruimte waarin een projectleider zich kan bewegen beperkt door de mate waarin er intern afstemming voor de projectleider nodig is met andere collega's/leidinggevendenden. Deze is groter binnen de grotere gemeenten dan bij de kleinere gemeenten. Naast dit verschil zijn er ook verschillen waarneembaar tussen de kleinere gemeenten.

De gemeenten Delft en Westland hebben meerdere ambtenaren werkzaam op het gebied van de decentralisatie van begeleiding waardoor interne afstemming een prominentere rol inneemt. Gemeente Delft is ook al nadrukkelijker aan de slag met de drie decentralisaties en heeft hier een projectstructuur voor opgezet. Dit zorgt ervoor dat er ook afstemming tussen de drie projectleiders van de drie verschillende decentralisaties plaats dient te vinden.

De gemeente Lansingerland heeft naast de eerder genoemde kaders ook het kader van het regietraject. In dit traject analyseert de gemeente welke zaken de gemeente zelf gaat uitvoeren en welke zaken worden uitbesteed. De drie decentralisaties zijn daaraan ondergeschikt, wat een extra kader met zich meebrengt. Daarnaast worden de decentralisaties Jeugdzorg en Wwv gerealiseerd door samenwerking met Rotterdam, wat er aan bijdraagt dat dit ook extra afstemming vereist is voor de projectleider. Ditzelfde geldt voor de projectleider van de gemeente Pijnacker-Nootdorp die samenwerkt met de gemeente Zoetermeer aangaande de decentralisaties Jeugdzorg en Wwv.

De gemeente Midden-Delfland heeft de minste beperking van de ruimte voor de projectleider omdat zij op dit vlak geen andere samenwerkingsvormen heeft. Daarnaast heeft Midden-Delfland minder ambtenaren dan de andere gemeenten waardoor afstemming tussen minder personen plaats dient te vinden. Zodoende wordt de ruimte door de projectleider groot ervaren.

De projectleiders dienen te opereren conform binnen lokale structuren gemaakte afspraken over onder andere interne afstemming. De verschillende interne structuren kan de complexiteit van een project vergroten. Dit kan ook van invloed zijn op de samenwerking. De projectleiders dienen te opereren conform de afspraken die zijn gemaakt binnen de lokale structuren. Deze lokale structuren richten zich dan op het overleg dat zij hebben met direct betrokken collega's en de projectleiders van de drie decentralisaties bij de eigen gemeente.

Autoriteit

Ondanks de verschillen tussen structurele boundary judgements wordt er geen verschil in autoriteit ervaren tussen de verschillende projectleiders. Alhoewel dit niet zo ervaren wordt zijn de structurele boundary judgements van invloed op de autoriteit die de projectleiders hebben.

'Ik vind dat juist nu in deze situatie niet dat er verschil is in beslissingsbevoegdheid'
(projectleider, DWO)

Als een projectleider veel intern dient af te stemmen dan beperkt dit de ruimte die hij heeft om zelf beslissingen te nemen tijdens een projectleidersoverleg als het een onderwerp betreft waarbij nog geen interne afstemming heeft plaatsgevonden. Daarbij hebben de andere projectleiders, waarbij minder afstemming nodig is en die minder kaders hebben, meer autoriteit. Zij kunnen immers

toezeggingen doen zonder dit eerst af te stemmen. Zij hebben meer ruimte. Doordat een gemeente meer toezeggingen kan doen heeft zij tijdens een overleg een bevoorrechte positie, de bron van macht is groter. Door deze positie vertoont zij een proactieve houding waaruit de andere gemeenten kunnen opmaken dat zij betrokken is. Deze betrokkenheid vloeit voort uit de ruimte die de gemeente (projectleider) kan nemen om toezeggingen te doen. Uit participatieve observaties blijkt dat de gemeente Delft minder toezeggingen kan doen dan de andere gemeenten. Dit komt voort uit de mate waarin bij de gemeente Delft intern afstemming is vereist. Dit geldt ook voor de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland vanwege de samenwerkingsverbanden naast DWO en de daarbij behorende onzekerheid over de vormgeving van de samenwerking in de toekomst.

4.2.3 Procesmatige boundary judgements

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de ruimte die door gemeenten wordt gegeven aan andere actoren om te participeren in het proces.

De gemeenten staan allemaal open voor participatie van andere actoren, de mate daarvan verschilt. Het zorgkantoor is een voorbeeld van deze participatie. Het zorgkantoor neemt deel aan de overleggen van de projectleiders, de werkgroepen en is aanwezig bij bestuurlijke overleggen.

De interacties tussen projectleiders worden bepaald door de thema's die binnen het project zijn benoemd. De DWO-projectleiders ontmoeten elkaar minimaal elke week een dagdeel tijdens het overleg over de decentralisatie van begeleiding.

Naast interacties tussen de projectleiders onderling zijn er ook interacties met de bestuurders, collega's, het zorgkantoor, zorgaanbieders, Veiligheids-regio, welzijnsorganisaties etc.

Het aantal interacties verschilt in geringe mate per gemeente (interne afstemming buiten beschouwing gelaten). De DWO-gemeenten spreken gezamenlijk met het zorgkantoor en zorgaanbieders die regionaal aanbod leveren. Met zorgaanbieders die alleen lokaal diensten aanbieden heeft de betrokken gemeente afzonderlijk contact. Hier zijn de keuzen van de projectleiders van belang. De mate waarin de verschillende gemeenten open staan voor nieuwe participanten in het proces verschilt wel.

Open staan voor nieuwe actoren

De gemeente Midden-Delfland staat open voor nieuwe actoren als het maar functioneel is. Dit wil zeggen dat samenwerking een toegevoegde waarde dient op te leveren. De gemeente Lansingerland staat hier hetzelfde in al zouden er volgens deze gemeente wel meer actoren bij kunnen worden betrokken om zodoende de horizon te verbreden.

De gemeente Westland staat open voor nieuwe actoren. Deze actoren worden met name in het regionale samenwerkingsverband betrokken. Daarnaast zijn er lokaal contacten met nieuwe actoren.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp staat open voor nieuwe actoren. Om informatie in te winnen maakt zij veel gebruik van haar netwerk. Met de decentralisatie van begeleiding werkt zij samen met de DWO-gemeenten en Zoetermeer. De mogelijkheden om met andere gemeenten samen te werken in de regio Haaglanden wordt daarbij ook onderzocht. De gemeente staat daarbij ook open voor participatie van deze gemeenten in de besluitvorming.

De gemeente Delft staat in mindere mate open voor nieuwe zorgpartijen dan de andere vier gemeenten aangezien de gemeente zo min mogelijk nieuwe subsidierelaties wil aangaan. Hiermee wordt gesuggereerd dat er voldoende actoren betrokken zijn in het sociaal platform waar o.a. welzijnsorganisaties, woningbouwcorporaties, zorgaanbieders en de gemeente een plaats in hebben. Er is bij de gemeente Delft minder behoefte aan nieuwe actoren dan bij de andere gemeenten. Zij hanteert smallere procesmatige boundary judgements dan de andere gemeenten.

*‘Samenwerking met iedereen kan’
(projectleider DWO)*

De aanwezigheid van samenwerkingsverbanden buiten de regio geeft ruimte aan de procesmatige boundary judgements. De gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Lansingerland en Delft kiezen ervoor om open te staan voor nieuwe participanten waarbij de toegang tot het proces laagdrempelig is. Dit vergroot het aantal interacties. De frequentie van de interacties met gemeenten buiten de regio is echter lager dan de frequentie van het aantal contacten met partijen in DWO.

Flexibele grenzen

De bestuurders van de verschillende gemeenten hebben in een recentelijk bestuurlijk overleg de keuze gemaakt dat voor de samenwerking de regio DWO het uitgangspunt is, maar wel met flexibele grenzen. Hiermee wordt bedoeld dat bij ieder thema geanalyseerd dient te worden wat de juiste schaal is om op samen te werken. Een thema als vervoer kan misschien beter worden uitgewerkt op een bovenregionaal niveau omdat het dan meer schaalvoordelen oplevert (RCG DWO, 2012 (3): 1).

Omdat de gemeenten gezamenlijk hebben besloten om het samenwerkingsverband in DWO als uitgangspunt te nemen, met flexibele grenzen, zijn zij zich bewust van elkaars referentiesysteem. De theorie wijst uit dat als actoren zich bewust zijn van elkaars referentiesysteem het eenvoudiger is om gezamenlijk besluiten te nemen. In de praktijk is dit terug te zien in de gezamenlijke besloten koers en de daarbij behorende doelen. De gemeenten zijn zich niet alleen bewust van elkaars referentiesysteem, maar hebben in het kader van procesmatige boundary judgements hetzelfde referentiesysteem. De feiten en waarden van de gemeenten zijn aangaande de procesmatige boundary judgements gelijk aangaande het uitgangspunt van de samenwerking.

Ervaren breedte boundary judgements

Zorgpartijen ervaren de breedte van de procesmatige boundary anders dan de gemeenten. Er zijn zorgpartijen die vinden dat ze voldoende worden betrokken en zeker invloed hebben. Een andere zorgpartij ervaart dat de gemeenten niet op alle vlakken open staan voor nieuwe actoren. De ervaring is dat er wel samengewerkt wordt om informatie te delen maar niet om na te denken over te vormen beleid. Deze informatie richt zich met name op de doelgroepen: de soort mensen die het betreft en de zorg die er aan hen geleverd wordt. Als de zorgpartij betrokken wordt is dat voornamelijk op gemeentelijk niveau en niet op regionaal niveau. De wijze waarop gemeenten vorm willen geven aan de uitvoering van de Wmo wordt voornamelijk door gemeenten zelf vormgegeven.

‘Gemeenten nodigen ons graag uit om te vertellen waar gaat het over, maar dan vervolgens met de vraag blijven zitten wat willen we hier nu mee... enerzijds nodigen ze je uit en denk met ons mee welk

beleid past hierbij, maar anderzijds bevreesd zijn: dit gaan we niet aan de aanbidders vragen want die preken voor eigen parochie' (zorgpartij)

De wijze waarop de boundary judgements worden ervaren verschilt van degene die zich in het besluitvormingsproces bevinden en degene die zich in de omgeving bevinden. Degene die zich in de omgeving bevinden ervaren dat de grenzen zijn gericht op het verstrekken van informatie en niet op het daadwerkelijk participeren in het proces. Degene die de boundary judgements stellen ervaren dat de grenzen ruimte bieden aan andere actoren om in het proces te anticiperen. Dit verschil in ervaring kan te maken hebben met de afhankelijkheden die de actoren van elkaar hebben.

De gemeente wordt de toekomstige financier. Dit betekent dat zorgpartijen in de toekomst gecontracteerd worden door gemeenten. Zodoende zijn zorgpartijen afhankelijk van het beleid en de acties die de gemeenten ondernemen. Vanuit dit oogpunt bezien is het voor een zorgpartij van belang dat deze voldoende invloed heeft, zodat men er zeker van kan zijn dat zij in de toekomst gecontracteerd wordt. Naast het financiële belang, dat de levensvatbaarheid van de zorgpartij bepaalt, is er het belang van de cliënt. Aangezien de zorgpartijen degene zijn met de kennis en expertise willen zij zoveel mogelijk invloed uitoefenen, op het door de gemeente te vormen proces, zodat de belangen die zij hebben in het proces worden meegenomen.

4.2.4 Contextuele boundary judgements

De bestuurders van de DWO-gemeenten hebben besloten om de samenwerking tussen de DWO-gemeenten voort te zetten tot en met het jaar 2013. De bestuurders van de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland gaven hiervoor de aanleiding aangezien zij de keuze hebben gemaakt om mandaat te geven voor de samenwerking tot en met 2013. Dit hebben zij gedaan vanwege de samenwerkingsverbanden die zij naast de regio DWO hebben en het nog niet duidelijk is hoe dit zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Het gaat hierbij om het samenwerkingsverband Lansingerland met Rotterdam en Pijnacker-Nootdorp met Zoetermeer.

Omdat de gemeenten het samenwerkingsverband in ieder geval tot en met 2013 willen voortzetten - voor daarna is het nog niet duidelijk - is de samenwerking vooralsnog op de korte termijn gericht. De individuele gemeenten hebben wel een langere termijn visie maar vooralsnog niet in DWO-verband.

Er zijn verschillen in de termijnen die gemeenten hanteren ten aanzien van de samenwerking. De gemeenten Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Delft en de Westland hebben een langere termijn visie dan de gemeente Lansingerland als het gaat om de samenwerking op DWO-niveau. De gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland hebben beiden aangegeven dat de samenwerking zich vooralsnog richt op 2013. De projectleider van Pijnacker-Nootdorp kijkt echter verder dan 2013 als het gaat om de decentralisatie van begeleiding. De samenwerkingsverbanden die gemeenten Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp naast DWO hebben staan deze langere termijn in de weg. Dit komt voort uit het feit dat het niet duidelijk is met welke gemeenten zij gaan samenwerken op dit dossier in 2014. Omdat niet zeker is of de samenwerking zich in 2014 voortzet is een langere termijnvisie op het niveau van DWO niet mogelijk (verslag projectleiders, 01-06-2012; verslag projectleiders, 02-04-2012). De veelheid aan samenwerkingsverbanden leidt er toe dat de contextuele boundary judgements smal zijn.

De verschillen tussen de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland zijn te verklaren vanuit omstandigheden. De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft meer burgers die in de regio DWO zorg afnemen dan in de gemeente Zoetermeer. Van daaruit is het meer voor de hand liggend om voor de begeleiding met de DWO-gemeenten te blijven samenwerken. Voor Lansingerland ligt dit anders, daar nemen meer burgers zorg af in Rotterdam. Van daaruit is het voor Lansingerland logisch om meer samen te werken met Rotterdam. Daarnaast bevindt de gemeente Lansingerland zich in de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en niet in Haaglanden zoals de andere gemeenten.

De smalle contextuele boundary judgements die door de gemeenten worden getrokken leiden er toe dat de inhoud, waarover overlegt kan worden, wordt beperkt. Er wordt namelijk in beperkte mate naar de lange termijn gekeken omdat de samenwerking op de korte termijn gericht is door de keuzen van de bestuurders van Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland.

Change events

Naast dat er voornamelijk wordt samengewerkt op de korte termijn thema's zijn er change events in de omgeving van de DWO regio die van invloed kunnen zijn op de samenwerking.

De grootste gebeurtenis is de val van het kabinet geweest in het voorjaar van 2012. Dit heeft er toe geleid dat de decentralisatie van begeleiding niet per 2013 gerealiseerd wordt. De gemeenten hebben de intentie uitgesproken om door te gaan met de samenwerking op het gebied van de decentralisatie van begeleiding omdat de lijn der verwachting is dat de decentralisatie wel door gaat, maar in een later stadium.

Een gebeurtenis die van invloed is geweest op de samenwerking is dat de gemeente Delft een duidelijke visie heeft op het sociale domein. Zij hebben er voor gekozen om te werken met hoofdaanemers. Delft had al gesproken met actoren voordat de andere gemeenten dit hadden gedaan en zodoende al duidelijke lijnen uitgezet op bepaalde onderwerpen. Doordat de gemeente Delft al duidelijk lijnen had uitgezet bindt dit ook de andere gemeenten. Over dit onderwerp kan namelijk niet meer op regionaal niveau overlegt worden aangezien het al een besloten punt is. Als de andere gemeenten een zelfde aanpak hanteren is samenwerking vanzelfsprekender dan dat zij een andere aanpak kiezen. Indien de gemeenten op dit vlak willen samenwerken dienen zij zich te conformeren met de aanpak van Delft. Op deze wijze worden de andere gemeenten gebonden.

Een andere gebeurtenis is dat Pijnacker-Nootdorp op het gebied van de decentralisaties Jeugd en Wwnv samenwerkt met Zoetermeer. Dit zorgt ervoor dat Pijnacker-Nootdorp er minder belang bij kan hebben om in de DWO-samenwerking over de drie decentralisaties te spreken. Dit is tevens van invloed op de inhoudelijke boundary judgements. Deze keuze beperkt de inhoud waarover overleg kan worden gevoerd. Ditzelfde geldt voor de samenwerking tussen gemeente Lansingerland en gemeente Rotterdam op het gebied van de Jeugdzorg en de Wwmv.

In het verleden, voor de decentralisatie van begeleiding, is er een change event geweest die van invloed is geweest op de samenwerking. In 2007 is de huishoudelijke verzorging overgegaan naar de Wmo, een andere decentralisatie. De gemeenten hebben in het kader van deze decentralisatie aan het zorgkantoor gevraagd of zij de uitvoering hiervan voor hun rekening wilde nemen. Het

zorgkantoor heeft dit toegezegd, maar heeft zich later terug getrokken. Dit heeft geleid tot enige frictie in de samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor.

Een andere gebeurtenis die effect heeft gehad is de reorganisatie van de gemeente Delft in de periode 2010/2011. Toen het project decentralisatie van begeleiding werd ingezet waren er andere personen bij betrokken. Dit heeft enige vertraging opgeleverd aangezien nieuwe personen ook nieuwe ideeën hebben. Dit heeft weinig effect gehad op de samenwerking in DWO-verband, aangezien dit zich aan het begin van de samenwerking afspeelde en het projectleidersoverleg nog niet heel intensief was.

4.3 Strategische managementstijl

De regio DWO vertoont voornamelijk aspecten van procesmanagement. Daarnaast hanteert de regio DWO ook aspecten van projectmanagement.

4.3.1 Projectmanagement

De regio DWO vertoont een gefaseerde projectstructuur. Dit heeft met name te maken met de landelijke ontwikkelingen. De planning was dat de bestaande cliënten met een herindicatie en de nieuwe cliënten in 2013 onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten zouden vallen en in 2014 de rest. Dit heeft er toe geleid dat de gemeenten zich in eerste instantie hebben gebogen over de cliëntgroep die in 2013 onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten zouden vallen alvorens over 2014 na te denken. Dit heeft ook te maken met de korte termijn visie die de regio DWO heeft, zoals aangegeven is bij de paragraaf boundary judgements.

De gefaseerde projectstructuur wordt tevens gekenmerkt door de documenten die worden gemaakt om de verschillende fasen die zijn aangebracht af te sluiten. Er is sprake van een verkenningsfase, een ontwikkelfase en een implementatiefase. De afsluitende documenten geven aan wat de resultaten van de fase zijn geweest en wat er in een volgende fase nader uitgewerkt dient te worden (RCG DWO (2), 2012:3).

4.3.2 Procesmanagement

De focus van de regio DWO ligt op de omgeving. Dit is af te leiden aan de intensiteit waarmee zij investeren in de samenwerking tussen de gemeenten. Daarnaast wordt ook het zorgkantoor in deze samenwerking betrokken. Naast dat de gemeenten met elkaar samenwerken staan zij ook open voor andere actoren en betrekken deze bij het proces.

Door de samenwerkingsverbanden die de regio heeft wordt er gewerkt aan het vormen van draagvlak in de regio. In de regio DWO wordt aan regionaal draagvlak gewerkt door het wekelijkse projectleiders overleg, bestuurlijke overleggen die de bestuurders hebben en het betrekken van aanbieders bij overleggen en bijeenkomsten.

De van belang geachte omgeving is groter dan alleen DWO. Dit is terug te zien in de flexibele grenzen die de regio DWO hanteert aangaande de ontwikkellijnen. Als het gaat om bovenregionale samenwerking dan is er voor gekozen om de grenzen flexibel te houden, er dient samengewerkt te worden op de ideale schaal. Hierdoor wordt er ruimte gegeven aan dynamiek in het systeem (RCG DWO, 2012 (3):1).

Actoren worden bij de processen betrokken, met name in de verschillende werkgroepen. Daarnaast staat zij open voor andere actoren zoals zorgaanbieders. De participatie van deze actoren richt zich met name nog op het leveren van informatie en kennis, niet zozeer over het daadwerkelijk meebeslissen. Door de wijze waarop de regio de zorgpartijen betreft worden deze actoren naar waarschijnlijkheid betrokken op het moment dat daadwerkelijk besluiten worden genomen. De regio DWO gaat met de zorgpartijen het dialoog aan en baseert daarop de keuzen die zij maakt in samenspraak met deze zorgpartijen. Als voorbeeld kan hierbij aangedragen worden dat op basis van de door zorgpartijen relevant geachte onderwerpen de ontwikkelijnen tot stand zijn gekomen. Deze ontwikkelijnen worden door werkgroepen uitgewerkt waar zich zorgpartijen en gemeenten in bevinden. De regio DWO en de zorgpartijen ontwikkelen gezamenlijk de koers die zij uitgaan. Zodoende participeren de actoren in de omgeving in het proces. Sommige zorgpartijen hebben aangegeven dat zij nog wel meer dan nu het geval is willen participeren in het proces. Dat dit nu nog niet gebeurt, is te wijten aan het feit dat er nog weinig tot geen concrete besluiten worden genomen.

De consultatie van actoren is bij de DWO-gemeenten ook aanwezig door het betrekken van het zorgkantoor in het proces. De projectleiders hebben wekelijks overleg met elkaar en het zorgkantoor. Daarbij wordt het zorgkantoor veel geraadpleegd over bepaalde zaken. Dit heeft raakvlakken met het open staan voor nieuwe actoren. Daarnaast zijn er bijeenkomsten en werkgroepen waarbij andere actoren worden betrokken en op deze wijze worden geraadpleegd over verschillende onderwerpen.

Omdat de DWO-gemeenten open staan voor nieuwe actoren en deze er ook daadwerkelijk bij proberen te betrekken en een dialoog met ze aangaan, hanteren zij een Dialogue, Decide and Deliver (DDD) communicatiestrategie.

De voornaamste reden om als regio samen te werken is dat de gemeenten het volume willen behouden en dat de meeste zorgaanbieders regionaal werken. Met het volume wordt bedoeld: het aantal burgers/potentiële cliënten zodat het regionale voorzieningen niveau behouden kan blijven.

‘Laten we nu dit volume vasthouden, laten we nu met elkaar erkennen dat dit de goede schaalgrootte is want we hebben zoveel overeenkomsten (...) dat is een prima voorziening als we dat gaan versnipperen dan valt het volume weg, als het weg is dan is het weg en dat zou jammer zijn’
(bestuurder, DWO)

Er is ruimte voor zorgpartijen om te participeren in het proces, maar er is weinig communicatie naar zorgpartijen, buiten de werkgroepen en bijeenkomsten om, als het gaat om de fase van het proces waarin de regio DWO zich bevindt. De gemeenten communiceren wel onderling, maar zorgpartijen worden in geringe mate op de hoogte gehouden van datgene waar gemeenten zich regionaal en lokaal bevinden in het proces. Dit kan te maken hebben met het feit dat er nog weinig tot geen concrete besluiten worden genomen.

De mate van joint fact finding is bij de regio DWO hoog vanwege de inhoud die in het projectleidersoverleg wordt besproken. De gemeenten proberen gezamenlijk naar informatie te zoeken en staan er voor open om informatie met elkaar te delen. De individuele gemeenten zoeken,

in overleg met de andere gemeenten, verschillende dingen uit om deze zodoende te communiceren naar de andere gemeenten.

De regio DWO stuurt aan op competenties. Iedere projectleider heeft een of meerdere thema's waar zij verantwoordelijk voor is. De verdeling is gemaakt op basis van competenties en affiniteit met het thema. Het proces wordt wel gestuurd door de doelen die gezamenlijk zijn vastgesteld, maar deze zijn wel dynamisch. De doelen worden aangepast als interne of externe ontwikkelingen daar om vragen.

De regio DWO is flexibel. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de val van het kabinet in het voorjaar van 2012 en het controversieel verklaren van de decentralisatie van begeleiding. De regio DWO is hier flexibel mee om gegaan en heeft zodoende de samenwerking voort kunnen zetten. Omdat de gemeenten oog hebben voor de omgeving stellen zij zich ook flexibel op om zodoende met een veranderende omgeving om te kunnen gaan.

4.4 Verloop samenwerking

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de samenwerking, tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor, in de regio DWO wordt ervaren.

De samenwerking in de regio DWO verloopt volgens de gemeenten goed. Dit geldt zowel voor de samenwerking tussen de gemeenten onderling als voor de samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor.

In DWO is er sprake van vier verschillende soorten van samenwerking: gemeentelijke bestuurlijke samenwerking, gemeentelijke ambtelijke samenwerking, ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor en bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor. Deze worden hieronder toegelicht.

4.4.1 Gemeentelijke bestuurlijke samenwerking

De samenwerking op het gebied van de decentralisatie van begeleiding wordt door de bestuurders van de DWO-gemeenten als goed omschreven. Dit project wordt door sommige bestuurders beschouwt als een voorbeeld voor intergemeentelijke samenwerking. Er zijn een aantal redenen die er toe leiden dat de bestuurders deze samenwerking als goed omschrijven.

'Dit is een project wat we wel in de etalage kunnen zetten als je het over samenwerken hebt'

(Bestuurder, DWO)

De structuur van de gemeenten vertoont een overeenkomst. De gemeenten hebben een dorpenstructuur. Delft is een grotere gemeente maar heeft verschillende wijken waarin wijkgericht wordt gewerkt. Omdat de ruimtelijke structuur van de DWO-gemeenten niet veel van elkaar verschilt vinden bestuurders samenwerking vanzelfsprekend.

De bestuurders van de DWO-gemeenten hebben een aantal maal per jaar overleg. In deze overleggen hebben de gemeenten een gelijke inbreng; er wordt geen verschil in hiërarchie ervaren. De overleggen vinden telkens in een andere gemeente plaats. De bestuurder van de gemeente waar men bijeenkomt is dan de gespreksleider. Door de overleggen op deze wijze vorm te geven ervaren

sommige bestuurders dat dit er aan bijdraagt dat er geen onnodige hiërarchie tussen de bestuurders ontstaat.

De verschillende bestuurders hebben expliciet uitgesproken dat zij de huidige samenwerking op het gebied van de decentralisatie van begeleiding willen behouden. Ook de gemeente Lansingerland, heeft nadrukkelijk aangegeven zich ten aanzien van de decentralisatie van begeleiding aan te sluiten bij de regio DWO en niet bij de gemeente Rotterdam. De bestuurders zien het gemeenschappelijk belang, dat onder andere bestaat uit het behoud van het volume en het behoud van het huidige voorzieningenniveau in de regio te handhaven, van deze samenwerking. Met volume wordt het aantal burgers bedoeld. De bestuurders zijn zich er tevens van bewust dat een individuele gemeente niet de capaciteiten heeft om vorm te geven aan de decentralisatie.

De bestuurders van de DWO-gemeenten hebben er voor gekozen om een externe partij, Kubiek, in te schakelen om de partijen en het veld bij elkaar te brengen. De voornaamste rol van Kubiek is het begeleiden van het proces rondom de decentralisatie van begeleiding.

4.4.2 Gemeentelijke ambtelijke samenwerking

Ook de ambtelijke samenwerking tussen de DWO-gemeenten wordt door de projectleiders en bestuurders als goed ervaren.

'Ik vind dat de samenwerking goed verloopt. Wat ik prettig vind is dat we open kunnen zijn naar elkaar' (Projectleider, DWO)

De gemeentelijke ambtenaren ontmoeten elkaar iedere week tijdens het projectleidersoverleg. Daarnaast ontmoeten zij elkaar tijdens bijeenkomsten van de werkgroepen waar zij deel van uitmaken. De ambtenaren zijn open tegenover elkaar: problemen worden aangekaart en samen worden oplossingen gezocht. Omdat er nog veel onduidelijkheid en onzekerheid bestaat zoeken de gemeentelijke projectleiders elkaar veelvuldig op. De rol van Kubiek wordt door de ambtenaren als belangrijk ervaren aangezien deze de probleemeigenaar en onafhankelijke derde is.

Door de projectleiders worden in DWO-verband verschillende resultaten geboekt. Samen met de regionale zorgpartijen participeren zij in werkgroepen waarin innovatieve oplossingen worden bedacht om de taakstelling, waar gemeenten in de toekomst voor komen te staan, te verwezenlijken. Daarnaast hebben zij in samenwerking met Kubiek notities opgesteld, die per thema de verschillende fasen van het project – van verkenning, naar uitvoering tot implementatie – markeren (RCG DWO(2), 2012: 3).

4.4.3 Ambtelijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor

De samenwerking op ambtelijk niveau wordt door alle betrokken gemeenten en het zorgkantoor als goed ervaren. De projectleiders van de gemeenten waarderen de tijd en energie die het zorgkantoor steekt in de samenwerking.

De relatie bestaat voornamelijk uit het uitwisselen van kennis. Het zorgkantoor beschikt over kennis betreffende de huidige werkwijze binnen de AWBZ en draagt deze over aan de gemeenten tijdens projectleidersoverleggen, themabijeenkomsten en doormiddel van rapportages.

De samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor wordt niet alleen gekarakteriseerd door het uitwisselen van informatie. Het meedenken over oplossingen vindt ook steeds meer plaats en is er voor het zorgkantoor ruimte om te participeren in het proces.

4.4.4 Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor

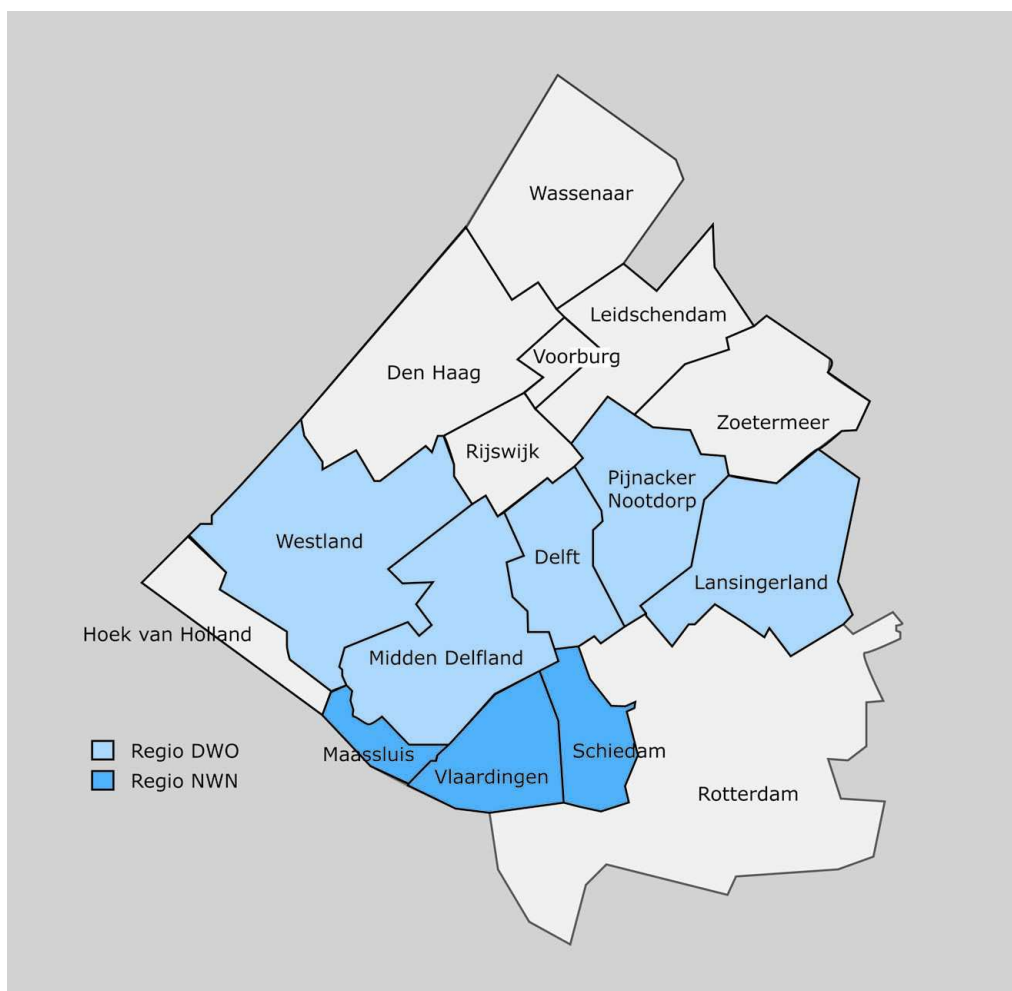
De bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor wordt ook als goed ervaren. De bestuurders hebben een aantal keer per jaar overleg met elkaar. Het zorgkantoor ervaart dat de bestuurders goed met elkaar kunnen schakelen. Wel wordt ervaren dat er een aantal wethouders is waarvoor de Wmo vrij nieuw is. Dat maakt het soms wel lastig als men het echt over de inhoud van de zorg heeft.

De samenwerking wordt met name als prettig ervaren aangezien de wethouders goed met elkaar overweg kunnen. Voor het zorgkantoor is het voordeel hiervan dat zij niet met iedere wethouder apart in gesprek hoeven te gaan maar met een regionaal verband kunnen communiceren. De bestuurlijke samenwerking neemt minder intensieve vormen aan dan de samenwerking op het ambtelijke niveau. Op het ambtelijke niveau zien de actoren elkaar vrijwel iedere week en op bestuurlijk niveau een aantal keer per jaar. Naast het overleg dat de bestuurders een aantal keer per jaar voeren hebben de bestuurders interactie met elkaar middels mailwisseling en telefonisch contact. De frequentie hiervan varieert.

5 Resultaten NWN

In de regio NWN bevinden zich de volgende gemeenten (inclusief inwoners aantallen): Maassluis (31.400), Schiedam (76.256) en Vlaardingen (71.045).

De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de data die is verzameld door gebruik te maken van interviews, tenzij anders aangegeven.



Figuur 9: Regio NWN (DSW, 2012)

5.1 Vormen van complexiteit

De regio NWN wordt vooral gekarakteriseerd door strategische complexiteit en doel complexiteit. Strategische complexiteit speelt de grootste rol. Naast deze twee vormen van complexiteit spelen interactie complexiteit, structuur complexiteit, kennis complexiteit en controle complexiteit een rol.

Strategische complexiteit en doel complexiteit

Strategische complexiteit wordt in de regio NWN veroorzaakt door de accentverschillen die de individuele gemeenten vertonen in hun werkwijze.

De gemeente Maassluis is de kleinste gemeente van de regio. Ondanks dat dit een kleine gemeente is gaat zij op sommige vlakken autonoom te werk. De gemeente Maassluis heeft, als het gaat om het

samenwerken met zorgpartijen, een voorsprong op de andere gemeenten omdat de gemeente Maassluis een traject is gestart waarbij er gebruik wordt gemaakt van maatschappelijk aanbesteden. Bij het maatschappelijk aanbesteden worden de opgaven teruggelegd bij de samenleving. Er wordt vanuit gegaan dat inwoners, instellingen en bedrijven het beste weten wat er in de stad beter kan en op welke wijze dit kan worden gerealiseerd. De gemeente schetst hierbij het doel en de andere partijen geven aan hoe zij aanvulling willen geven aan dit doel. De gemeente stelt hier vervolgens geld voor ter beschikking (Maassluis, 2012).

Omdat de gemeente Maassluis dit traject heeft lopen hanteert zij een strategische activiteit die vrij autonoom is op het gebied van contact met aanbieders. Ook de gemeente Vlaardingen vertoont autonoom gedrag.

De gemeente Vlaardingen vertoont autonoom gedrag omdat zij een andere interne structuur hanteert dan de andere gemeenten. Gemeente Vlaardingen maakt gebruik van een groter projectteam dan de andere gemeenten. Het projectteam bestaat uit een projectleider, een beleidsontwikkelaar en een beleidsuitvoerder. Naast dit projectteam heeft de gemeente nog een aantal medewerkers die werkzaam zijn op dit dossier en wordt er voor een tiental uur per maand externe kennis ingehuurd. De gemeente Vlaardingen heeft meer interne capaciteit dan de andere gemeenten. Omdat de gemeente Vlaardingen meer interne capaciteit heeft is zij minder afhankelijk van een samenwerking met andere gemeenten.

De bovenstaande lokale ontwikkelingen leiden ertoe dat de verschillende gemeenten andere strategische activiteiten hanteren waardoor strategische complexiteit ontstaat.

Naast deze strategische complexiteit ontstaat er bij de verschillende gemeenten doel complexiteit.

De doelen die de regio-NWN nastreeft zijn niet complex. De invulling die zij daaraan dienen te geven is wel complex. Dit is met name complex aangezien de regio-NWN zich nog in de verkennende fase begeeft. Hierdoor zijn er nog weinig tot geen concrete besluiten genomen over de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de decentralisatie van begeleiding waardoor onzekerheid ontstaat.

Daarnaast is het complex om doelen te bepalen voor de drie decentralisaties van begeleiding, Jeugdzorg en de Wwnv. Zaken dienen met verschillende domeinen te worden afgestemd en deze zaken dienen op elkaar aan te sluiten. Dit is nodig vanwege de samenhang die er tussen deze decentralisaties is.

Kennis complexiteit en controle complexiteit

De regio NWN wordt in beperkte mate gekenmerkt door kennis complexiteit. Deze wordt veroorzaakt door onzekerheid aangaande de kennis. Er ontstaat onzekerheid over de cijfers die worden opgeleverd door het zorgkantoor. Daarnaast ontstaat er onzekerheid aangaande de kennis door het verschil in jargon dat gemeenten en zorgpartijen hanteren, net als in DWO (zie paragraaf 4.1). De informatie die men tot zich krijgt is vooral veel en daardoor is het ingewikkeld.

Naast de voorgaande benoemde vormen van complexiteit speelt ook controle complexiteit een rol. De ruimte die de regio NWN krijgt wordt beperkt door de invloed van de bestuurder en het

geformuleerde beleid. In de regio NWN speelt met name de invloed van de bestuurder een rol die voortkomt uit een verschil in kennisniveau aangaande zorg tussen de verschillende bestuurders. Hier wordt verder over ingegaan in de paragraaf 5.2.2.

De controle complexiteit is mede groot aangezien de gemeenten die zich in de regio bevinden relatief groot in omvang zijn. Dit betekent dat men veel interne afstemming nodig heeft aangezien men met meerdere mensen aan dit dossier werkt. In de gemeente Maassluis speelt dit in mindere mate mee vanwege de beperktere omvang.

Interactie complexiteit en structuur complexiteit

Naast doel complexiteit en strategische complexiteit speelt interactie complexiteit een rol. De gemeenten hebben gezamenlijk op verschillende niveaus interacties: driewekelijkse overleg in het NWN kernteam decentralisatie AWBZ - waarvan eenmaal in de zes weken met het zorgkantoor - , stadsregio Rotterdam en de bijeenkomsten met welzijnsorganisaties en zorgaanbieders. Deze interacties zijn weergegeven in tabel 10.

De veelheid aan interacties die de regio NWN heeft is beperkt. Toch ontstaat er in bepaalde mate interactiecomplexiteit. Dit komt voort uit de complexiteit van de interacties die ontstaat door de typen interacties en typen relaties die regio NWN met de verschillende zorgpartijen heeft³.

Schaal	Bovenregionaal	Regionaal (NWN)	Lokaal
Soort overleg	Overleg veiligheidsregio/ GGD-regio	Themabijeenkomsten	Overleg met zorgaanbieders
Soort overleg		Themaoverleg	Overleg over drie decentralisaties
Soort overleg		Overleggen zorgkantoor	

Tabel 10: Niveaus van overleg

De zijdelingse relaties in de regio NWN bestaan uit het contact met het zorgkantoor en met zorgpartijen in het kader van bijeenkomsten. Omdat de structuur complexiteit in de regio NWN een minder prominente rol speelt geldt dit ook voor de interactie complexiteit.

De mate waarin een vorm van complexiteit in de regio NWN voorkomt is voor het overzicht samengevat in tabel 11.

Vorm van complexiteit	Uit zich door	Mate van complexiteit (Hoog naar laag ++ + / - --)
Strategische complexiteit	- Autonome werkwijze Maassluis aangaande maatschappelijk aanbesteden - Autonome werkwijze door omvangrijk intern projectteam Vlaardingen	++

³ Voor argumentatie zie paragraaf 4.1 'interactie complexiteit'.

Doel complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Overlap tussen drie decentralisaties en deze integraal benaderen - Verschil in aanpak tussen de gemeenten aangaande de drie decentralisaties 	+
Kennis complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Verschil in jargon zorgpartijen en gemeenten - Onzekerheid aangaande de cijfers van het zorgkantoor 	/
Controle complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Kaders die worden geschept door geformuleerd beleid en de bestuurder - Interne afstemming door omvang gemeenten 	/
Interactie complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Interacties op individueel niveau, speelt op regionaal niveau geen prominente rol 	-
Structuur complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Zijdelingse relaties verschillen, gemeenten hebben individueel contact met zorgaanbieders - Maassluis heeft meer zijdelingse relaties door maatschappelijk aanbesteden 	-

Tabel 11: Onderscheiden complexiteit

5.2 Boundary judgements

In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke boundary judgements de verschillende gemeenten hanteren om met de in de vorige paragraaf geschetste context om te kunnen gaan.

5.2.1 Inhoudelijke boundary judgements

De samenwerking wordt voornamelijk gekenmerkt door het delen van kennis. Aangaande de regionale samenwerking richten de inhoudelijke boundary judgements zich op een aantal thema's. Deze thema's komen voort uit de individuele keuzen van de verschillende gemeenten om zich over een aantal thema's te buigen en de zorgpartijen hierin mee te laten denken. Deze keuzen zijn gemaakt omdat zodoende efficiencyvoordelen verwezenlijkt kunnen worden door zorgpartijen over innovatieve oplossingen na te laten denken.

Thema's

De thema's waar de gemeenten zich mee bezig houden zijn individuele begeleiding, dagbesteding, vervoer en zorgtoeleiding. De eerste drie thema's worden uitgewerkt door zorgaanbieders en welzijnsorganisaties. Deze thema's zijn voortgekomen uit een bijeenkomst waarbij het zorgkantoor, de gemeenten, welzijnsorganisaties en zorgaanbieders aanwezig waren. Voor deze thema's is een contactpersoon vanuit de gemeente aangewezen, de voorstellen voor innovatieve oplossingen

worden aangedragen door de zorgaanbieders en welzijnsorganisaties. Het ontwikkelen van innovatieve oplossingen om zodoende de taakstelling te verwezenlijken is voor de deze drie thema's uitbesteed aan zorgaanbieders en welzijnsorganisaties. Dit komt voort uit de keuzen van de individuele gemeenten om de taakstelling te verwezenlijken door aan zorgaanbieders de opdracht te geven om over bepaalde thema's na te denken om efficiencyvoordelen te realiseren.

Bij het thema individuele begeleiding wordt geanalyseerd bij welke vormen van individuele begeleiding efficiencyvoordelen kunnen worden behaald. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de samenwerking tussen zorgaanbieders en welzijnsorganisaties. Dit geldt ook voor het thema dagbesteding.

Bij het thema vervoer wordt er geanalyseerd op welke wijze het vervoer voor de begeleiding efficiënter georganiseerd kan worden zodat daar efficiencyvoordelen uit worden gehaald.

De zorgtoeleiding willen gemeenten voornamelijk zelf uitwerken. Tijdens een tweede bijeenkomst met zorgpartijen is er een 'werkgroep zorgtoeleiding' geformeerd bestaande uit de gemeenten, MEE en het ROGplus (NWN (2), 2012).

MEE geeft mensen met een beperking informatie en advies en indien nodig maken zij een persoonlijk ondersteuningsplan (MEE, 2012). ROGplus is de organisatie die op dit moment de Wmo uitvoert voor de NWN-gemeenten (ROGplus, 2010).

Door zich over de thema's te buigen trachten gemeenten innovatieve oplossingen te verwezenlijken om aan de taakstelling te kunnen voldoen. Er wordt bij deze thema's naar combinaties van bijvoorbeeld doelgroepen gezocht. Er wordt onderzocht bij welke doelgroepen wel en geen innovatieve oplossingen plaats kunnen vinden. Cliënten met een complexe zorgvraag worden zoveel mogelijk ontzien aangezien het niet gewenst is om het aanbod drastisch te veranderen. Dit zou de situatie van de cliënt anders kunnen verslechteren.

Doelen

Er is een verschil waarneembaar tussen het aantal doelen dat de verschillende gemeenten willen verwezenlijken. De gemeente Vlaardingen behandelt de verschillende decentralisaties van begeleiding, Jeugdzorg en Wwv vooralsnog als aparte trajecten. Dit vanwege de interne situatie en de capaciteit die bij de andere domeinen beschikbaar is. De inhoudelijke boundary judgements aangaande de drie decentralisaties is bij de projectleider van Vlaardingen smaller alhoewel dit niet echt als een vrijwillige keuze kan worden getypeerd. De andere gemeenten behandelen de decentralisatie als een integraal geheel waardoor de inhoudelijke boundary judgements voor hen breder zijn.

"Ik denk dat er grote overeenkomsten zijn, dat er ook verschillen zijn, maar dat je in de processtappen die verschillen prima kan parkeren en te zeggen: 'dit deel doen we gezamenlijk en identiek, of vrijwel identiek, en andere stappen werk jezelf uit als je er behoefte aan hebt om dat anders te doen'"
(projectleider NWN)

Naast dat de doelen verschillen hebben de gemeenten ook een verschillende zienswijze op de uitvoering van de Wmo. De gemeente Vlaardingen heeft gekozen voor een centrum aanpak en de gemeente Schiedam en Maassluis voor een wijkaanpak. De projectleiders hebben de keuze gemaakt om voor de decentralisatie van begeleiding op lokaal niveau dezelfde aanpak te hanteren als op gemeentelijk niveau is besloten. De verschillen hier tussen worden niet als storend ervaren aangezien er hetzelfde gerealiseerd dient te worden, alleen is dit lokaal anders ingericht. Deze keuzen kunnen wel van invloed zijn op het moment dat er concrete besluiten genomen dienen te worden. Indien de zienswijze op de Wmo uiteenloopt is het samenwerken lastiger. De doelen die dan gerealiseerd dienen te worden moeten kunnen aansluiten op beide aanpakken. Dit leidt er toe dat het ingewikkelder is om deze doelen te formuleren, de theorie leert dat de doelen minder eenduidig dienen te zijn en zodoende complex.

De inhoudelijke boundary judgements richten zich op het delen van kennis aangaande de decentralisatie van begeleiding. Over sommige onderwerpen is het delen van kennis alleen maar van belang en het belang om samen te werken verminderd. Dit komt voort uit de lokale keuzen die door de gemeenten worden gemaakt die zorg dragen voor een beperking van de inhoud.

Lokale keuzen

De inhoudelijke boundary judgements in het regionale samenwerkingsverband worden getrokken door lokale keuzen van gemeenten aangaande de werkwijze. Deze lokale keuzen bepalen immers voor een groot deel over welke inhoud men wel en niet kan overleggen in het samenwerkingsverband. Als voorbeeld kan hiervoor het traject van maatschappelijk aanbesteden van Maassluis worden aangedragen. Omdat de gemeente Maassluis hier een duidelijke keuze in heeft gemaakt heeft het voor de projectleider van Maassluis geen toegevoegde waarde om over een vorm van aanbesteden te overleggen. Kennis delen op dit gebied is wel mogelijk, gezamenlijk een besluit nemen over de wijze van aanbesteden wordt hierdoor wel beperkt. Indien gemeenten gezamenlijk willen aanbesteden dienen de andere gemeenten zich aan te sluiten bij de werkwijze van Maassluis.

Omdat de inhoudelijke boundary judgements niet gelijk zijn kunnen er verschillen optreden tussen de issues en feiten die door de gemeenten relevant worden geacht. De issues en feiten verschillen doordat gemeenten andere prioriteiten hebben. De gemeente Maassluis geeft bijvoorbeeld meer prioriteit aan het investeren in relaties met zorgaanbieders. De gemeente Vlaardingen geeft meer prioriteit aan het uitwerken van processtappen, bijvoorbeeld voor het thema zorgtoeleiding waar een extern bureau voor is ingehuurd. Dit kan frictie opleveren in de samenwerking aangezien de verschillende gemeenten het niet over dezelfde issues, feiten en waarden hebben. Het referentiekader is met het oog op de inhoudelijke boundary judgements niet gelijk. Indien actoren zich hier niet bewust van zijn wordt het lastiger om gezamenlijk tot het nemen van besluiten te komen.

5.2.2 Structurele boundary judgements

De structurele boundary judgements zijn af te leiden aan de cultuur van de gemeente en de invloed van de bestuurder. In het samenwerkingsverband tussen de projectleiders worden de structurele boundary judgements bepaald door de projectleiders zelf.

Ruimte

De projectleiders geven aan dat zij veel ruimte ervaren om zelf een richting uit te gaan, zonder dat zij belemmert worden door geformuleerd beleid of de bestuurder. De ruimte die zij krijgen verschilt. Dit heeft mede te maken met de mate waarin al keuzes zijn gemaakt. Door deze keuzes wordt de ruimte waarin de projectleiders zich kunnen bewegen beperkt. Hierbij valt te denken aan de concreetheid waarop een visie voor de Wmo is vormgegeven en de wijze waarop gemeenten vorm willen geven aan de uitvoering.

De ruimte om zelf beslissingen te nemen wordt in de gemeente Maassluis deels beperkt door de keuzen van de bestuurder. De bestuurder heeft verstand van zaken aangaande de zorg vanwege het feit dat hij tevens huisarts is en daardoor veel invloed heeft op de te volgen koers en hier duidelijke keuzen in maakt. Dit beperkt de inbreng en invloed van de projectleider. Dit kan leiden tot de uitkomsten van een funnel experiment; de gevoerde controle leidt nog verder van het doel af dan dichter bij.

De koers die door de bestuurder wordt bepaalde is van invloed op de lokale activiteiten. Deze activiteiten leiden er toe dat de gemeente Maassluis op bepaalde vlakken voorloopt op de andere gemeenten en de invloed van de bestuurder op de projectleider groot is. Door een duidelijke koers uit te zetten en activiteiten te ontplooiën die aansluiten op de koers kan er op bepaalde onderwerpen lastiger worden samengewerkt. Door deze activiteiten wordt er voortgang gemaakt in het proces van de gemeente Maassluis, maar dit komt niet ten goede aan de inhoud waarop kan worden samengewerkt. De controle die wordt gevoerd door de gemeente leidt er toe dat samenwerken op bepaalde onderwerpen minder meerwaarde heeft. Dit blijkt over het gegeven dat er tijdens overleggen niet wordt gesproken over een vorm van aanbesteden.

De ruimte om als projectleiders zelf beslissingen te nemen wordt in de gemeente Vlaardingen beperkt aangezien er meerdere mensen op dit dossier werkzaam zijn. Er is sprake van een projectleider, een beleidsontwikkelaar en een beleidsuitvoerder. Dit projectteam is tevens aanwezig bij het projectleidersoverleg. De andere gemeenten hebben slechts een afgevaardigde, de projectleider. Dit betekent dat de projectleider van de gemeente Vlaardingen binnen het projectteam zaken dient af te stemmen en dit ook doet. Dit kan de ruimte om zelf beslissingen te nemen beperken aangezien er intern meer afstemming is vereist. Tevens is dit van invloed op de afhankelijkheid van de samenwerking. Door de capaciteit die de gemeente Vlaardingen heeft is zij minder afhankelijk van de samenwerking aangezien zij de capaciteit heeft om zelf kennis op te doen. De gemeenten Maassluis en Schiedam hebben minder capaciteit beschikbaar en zijn zodoende meer afhankelijk van de samenwerking aangezien zij deze kennis niet zelf op kunnen doen. Met name in de verkenningsfase, waar de gemeenten zich momenteel in bevinden, speelt dit een rol.

Autoriteit

De vertegenwoordiging van de gemeenten in het overleg verschilt. De gemeenten Schiedam en Maassluis zijn in overleggen aanwezig met een projectleider en de gemeente Vlaardingen met drie personen. Dit zorgt ervoor dat er een verschil in autoriteit is tijdens de overleggen. De gemeente Vlaardingen neemt in de overleggen een dominantere positie in tijdens het overleg omdat zij ervoor

heeft gekozen met meer personen aanwezig zijn. De bronnen van macht tussen de gemeenten verschillen in dit kader.

De gemeenten geven allemaal aan dat er redelijk veel afstemming is bij de gemeenten intern. De gemeenten Maassluis en Schiedam hebben met de integrale benadering van de drie decentralisaties ook meer afstemming nodig. De gemeente Vlaardingen heeft meer interne afstemming omdat er met meerdere collega's aan dit dossier wordt gewerkt.

Door de lokale verschillen kan de ruimte voor een projectleider tijdens een overleg worden beperkt. Door veel interne afstemming kunnen projectleiders in geringe mate toezeggingen doen voordat zij dit eerst intern besproken hebben⁴.

5.2.3 Procesmatige boundary judgements

Zoals eerder aangegeven verschilt het aantal interacties die gemeenten met elkaar hebben niet veel. Omdat zij met andere gemeenten geen zijdelingse relaties hebben is het enige verschil tussen de gemeenten de interacties die zij met andere actoren hebben.

De gemeente Maassluis heeft meer interacties met andere actoren dan de andere gemeenten vanwege het traject maatschappelijk aanbesteden. Het aantal interacties is onder andere afhankelijk van de wijze waarop gemeenten open staan voor nieuwe actoren. Zoals eerder aangegeven, is de mate waarin de individuele gemeenten open staan tegenover andere actoren verschillend. Met name de gemeente Maassluis staat in grote mate open tegenover nieuwe actoren. De gemeente Maassluis laat door het maatschappelijk aanbesteden veel aan de zorgaanbieders over en deze participeren in het proces. De gemeenten Vlaardingen en Schiedam doen dit in mindere mate.

Open staan voor nieuwe actoren

De gemeente Maassluis geeft aan dat zij open staat voor de participatie van nieuwe actoren (zorgpartijen), maar dat dit er wel veel zijn. Een deel van deze actoren kent de gemeente ook al vanuit andere trajecten (onder andere vanuit het maatschappelijk aanbesteden). Er liggen dus al lijnen naar de zorgaanbieders.

De gemeente Vlaardingen geeft aan dat het niet verstandig is om van tevoren actoren uit te sluiten. Als partijen een goed aanbod hebben en dat laten horen dan kan er gekeken worden naar wat zij kunnen bijdragen. Indien men een goed zorgaanbod heeft kan men zich bij de gemeente melden.

De gemeente Schiedam geeft aan dat gemeenten gewend zijn om zich in transities en decentralisaties te begeven. Als er nieuwe partijen komen kunnen gemeenten vaak wel met die partijen aan de slag gaan als deze er ook open voor staan.

De verschillende gemeenten staan wel open voor nieuwe actoren. In geringe mate worden deze nieuwe actoren proactief benadert, zoals blijkt uit de wijze waarop de gemeente Maassluis en de gemeente Vlaardingen open staan voor nieuwe actoren. Bij de gemeente Maassluis komt dit voort

⁴ Voor argumentatie zie laatste alinea 4.2.2

uit de verschillende trajecten die zij heeft lopen en daardoor al veel contact heeft met zorgpartijen en dit voor dit moment voldoende vindt.

Ervaring betrokkenheid zorgpartijen

De ervaring van de zorgpartijen verschilt aangaande de mate waarin zij betrokken worden. Sommigen vinden dat zij voldoende betrokken worden aangezien zij betrokken worden bij bijeenkomsten. Zij merken ook op dat het niet zinvol is om bij iedere fase van het proces te worden betrokken als er eigenlijk niets is te melden.

‘Wat mij betreft worden wij voldoende betrokken (...) je kunt iemand overal bij betrekken maar als je niks te melden hebt is het tijdverlies’
(zorgpartij)

Als er informatie is uitgewisseld wordt terugkoppeling gewenst als er daadwerkelijk iets is ontwikkeld en de mening van de zorgaanbieders wordt gevraagd. Door de verkennende fase waar gemeenten zich op dit moment bevinden is er van concrete ontwikkeling nog geen sprake.

‘Ik zie niet een heel actieve houding bij de gemeenten, wij zouden veel meer betrokken kunnen worden’
(zorgpartij)

Andere zorgpartijen geven aan dat zij de betrokkenheid bij alleen de bijeenkomsten te summier vinden. Zij worden nog onvoldoende betrokken om daadwerkelijk over de toekomst na te denken. De terugkoppeling vanuit informatiebijeenkomsten wordt ook als summier ervaren. Dit betekent dat er actoren zijn die zich nog niet voldoende betrokken voelen, als het gaat om meer dan alleen informatie verstrekken.

5.2.4 Contextuele boundary judgements

Voordat duidelijk werd dat de decentralisatie van begeleiding controversieel zou worden verklaard waren de gemeenten voornamelijk, in NWN-verband, korte termijn gericht. Dit is in de hand gewerkt door de nationale ontwikkelingen. In 2013 zouden bestaande cliënten met een herindicatie en nieuwe cliënten overkomen en in 2014 de rest. Het is vanzelfsprekend dat de gemeenten meer focus legden op het overgangsjaar 2013 dan 2014. Door de huidige situatie ‘kijken’ de gemeenten breder naar het onderwerp, met name vanwege de bezuinigingen die doorgevoerd dienen te worden. Tussen de verschillende domeinen bestaat een overlap, daar dienen gemeenten mee aan de slag te gaan ongeacht de decentralisatie van begeleiding.

De termijnvisie van de individuele gemeenten is ‘langer’ geworden dan voorheen evenals de breedte van het dossier. Dit heeft te maken met de landelijke ontwikkelingen. Door het controversieel verklaren van de decentralisatie van de begeleiding is het niet duidelijk op welke wijze, wanneer en of de decentralisatie van begeleiding wel doorgaat. De bestuurders van de verschillende gemeenten hebben er voor gekozen om winst te behalen door anders naar de Wmo te kijken. Door de verschillende domeinen waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn als een integraal geheel te bekijken en te ontschotten kan er winst worden behaald. In dit kader is de samenwerking in de regio NWN voortgezet. Er is nog geen duidelijkheid over de termijn waarop zij willen samenwerken.

Vooralsnog zijn de contextuele boundary judgements breed en is er geen termijn gebonden aan de samenwerking en hebben de gemeenten hier dezelfde brede boundary judgements.

Change events

Als er gekeken wordt naar change events hebben er zowel interne gebeurtenissen plaats gevonden, die van invloed zijn geweest op de samenwerking, als een externe gebeurtenis.

De val van het kabinet, in het voorjaar van 2012, heeft er toe geleid dat de decentralisatie van begeleiding niet in 2013 plaats zal vinden. Men verwacht dat de decentralisatie van begeleiding op een later tijdstip plaats zal vinden. De gemeenten gaan vooralsnog verder met de samenwerking op het gebied van de Wmo.

In het verleden, voor de decentralisatie van begeleiding, is er een change event geweest die van invloed is geweest op de samenwerking. In 2007 is de huishoudelijke verzorging overgegaan naar de Wmo, een andere decentralisatie. De gemeenten hebben in het kader van deze decentralisatie aan het zorgkantoor gevraagd of zij de uitvoering hiervan voor hun rekening wilde nemen. Het zorgkantoor heeft dit toegezegd, maar heeft zich later terug getrokken. Dit heeft geleid tot enige frictie in de samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor.

De intentie van de gemeente Vlaardingen was om de drie decentralisaties integraal te benaderen. De interne situatie stond dit in de weg. Er was niet voldoende capaciteit om een structuur op te zetten om zodoende de drie decentralisaties als een integraal geheel te benaderen. Dit is van invloed op de inhoudelijke boundary judgements aangezien de inhoud waar over overlegd kan worden wordt beperkt. Voor de gemeente Vlaardingen heeft het minder belang om in het samenwerkingsverband te overleggen over de drie decentralisaties aangezien zij deze niet integraal benaderen.

Bij de gemeente Schiedam heeft er een college wijziging plaatsgevonden waarbij de chemie die er tussen de wethouders was deels weg was. Dit heeft op het lokale als op het regionale niveau voor wat frictie gezorgd. Sinds een jaar is er een nieuwe college dat er toe heeft geleid dat de chemie grotendeels weer terug is. Dit heeft er toe geleid dat de bestuurders van de verschillende gemeenten hebben uitgesproken dat de samenwerking door moet gaan aangezien er nog veel efficiency behaald kan worden. De recentste college wijziging heeft de samenwerking volgens de gemeente goed gedaan.

Een gebeurtenis die ook voor wat frictie heeft gezorgd is een discussie over de rol van het ROGplus. Zoals eerder aangegeven voert het ROGplus de Wmo uit voor de drie gemeenten. Het was niet duidelijk welke rol het ROGplus in de decentralisatie van begeleiding zou krijgen. Met name de gemeente Vlaardingen was aan het begin van het traject voornamelijk lokaal gericht en zag niet veel in een rol voor een regionale organisatie. Deze spanningen zijn verholpen doordat de gemeente Vlaardingen zich ook meer regionaal is gaan richten.

5.3 Strategische managementstijl

De regio NWN vertoont met name aspecten van projectmanagement. Naast de aspecten van projectmanagement hanteert zij ook aspecten van procesmanagement.

5.3.1 Projectmanagement

De regio NWN hanteert voornamelijk op basis van de huidige ontwikkelingen een Decide, Announce and Defend (DAD) communicatiestrategie. De gemeenten winnen wel informatie in maar besluiten als gemeenten wat zij willen doen. Dit is met name af te leiden aan de wijze waarop de gemeenten vorm willen geven aan het thema zorgtoeleiding. Dit is een gemeentelijke aangelegenheid. Vermoedelijk wordt hier een besluit over genomen dat wordt gecommuniceerd naar actoren in de omgeving en dit besluit zal dan worden verdedigd. Daarnaast dienen de andere actoren met oplossingen voor de andere drie thema's te komen.

De gemeenten in de regio NWN communiceren beperkt naar elkaar over de lokale activiteiten die worden ontwikkeld. Er bestaat over sommige lokale activiteiten in beperkte mate transparantie en openheid. Een voorbeeld hiervan is het proces van zorgtoeleiding dat de gemeente Vlaardingen wilde laten onderzoeken door een extern bureau. De gemeente Vlaardingen had hier niet over gecommuniceerd naar de andere gemeenten terwijl dit wel een regionaal onderwerp betreft.

Als er naar de praktische invulling van de decentralisatie van begeleiding wordt gekeken, staat het gemeentelijke samenwerkingsverband NWN relatief gesloten tegenover nieuwe actoren. De gemeenten betrekken actoren, als zorgaanbieders en welzijnsorganisaties, tijdens bijeenkomsten. Hiervoor zijn drie bijeenkomsten georganiseerd. Opvallende is het dat actoren niet bij ieder thema worden betrokken, zorgtoeleiding doen gemeenten voornamelijk zelf. De overige thema's worden uitgewerkt door de zorgaanbieders en de welzijnsorganisaties. Omdat de gemeenten als NWN-regio de zorgaanbieders alleen in dit kader zien, staan zij relatief gesloten tegenover nieuwe actoren. De zorgaanbieders en welzijnsorganisaties zijn bezig met het ontwikkelen van innovatieve kostenbesparende initiatieven. De drie gemeenten denken voornamelijk na over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Wmo. Door op deze wijze invulling te geven aan het proces is er in geringe mate sprake van een daadwerkelijke samenwerking met andere actoren. In dit kader kunnen de gemeenten als opdrachtgever worden gezien en de andere partijen als opdrachtnemer. De gemeenten hebben een opdracht en de andere actoren dienen met kostenbesparende innovatieve ideeën te komen.

De wijze waarop de samenwerking met de zorgpartijen verloopt heeft te maken met het type relatie. De gemeenten worden in de toekomst de nieuwe financiers van de zorgpartijen. De zorgpartijen zijn zodoende in de toekomst afhankelijk van de keuzen die door de gemeenten worden gemaakt. Omdat gemeenten dit beseffen hebben zij de samenwerking vormgegeven door te kiezen voor een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie.

Daarnaast blijkt uit participatieve observaties dat, nadat de 'werkgroep zorgtoeleiding' tijdens een tweede bijeenkomst met zorgpartijen is gevormd, de gemeenten de 'werkgroep zorgtoeleiding' hebben voortgezet zonder MEE en ROGplus.

'We hebben tot nu toe ieder voor zich de zorgaanbieders bezocht, maar we wisselen wel de kennis en ervaringen uit'
(projectleider, NWN)

Dat de NWN gemeenten als regio in geringe mate ruimte geven aan andere actoren om te participeren in het proces komt ook naar voren in de wijze waarop contact wordt gezocht met zorgaanbieders. De gemeenten gaan vooralsnog voornamelijk individueel langs bij zorgaanbieders om kennis op te doen en te overleggen. Dit vindt vooralsnog niet op regionaal niveau plaats. Hieruit is af te leiden dat de gemeenten voornamelijk autonoom interacties hebben met de actoren in de omgeving.

De mate van joint fact finding verschilt per thema. Sommige zaken worden door een individuele gemeente zelf uitgezocht en later teruggekoppeld. Dit komt doordat de ene gemeente een groter belang heeft om iets uit te zoeken dan een andere gemeente. Dit is afhankelijk van de lokale ontwikkelingen en de lokaal genomen besluiten. De terugkoppeling over opgedane kennis vindt wel plaats, maar niet op ieder thema vindt joint fact finding plaats. Voornamelijk aan het begin van de samenwerking bestond de samenwerking uit het uitwisselen van kennis over zaken die lokaal waren georganiseerd of lokaal verworven kennis. Er wordt op dit moment door de gemeenten ook gezamenlijk gezocht naar oplossingen, maar de samenwerking wordt nog wel gekarakteriseerd door het uitwisselen van kennis over zaken die lokaal door gemeenten worden georganiseerd.

5.3.2 Procesmanagement

De regio NWN hanteert geen gefaseerde projectstructuur. Het project is niet ingedeeld in fasen als: kwaliteit van de inhoud, kosten, tijd etc. Er is niet duidelijk vastgelegd wanneer wat dient te gebeuren. Het enige wat vast is gelegd zijn de thema's waar de zorgpartijen zich mee bezig houden en het thema waar de regio NWN zich mee bezig houdt. In dit kader is er sprake van ruimte voor de dynamiek van de processen.

De gemeenten zijn gezamenlijk bezig om draagvlak te creëren in de omgeving. Dit doen zij door o.a. zorgaanbieders en welzijnsorganisaties uit te nodigen voor bijeenkomsten. De doelstelling van deze bijeenkomsten is tweeledig: ten eerste wordt er door de gemeenten informatie verstrekt aan de actoren, ten tweede worden de actoren aan de hand van deze informatie uitgedaagd om tot innovatieve kostenbesparende oplossingen te komen.

Als regio NWN zijn de gemeenten hier recentelijk actiever mee bezig. Zodoende wordt er niet alleen getracht draagvlak te creëren maar tracht men door de oplossingen die worden aangedragen efficiencyvoordelen te bewerkstelligen. Door deze efficiencyvoordelen kunnen de noodzakelijke bezuinigingen worden gerealiseerd, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van de zorg.

Draagvlak bij zorgaanbieders is van belang voor het proces aangezien weerstand het proces vertraagd. Door zorgaanbieders te betrekken bij het proces hebben zij een inbreng. De zorgaanbieders beschikken over kennis en expertise aangaande de begeleiding omdat zij deze zorg al jarenlang leveren. Op het moment dat er geen draagvlak is, voor de keuzen die de regio NWN maakt, kan er bij de zorgaanbieders weerstand ontstaan. Door deze weerstand wordt het proces

vertraagd en kunnen innovatieve oplossingen lastig van de grond komen aangezien zorgaanbieders weinig inzet tonen door het gebrek aan draagvlak. Door zorgaanbieders na te laten denken over de drie thema's wordt er voor gezorgd dat zij invloed hebben. De invloed wordt door zorgaanbieders nog niet als voldoende ervaren.

De regio NWN is flexibel. Op landelijk niveau zijn er ontwikkelingen geweest die de samenwerking konden verstoren. Het controversieel verklaren van de decentralisatie van begeleiding heeft er toe geleid dat het niet duidelijk is wanneer en of deze nog door gaat. De regio NWN heeft besloten om toch door te gaan met deze samenwerking. Zij richt zich niet alleen op de decentralisatie van begeleiding maar op de gehele Wmo. Tevens onderzoekt zij de overlap en wil daarmee onderzoeken of er efficiencyvoordeel behaald kan worden in het belang van de cliënt. Hiermee toont zij aan dat zij in staat is om de doelen bij te stellen en zich aan te passen aan de veranderende omgeving, zonder dat dit het proces verstoort.

Het consulteren van andere actoren vindt plaats door het houden van bijeenkomsten. Bij sommige actoren leeft het gevoel dat zij alleen worden benadert voor het leveren van informatie. Daadwerkelijk mee kunnen denken over oplossingen en participatie in het proces vindt nog in geringe mate plaats in regionaal verband bij zowel zorgaanbieders als het zorgkantoor.

5.4 Verloop samenwerking

De samenwerking tussen de gemeenten onderling in de regio NWN verloopt volgens de gemeenten goed. Voorheen verliep de samenwerking moeizamer aangezien de gemeente Vlaardingen voornamelijk lokaal was gericht. De gemeente Vlaardingen is zich meer regionaal gaan oriënteren wat volgens de projectleiders de samenwerking heeft bevordert.

In NWN is er sprake van vier verschillende soorten samenwerking: gemeentelijke bestuurlijke samenwerking, gemeentelijke ambtelijke samenwerking, ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor en bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor. Deze worden hieronder toegelicht.

5.4.1 Gemeentelijke bestuurlijke samenwerking

Eind 2011 zijn de bestuurders begonnen om in NWN-verband te spreken over de decentralisatie van begeleiding op initiatief van de wethouder van Maassluis. Het belang van deze samenwerking ligt in het feit dat er een taakstelling verwezenlijkt dient te worden. Dit kan volgens een bestuurder alleen in samenwerking en samenhang.

'Het kan alleen in onderlinge samenhang en samenwerking'
(bestuurder, NWN)

Tot voor kort was de gemeente Vlaardingen voornamelijk bezig met het oplossen van zaken binnen de eigen kring. Volgens een bestuurder kan dit niet, de problemen zijn te groot en de winst die je alleen kan halen is te klein.

De wethouder van Maassluis heeft vanaf het begin gezegd dat hij samenwerking belangrijk vindt. De wethouders van Vlaardingen en Schiedam hebben ook aangegeven dat zij graag met elkaar willen samenwerken.

5.4.2 Gemeentelijke ambtelijke samenwerking

De ambtelijke samenwerking verloopt volgens de gemeenten goed. Wel zijn er accentverschillen tussen de gemeenten waarneembaar. Dit richt zich op de aanpak die de gemeenten hanteren en de mate waarin zij lokaal gericht zijn. Vooral nog heeft dit op dit moment geen negatieve invloed op de samenwerking.

De samenwerking wordt als noodzakelijk gezien aangezien de individuele gemeenten dit dossier niet alleen kunnen 'behappen'. De gemeenten zetten zich in om de samenwerking te bevorderen. Daarnaast bevinden zij zich in een regio waarbij er regionaal zorg wordt verleent. Hierdoor zijn er geen strikte gemeentegrenzen wat zorg betreft.

'Zelf ben ik erg van het samenwerken zeker daar waar de meerwaarde van samenwerking is (...) we neigen naar een verregaande vorm van samenwerken'
(projectleider, NWN)'

Het resultaat van de samenwerking is dat de relatie tussen de gemeenten onderling is verstevigd en men contacten heeft met zorgpartijen tijdens bijeenkomsten. Daarnaast zijn er aan de hand van deze bijeenkomsten werkgroepen geformeerd die zich bezig houden met een aantal thema's (zie 5.2.1).

5.4.3 Ambtelijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor

De samenwerking op ambtelijk niveau tussen de gemeenten en het zorgkantoor wordt als goed ervaren.

De intensiteit van de samenwerking wordt gevormd door het zeswekelijkse overleg en het contact in het kader van het organiseren van bijeenkomsten. Daarnaast is er mail contact, het daadwerkelijke face-to-face contact is beperkt.

De samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor richt zich op het uitwisselen van informatie en het gezamenlijk organiseren van bijeenkomsten waar ook zorgpartijen bijeenkomen.

5.4.4 Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en het zorgkantoor

De samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor wordt als goed ervaren. De gemeenten staan in geringe mate proactief in de samenwerking met het zorgkantoor. Het initiatief om samen te werken en kennis uit te wisselen komt vaker vanuit het zorgkantoor.

Resultaat van de bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten en het zorgkantoor is dat zij kennis met elkaar uitwisselen en overleg voeren.

6 Vergelijking DWO en NWN

In dit hoofdstuk wordt, voordat er wordt overgegaan op de conclusies, een vergelijkend hoofdstuk weergegeven. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen aangegeven welke verschillen en overeenkomsten er tussen de verschillende regio's zijn waar te nemen. Deze vergelijking wordt gemaakt voor de verschillende vormen van complexiteit, de boundary judgements, de gehanteerde managementstijl en het verloop van de samenwerking.

6.1 Complexiteit

De vormen van complexiteit en de mate waarin deze voorkomen verschillen per regio. De context waarin de verschillende regio's zich bevinden is anders. De context van de regio DWO bestaat met name uit structuur complexiteit en interactiecomplexiteit. Dit komt voort uit het veelvuldige contact met zorgpartijen en samenwerkingsverbanden die naast de regio DWO bestaan.

De regio NWN wordt daarentegen met name gekenmerkt door strategische complexiteit en doel complexiteit. De strategische complexiteit komt voort uit lokale activiteiten waardoor de gemeenten op sommige terreinen autonoom te werk gaan. De doelcomplexiteit komt met name voort uit de wijze waarop invulling gegeven dient te worden aan het integraal benaderen van de drie decentralisaties en het verschil in aanpak dat daarin bestaat, tussen de verschillende gemeenten.

In onderstaande tabel worden de verschillende vormen van complexiteit weergegeven. Tevens is in de tabel af te lezen waarin deze vorm van complexiteit zich uit en de mate waarin deze zich voordoet.

<i>Vorm van complexiteit</i>	<i>Uit zich door</i>	<i>Mate van complexiteit⁵</i>
<i>Structuur complexiteit DWO</i>	Veel zijdelingse relaties met zorgpartijen Samenwerking die de gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Lansingerland en Delft naast DWO hebben	++
<i>Structuur complexiteit NWN</i>	Zijdelingse relaties verschillen, gemeenten hebben individueel contact met zorgaanbieders, regionaal in geringe mate	-
<i>Interactie complexiteit DWO</i>	Vereiste interne afstemming drie decentralisaties Verschillende typen relaties en interacties door zijdelingse relaties en samenwerkingsverbanden naast DWO	++
<i>Interactie complexiteit NWN</i>	Interacties op individueel niveau, speelt op regionaal niveau geen prominente rol	-

⁵ In bovenstaande tabel is de mate waarin de complexiteit zich voordoet weergegeven doormiddel van een waardering te geven voor de mate waarin het voorkomt door gebruik te maken van ++ + / - --

<i>Kennis complexiteit DWO</i>	Onzekerheid landelijke speculaties Verschil in jargon tussen gemeenten en zorgpartijen	/
<i>Kennis complexiteit NWN</i>	Verschil in jargon zorgpartijen en gemeenten Onzekerheid aangaande de cijfers van het zorgkantoor	/
<i>Doel complexiteit DWO</i>	De overlap tussen de drie decentralisaties en in dat kader invulling geven aan de doelen is complex vanwege de nodige hoeveelheid afstemming Invulling geven aan de doelen is complex	/
<i>Doel complexiteit NWN</i>	De overlap tussen de drie decentralisaties en in dat kader invulling geven aan de doelen is complex vanwege de nodige hoeveelheid afstemming Invulling geven aan de doelen is complex	+
<i>Controle complexiteit DWO</i>	Interne afstemming	-
<i>Controle complexiteit NWN</i>	Kaders die worden geschept door geformuleerd beleid en de bestuurder Interne afstemming door omvang gemeenten	/
<i>Strategische complexiteit DWO</i>	Strategische complexiteit speelt vooralsnog geen rol	--
<i>Strategische complexiteit NWN</i>	Autonome werkwijze Maassluis aangaande maatschappelijk aanbesteden Autonome werkwijze door omvangrijk intern projectteam Vlaardingen	++

Tabel 12: vergelijking vormen van complexiteit

De context bestaat naast het systeem, maar wordt ook gevormd door het systeem. Door de wijze waarop gemeenten met de context omgaan wordt de complexiteit van de context versterkt of gereduceerd. De resultaten hiervan zijn in de volgende paragraaf verwerkt, evenals de verschillen daarin, aan de hand van boundary judgements.

6.2 Boundary judgements

De inhoudelijke boundary judgements van de twee regio's verschillen. In beide regio's wordt door lokale accenten de inhoud beperkt. In de regio NWN speelt dit een grotere rol dan in de regio DWO omdat er meerdere gemeenten zijn die lokale activiteiten ontplooiën buiten de samenwerking om. De regio DWO hanteert, door ontwikkelijnen te formuleren, flexibelere grenzen aangaande de

inhoud die zij behandeld. Tevens zijn de boundary judgements breder dan in de regio NWN. Doordat bij de regio NWN de thema's vast staan is er in deze regio minder ruimte voor dynamiek.

Aangaande de structurele boundary judgements wordt er in beide regio's ruimte ervaren om een eigen koers uit te zetten. In de regio NWN wordt deze meer beperkt door de invloed van de bestuurder dan in de regio DWO.

Door de lokale ontwikkelingen is er in beide regio's een verschil in autoriteit merkbaar. In beide regio's komt dit voort uit de interne afstemming die nodig is alvorens toezeggingen te doen. In de regio NWN speelt er nog iets anders mee, de capaciteit van de gemeente Vlaardingen en de dominante positie die zij in het overleg inneemt. Doordat het verschil in autoriteit in de regio NWN een prominentere rol speelt zijn de structurele boundary judgements in de regio NWN smaller dan in de regio DWO.

Aangaande de procesmatige boundary judgements is het grootste verschil waarneembaar. De regio DWO hanteert flexibele grenzen en staat open voor nieuwe participanten in het proces (de gemeente Delft in mindere mate). In de regio NWN is deze openheid naar andere actoren toe niet waarneembaar en beperkt de openheid naar andere actoren zich tot het bijeenkomen tijdens bijeenkomsten. De toegang tot het proces is daarmee beperkt.

De contextuele boundary judgements zijn in de regio DWO smal vanwege de lokale ontwikkelingen. Door de samenwerkingsverbanden naast de regio DWO en het mandaat dat door de bestuurders is verleend is de termijn waarop samengewerkt wordt kort. In de regio NWN is geen termijn gesteld wat er toe leidt dat de termijn niet is afgebakend en zodoende de contextuele boundary judgements breed zijn.

In onderstaande tabel staat per regio weergegeven welke boundary judgements er getrokken worden en of deze breed, smal of zich daar ergens tussen bevinden.

<i>Boundary judgements</i>	<i>Boundaries</i>	<i>Breed vs smal</i>
<i>Inhoudelijk boundary judgements DWO</i>	<p>Gemeenten richten zich op een aantal thema's die zij allen van belang vinden</p> <p>Gemeenten hebben de intentie de drie decentralisaties integraal te benaderen, maar voor de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland wordt dit bemoeilijkt doordat zij samenwerkingsverbanden naast DWO hebben waardoor zij de andere twee decentralisaties in samenwerking met deze samenwerkingsverbanden buiten DWO verwezenlijken</p> <p>Door de keuze van de gemeente Delft om met hoofdaannemers te werken beperkt dit de inhoud waarover overlegt kan worden</p> <p>Door ontwikkellijnen te formuleren is er dynamiek in de thema's,</p>	Breed/smal

	deze zijn niet sterk afgebakend	
<i>Inhoudelijk boundary judgements NWN</i>	<p>Gemeenten richten zich op een aantal thema's die zij allen van belang vinden</p> <p>Gemeenten verschillen in de aanpak die zij hanteren omdat Vlaardingen heeft gekozen voor een centrumaanpak en Schiedam en Maassluis gekozen hebben voor een wijkaanpak.</p> <p>Gemeenten benaderen de drie decentralisaties integraal behalve de gemeente Vlaardingen</p> <p>Inhoud wordt beperkt door autonome werkwijze van Vlaardingen en Maassluis op een aantal terreinen</p> <p>Thema's staan vast en er is zodoende in geringe mate dynamiek in de thema's</p>	Smal
<i>Structurele boundary judgements DWO</i>	<p>Door de projectleiders wordt voldoende ruimte ervaren</p> <p>Ruimte wordt alleen beperkt door twee kaders; interne afstemming en beleid</p> <p>Tussen deze twee kaders is er voldoende ruimte om een koers te bepalen</p> <p>Door veelvuldige afstemming is het voor sommige gemeenten lastiger om toezeggingen te doen wat leidt tot een verschil in autoriteit</p>	Breed
<i>Structurele boundary judgements NWN</i>	<p>Door de projectleiders wordt voldoende ruimte ervaren</p> <p>Ruimte wordt alleen beperkt door twee kaders; interne afstemming en beleid</p> <p>In de gemeente Maassluis wordt deze meer beperkt door de invloed die de bestuurder heeft en de keuze die gemaakt is om een duidelijke koers te bepalen</p> <p>De autoriteit die de verschillende gemeenten hebben verschilt door de dominante positie van de gemeente Vlaardingen vanwege de capaciteit die zij voor dit project heeft en de keuze om met meerdere personen aanwezig te zijn bij het projectleidersoverleg</p>	Smal
<i>Proces matige</i>	De gemeenten hebben allemaal de keuze gemaakt om flexibele grenzen te hanteren, per onderwerp wordt geanalyseerd welke	Breed

<i>boundary judgements</i> DWO	partijen daarbij betrokken dienen te worden De gemeente Delft ervaart dat er voldoende actoren betrokken zijn in het sociaal platform en staat daarbij in mindere mate open voor nieuwe participanten	
<i>Procesmatige boundary judgements</i> NWN	Het betrekken van nieuwe actoren beperkt zich in regionaal verband tot het organiseren van bijeenkomsten, de toegang tot participatie in het proces is beperkt De individuele gemeenten hebben individueel besloten om zorgaanbieders individueel te bezoeken De procesmatige boundary judgements zijn bij de gemeente Maassluis breed door het traject maatschappelijk aanbesteden	Smal
<i>Contextuele boundary judgements</i> DWO	De termijnvisie van de regio DWO is kort vanwege een mandaat dat aan de samenwerking is gegeven tot en met het jaar 2013, het termijn is afgebakend.	Smal
<i>Contextuele boundary judgements</i> NWN	De termijnvisie van de regio NWN is lang aangezien er geen termijn is gegeven aan de samenwerking, het termijn is niet afgebakend	Breed

Tabel 13: verschil in boundary judgements

De boundary judgements geven aan hoe de verschillende gemeenten omgaan met de context door individuele keuzen die zij maken. Bij de managementstijl in de volgende paragraaf wordt aangegeven op welke wijze de gemeenten in de regio gezamenlijk met deze context, elkaar en de omgeving omgaan.

6.3 Managementstijl

De twee verschillende regio's hanteren allebei andere aspecten van de twee verschillende managementstijlen. De regio DWO neigt meer naar een procesmatige managementstijl en de regio NWN naar een meer projectmatige managementstijl. Daarnaast hanteert de regio DWO vormen van projectmanagement en de regio NWN aspecten van procesmanagement.

De aspecten van procesmanagement zijn bij de regio DWO voornamelijk terug te vinden in de wijze waarop zij met de omgeving omgaat, op welke wijze zij beslissingen neemt en de ruimte die zorgpartijen krijgen om te participeren in het proces.

De aspecten van projectmanagement zijn voornamelijk terug te vinden in de gefaseerde projectstructuur die de regio DWO hanteert. De aspecten van projectmanagement van de regio NWN zijn met name terug te zien in de wijze waarop zij de participatie van actoren in het proces beperkt. Daarnaast hanteert zij een communicatiestrategie die vrij autonoom is en beslissingen worden voornamelijk intern gemaakt. Tevens is de communicatie tussen de gemeenten onderling aangaande de lokale activiteiten beperkt.

De aspecten van procesmanagement bij de regio NWN zijn met name terug te vinden in de projectstructuur die zij handhaaft. De projectstructuur is niet gefaseerd. Het enige dat vast staat zijn de thema's waarop wordt samengewerkt, fasen zijn echter niet aangemaakt. Daarnaast tracht de regio NWN draagvlak in de regio te hanteren door het houden van bijeenkomsten voor zorgpartijen in de omgeving.

In onderstaande tabel zijn de verschillen tussen de twee regio's aangaande de gehanteerde managementstijl als regio uiteengezet.

<i>Managementstijl</i>	<i>Gehanteerde aspecten van de managementstijl</i>
<i>Procesmanagement DWO</i>	<p>Vormen van draagvlak door actoren te betrekken en voor de verschillende thema's verschillende actoren te betrekken door het hanteren van flexibele grenzen</p> <p>Consultatie van andere actoren o.a. door het wekelijks betrekken van het zorgkantoor bij overleggen en bij werkgroepen</p> <p>Het hanteren van Dialogue, Decide and Deliver (DDD) communicatiestrategie wat onder andere terug te zien is in de thema's die uitgewerkt worden die voort zijn gekomen uit door zorgpartijen van belang geachte thema's</p> <p>Hoge mate van joint fact finding</p>
<i>Procesmanagement NWN</i>	<p>Hanteert geen gefaseerde projectstructuur waardoor er dynamiek is voor de processen</p> <p>Trachten draagvlak in de omgeving te creëren door het organiseren van bijeenkomsten met zorgpartijen</p>
<i>Projectmanagement DWO</i>	<p>De regio hanteert een gefaseerde projectstructuur door documenten te maken die verschillende fasen in het project afsluiten</p>
<i>Projectmanagement NWN</i>	<p>De regio NWN hanteert een Decide, Announce and Defend (DAD) communicatiestrategie, onder andere af te leiden uit het thema zorgtoeleiding dat een gemeentelijke aangelegenheid betreft.</p> <p>Zorgpartijen worden door de regio alleen bij bijeenkomsten betrokken en daarbuiten in beperkte mate</p> <p>Participatie van zorgpartijen in het proces vindt in beperkte mate plaats</p> <p>Joint fact finding vindt in beperkte mate plaats</p>

Tabel 14: Verschillen in gehanteerde aspecten van de managementstijl

6.4 Invloed op verloop en mate van de samenwerking

De wijze waarop de bestuurders en de projectleiders van de verschillende regio's de samenwerking ervaren verschilt niet erg. Zorgpartijen merken daar wel een verschil in. Naast deze ervaren verschillen zijn er ook waarneembare verschillen. Aan de hand van de in de vorige paragrafen behandelde concepten wordt in deze paragraaf aangegeven welke invloed deze concepten hebben op de samenwerking.

De vormen van complexiteit verschillen in beide regio's. Doordat de regio DWO wordt gekenmerkt door structuur complexiteit en interactie complexiteit heeft zij meerdere samenwerkingsverbanden. Niet alleen met gemeenten maar ook met zorgpartijen. Om al deze contacten te onderhouden en resultaten te evalueren is een intense samenwerking ontstaan. Dit is terug te zien in de frequentie waarop zij elkaar ontmoeten.

De regio NWN wordt met name gekenmerkt door strategische complexiteit. Dit komt voort uit de autonome werkwijze die verschillende gemeenten op verschillende onderwerpen hanteren. Omdat de verschillende gemeenten op sommige terreinen autonoom te werk gaan en naast de regio NWN minder overleg met partijen hebben dan de regio DWO, is de samenwerking minder intens.

De intensiteit van de samenwerking is mede afhankelijk van de boundary judgements die de verschillende gemeenten trekken. In de regio DWO wil men zo veel mogelijk gebruik maken van de kennis die zich in de omgeving bevindt. Zij staat open voor nieuwe participanten. Daarnaast ervaart zij veel vrijheid en worden er keuzen door de individuele gemeenten gemaakt die vrijwel niet uiteenlopen. Samenwerking wordt daardoor vereenvoudigd. Door de vele interacties die de regio DWO heeft komt afstemming tussen de gemeenten vaker voor.

De regio NWN staat in mindere mate open voor participatie van andere actoren. De omgeving speelt een minder belangrijke rol. De meeste invloed op de intensiteit van de samenwerking heeft de autonome werkwijze van sommige gemeenten. De inhoud waarop kan worden samengewerkt wordt beperkt, evenals het belang van samenwerken.

De regio DWO hanteert een complexiteit omarmende werkwijze door als individuele gemeenten brede boundary judgements te hanteren en als regio een overwegend procesmatige managementstijl te hanteren. Dit leidt tot een intense samenwerking. De intensiteit van de samenwerking zegt nog weinig over de resultaten die worden bereikt. Volgens sommige auteurs worden meer resultaten bereikt als men in een complex traject procesmanagement hanteert. Opvallend is dat de regio DWO zichtbare resultaten boekt door aspecten van projectmanagement te hanteren. Door de gefaseerde projectstructuur die zij hanteert sluit zij fasen af door te beschrijven welke resultaten zijn geboekt en welke er nog behaald moeten worden. Zodoende zijn de resultaten van de regio DWO zichtbaar.

De regio NWN hanteert met name een complexiteit reducerende werkwijze door als individuele gemeenten smalle boundary judgements te hanteren en als regio een overwegend projectmatige managementstijl hanteert. Opvallend is dat de regio NWN geen gefaseerde projectstructuur hanteert. Zij geeft meer ruimte voor dynamiek in de processen. Desondanks deze ruimte zijn er nog in beperkte mate zichtbare resultaten geboekt. De zichtbare resultaten die nu zijn geboekt hebben met name betrekking op de intensivering van de samenwerking met de omgeving. Alhoewel dit nog

in beperkte mate is. Een duidelijke koers wordt door de samenwerking in regionaal verband niet verwezenlijkt. Dit is wel verwezenlijkt op lokaal niveau. Met name omdat de gemeenten in de regio NWN een autonome werkwijze hanteren.

De decentralisatie van begeleiding is nog niet ten einde. Bij de implementatie zal duidelijker worden welke resultaten vruchtbaar zijn en niet. Voor nu kan gezegd worden dat er meer zichtbare resultaten worden geboekt in de regio DWO. Daarnaast creëren zij meer draagvlak in de omgeving en bij elkaar dan in de regio NWN.

7 Conclusie

In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek worden de conclusies ten aanzien van de samenwerking op het gebied van extramurale begeleiding in regio DWO/NWN weergegeven. Doormiddel van het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen worden de conclusies uiteengezet. De discussie volgt op de conclusie. Aan de hand van de getrokken conclusies worden in de laatste paragraaf aanbevelingen gedaan.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke invloed heeft de wijze waarop gemeenten in de regio DWO/NWN omgaan met complexiteit, met betrekking tot de decentralisatie van begeleiding, op de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke vormen van complexiteit zijn in beide regio's te onderscheiden?
2. Welke boundary judgements hanteren de verschillende gemeenten aangaande de decentralisatie van begeleiding?
3. Welke strategische managementstijl hanteren de verschillende gemeenten om de samenwerking op het gebied van de decentralisatie van begeleiding te realiseren?
4. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor?
5. Hoe dienen de betrokken partijen om te gaan met de decentralisatie van begeleiding om de samenwerking te verbeteren?

Op basis van het antwoord op de eerste vier deelvragen wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Aan de hand van de laatste deelvraag worden aanbevelingen geformuleerd.

7.1 Conclusies

Antwoord deelvraag 1: Welke vormen van complexiteit zijn in beide regio's te onderscheiden?

Beide regio's worden niet door dezelfde vormen van complexiteit gekarakteriseerd. De regio DWO wordt met name gekarakteriseerd door structuur complexiteit en interactie complexiteit. Structuur complexiteit ontstaat door de zijdelingse relaties die gemeenten hebben met zorgpartijen en andere gemeenten. De regio NWN wordt met name gekarakteriseerd door strategische complexiteit.

In de regio DWO wordt de structuur complexiteit veroorzaakt door de samenwerkingsverbanden die drie gemeenten naast de regio DWO hebben. Gemeente Lansingerland heeft een samenwerking met de gemeente Rotterdam, gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft een samenwerking met de gemeente Zoetermeer en de gemeente Delft heeft een samenwerking met de gemeente Rijswijk. Tevens dragen relaties met zorgpartijen bij aan de structuurcomplexiteit.

De interactie complexiteit ontstaat niet alleen omdat er een veelheid aan interacties ontstaat in de regio DWO. Deze veelheid aan interacties ontstaat door de samenwerkingsverbanden die de gemeenten naast de samenwerking in DWO hebben en doordat zij zorgpartijen in de omgeving betrekken. Door een veelheid aan interacties, met verschillende actoren, ontstaat interactie complexiteit. Dit ontstaat door de diversiteit van de partijen. Met de verschillende partijen hebben de gemeenten verschillende typen relaties. Als voorbeeld kan hier aangedragen worden dat de gemeenten met het zorgkantoor samenwerken als een partnership. Met de zorgpartijen is de relatie weer anders, aangezien de gemeenten de nieuwe financiers van deze zorgaanbieders worden.

De strategische activiteit in de regio NWN komt voort uit de zaken die gemeenten lokaal organiseren. De gemeente Maassluis heeft veelvuldig contact met zorgpartijen en de gemeente Vlaardingingen heeft een interne structuur die er voor zorgt dat zij autonoom werkt en kan werken. Deze lokale ontwikkelingen dragen er aan bij dat de gemeenten verschillende strategische activiteiten ontplooiën.

Antwoord deelvraag 2: Welke boundary judgements hanteren de verschillende gemeenten aangaande de decentralisatie van begeleiding?

De boundary judgements van de individuele gemeenten in de regio DWO lopen vrijwel niet uiteen. De gemeenten in de regio DWO worden gekenmerkt door brede procesmatige en structurele boundary judgements. De boundary judgements van de individuele gemeenten in de regio NWN lopen wel uiteen. Met name de procesmatige en inhoudelijke boundary judgements lopen uiteen.

De inhoudelijke boundary judgements worden in deze cases bepaald door de lokale keuzen die gemeenten maken. De keuzen die op lokaal niveau worden genomen beperken de inhoud waarop kan worden samengewerkt. In de regio NWN spelen deze lokale keuzen een grotere rol dan in de regio DWO. Dit komt onder andere doordat de verschillende gemeenten gekozen hebben om een andere aanpak te hanteren voor de uitvoering van de DWO. Daarnaast bevinden de gemeenten zich niet op dezelfde plaats in het proces vanwege de activiteiten die lokaal worden ondernomen. Omdat de inhoud waarop de NWN-gemeenten kunnen samenwerken wordt beperkt door de lokale activiteiten, zijn de inhoudelijke boundary judgements smal en verschillen de afhankelijkheden.

De procesmatige boundary judgements zijn voornamelijk af te leiden uit de mate waarin gemeenten open staan voor de participatie van nieuwe actoren. In de regio DWO staan de gemeenten hier proactief voor open. De gemeente Delft staat hier in mindere mate voor open aangezien deze gemeenten ervaart dat er voldoende actoren zijn betrokken in het sociale platform. In de regio NWN staan de gemeenten reactief open voor de participatie van nieuwe actoren. De gemeenten staan hier reactief in om verschillende redenen. Voorbeelden hier van zijn dat de gemeente Maassluis ervaart dat zij al veel contacten heeft met zorgpartijen door het traject van maatschappelijk aanbesteden en dat dit voor nu wel genoeg is. De gemeente Vlaardingen staat open voor nieuwe actoren, als zorgpartijen iets te bieden hebben kunnen zij zich melden. Hieruit blijkt de reactiviteit. De procesmatige boundary judgements zijn van de individuele gemeenten in de regio NWN smaller dan in de regio DWO.

De contextuele boundary judgements zijn in de regio DWO smal. Dit komt voort uit de termijn waarop de samenwerking plaatsvindt. Er is mandaat gegeven om te samenwerken tot en met 2013 vanwege de samenwerkingsverbanden die de gemeenten naast de regio DWO hebben. Dit komt voornamelijk voort uit de keuze van gemeenten Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp om andere samenwerkingsverbanden naast de regio DWO te hebben. Bij de regio NWN is de termijn waarop samengewerkt wordt niet bepaald. De contextuele boundary judgements zijn in de regio NWN breder.

Antwoord deelvraag 3: Welke strategische managementstijl hanteren de verschillende gemeenten om de samenwerking op het gebied van de decentralisatie van begeleiding te realiseren?

Beide regio's hanteren aspecten van beide managementstijlen. De regio DWO vertoont meer aspecten van procesmanagement en de regio NWN vertoont meer aspecten van projectmanagement

De regio DWO hanteert aspecten van projectmanagement door een gefaseerde projectstructuur te hanteren waardoor de ruimte voor dynamiek in de processen wordt beperkt. Het voordeel hiervan is wel dat er meer zichtbare resultaten worden geboekt doordat iedere fase wordt afgesloten met een document waarin de resultaten worden verwoord.

De regio NWN vertoont veel aspecten van projectmanagement doordat zij als regio vrij autonoom te werk gaat. De ruimte die aan de omgeving wordt gegeven om te participeren in het proces wordt beperkt tot het bijeenkomen tijdens bijeenkomsten. Met name aan het thema zorgtoeleiding is het autonome karakter van de regio af te leiden aangezien dit een gemeentelijke aangelegenheid is en zorgpartijen niet bij dit thema worden betrokken.

Doordat de regio DWO meer aspecten van procesmanagement hanteert creëert zij meer draagvlak in de omgeving dan de regio NWN. De regio NWN tracht wel draagvlak te creëren doordat zij bijeenkomsten organiseert maar de daadwerkelijk ruimte die zorgpartijen zodoende krijgen om te participeren in het proces is beperkt.

Antwoord deelvraag 4: Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor

Het verloop van de samenwerking wordt in beide regio's door de gemeenten en het zorgkantoor als goed ervaren. De inrichting van de samenwerking tussen de beide regio's is wel verschillend en daarmee de intensiteit van de samenwerking. Beide regio's geven aan dat zij de meerwaarde van samenwerking inzien en samenwerking belangrijk vinden.

De gemeenten in de regio NWN hebben minder frequent overleg met elkaar en met het zorgkantoor dan de gemeenten in de regio DWO. Zodoende is er in de intensiteit van de samenwerking een duidelijk verschil waarneembaar en in de resultaten die worden geboekt.

De DWO regio is aangaande de samenwerking met het zorgkantoor proactief en de regio NWN reactief. In de regio DWO wordt er niet alleen kennis uitgewisseld maar is er ook plaats om na te denken over oplossingen en daadwerkelijk te participeren in het besluitvormingsproces. De samenwerking met de regio NWN wordt gekarakteriseerd door het uitwisselen van kennis en in geringe mate door het daadwerkelijk participeren in het besluitvormingsproces. Dit geldt ook voor de participatie van overige zorgpartijen.

Daarnaast is er een duidelijk verschil waarneembaar in de resultaten die worden geboekt. In de regio DWO zijn de resultaten zichtbaar door de documenten die in iedere fase worden gemaakt en in de regio NWN in mindere mate. In de regio NWN is alleen merkbaar dat er meer contact wordt gezocht met elkaar en met zorgpartijen, alhoewel dit laatste zich nog beperkt tot het organiseren van bijeenkomsten.

Antwoord hoofdvraag: Welke invloed heeft de wijze waarop gemeenten in de regio DWO/NWN omgaan met complexiteit, met betrekking tot de decentralisatie van begeleiding, op de samenwerking tussen gemeenten onderling en met het zorgkantoor?

De gemeenten in de regio DWO hanteren een complexiteit omarmende omgang met de decentralisatie van begeleiding, brede en flexibele boundary judgements en een overwegend procesmatige managementstijl. Dit leidt in de regio DWO tot een intensere samenwerking dan in de regio NWN. Omdat de regio open staat voor participatie van zorgpartijen creëert zij draagvlak, voor de keuzen die gemeenten maken, in de omgeving door de invloed die de zorgpartijen hebben. Omdat zorgpartijen participeren in het proces wordt er gebruik gemaakt van de kennis die in de omgeving beschikbaar is. Dit komt ten goede aan het proces en het uiteindelijke resultaat. Door zorgpartijen in het proces te betrekken wordt de intensiteit van de samenwerking vergroot. Op deze manier ontmoeten de gemeenten elkaar veelvuldig en is er sprake van een intensieve relatie. Deze intensieve relatie vestigt zich dan niet alleen op de gemeenten onderling, maar ook op de gemeenten en zorgpartijen. De gemeenten benadrukken het belang van de samenwerking om zodoende het volume en het voorzieningenniveau in de regio te handhaven. Door het investeren in relaties wordt er bij de betrokken partijen draagvlak gecreëerd wat in de toekomst zorg draagt voor minder weerstand. De gemeenten bepalen met elkaar een koers zodat samenwerking in de toekomst mogelijk blijft.

De gemeenten in de regio NWN hanteren een reducerende omgang met de decentralisatie van begeleiding met smalle boundary judgements en een overwegend projectmatige managementstijl. Omdat actoren wel betrokken worden maar beperkt kunnen participeren in het proces wordt er in

deze regio minder breed draagvlak gecreëerd dan in de regio DWO. Hierdoor wordt er tevens beperkt gebruik gemaakt van de kennis die zich in de omgeving bevindt. Omdat de complexiteit wordt gereduceerd leidt dit op dit moment tot versnelling. Deze versnelling komt voort uit de afstemming die in geringe mate nodig is met zorgpartijen wat tijd bespaart. In een later stadium leidt dit er mogelijk toe dat er vertraging in het proces optreedt door onvoldoende draagvlak en door het onvoldoende benutten van de kennis in de omgeving. Omdat de gemeenten op sommige vlakken lokaal gericht zijn is er een verschil waarneembaar in de fase van het proces waarin de individuele gemeenten zich bevinden. Dit leidt er toe dat er minder belang is om op bepaalde onderwerpen samen te werken zodat de inhoud, waarop samengewerkt kan worden, wordt beperkt evenals de intensiteit van de samenwerking.

De zorgpartijen ervaren dat zij niet voldoende kunnen participeren in het proces en onvoldoende op de hoogte worden gehouden over de ontwikkelingen bij de gemeenten. Omdat zorgpartijen in geringe mate worden betrokken wordt er in beperkte mate gebruik gemaakt van de kennis waarover zorgpartijen beschikken. Door in geringe mate gebruik te maken van deze kennis kunnen de instrumenten die worden ontwikkeld om de Wmo uit te voeren niet het gewenste resultaat opleveren. Dit komt voort uit de aanwezige kans dat deze instrumenten niet aansluiten op de praktijk. De betrokkenheid wordt in de regio DWO groter ervaren dan in de regio NWN. De ervaren betrokkenheid is afhankelijk van de mate waarin gemeenten open staan voor participatie van andere actoren. De gemeenten in de regio DWO staan hier meer voor open dan de gemeenten in de regio NWN en tonen dit ook door de wijze waarop de actoren worden betrokken.

Niet alleen de intensiteit van een samenwerking is van belang. Met name de resultaten die uit de samenwerking voortkomen zijn van belang. De decentralisatie van begeleiding bevindt zich nog niet in de implementatiefase, maar er worden al wel resultaten geboekt. In de regio DWO zijn deze zichtbaar en in de regio NWN in mindere mate. Dit komt mede doordat de beide regio's andere aspecten van managementstijlen hanteren. Het is opvallend dat de regio DWO door een aspect van projectmanagement te hanteren meer resultaten boekt. Doordat zij iedere fase afsluit met een document wordt zichtbaar welke resultaten er al zijn geboekt en welke er nog behaald dienen te worden. De regio NWN hanteert een aspect van procesmanagement door geen gefaseerde projectstructuur te hanteren. Zij geeft ruimte voor dynamiek van de processen. Tot nu toe heeft dit tot beperkte zichtbare resultaten geleid die zij als regio hebben geboekt. Bij de daadwerkelijke implementatie van begeleiding zal blijken of de werkwijze van de regio DWO dan ook tot meer resultaten zal leiden.

In de regio DWO kunnen de samenwerkingsverbanden die de gemeenten naast de samenwerking in de regio DWO hebben er toe leiden dat gemeenten zich onttrekken uit de samenwerking. Omdat de gemeenten complexiteit omarmend te werk gaan is er een mogelijkheid dat de andere gemeenten, waar mee wordt samengewerkt, zich aansluiten bij de DWO-gemeenten. Omdat de gemeenten andere samenwerkingsverbanden hebben wordt het ingewikkelder om er voor te zorgen dat het beleid van de verschillende gemeenten niet uiteenloopt. De gemeenten met meerdere samenwerkingsverbanden dienen het beleid namelijk te conformeren aan het beleid in de regio DWO en de andere gemeenten waarmee zij samenwerken.

In de regio NWN speelt met name de autonome werkwijze een rol. Dit hoeft geen probleem te zijn indien gemeenten duidelijk aangeven wat zij autonoom willen doen en waarom. Aangezien hier op dit moment niet altijd helder over wordt gecommuniceerd leidt dit er toe dat er onduidelijk agenda's ontstaan. Daarnaast zorgt de autonome werkwijze er in de toekomst voor dat de uitvoering van de Wmo en het beleid dat gevoerd wordt uiteenloopt. De gemeenten hanteren dan verschillende werkwijzen en hanteren een verschillend beleid. Dus leidt dit er toe dat samenwerking ingewikkelder wordt en de meerwaarde hiervan wordt beperkt.

7.2 Discussie

In deze discussie worden de conclusies van het onderzoek breder getrokken dan de twee cases die in dit onderzoek zijn onderzocht. In deze paragraaf wordt ingegaan wat de conclusies betekenen voor de wetenschap en de maatschappij. Als laatste wordt er een reflectie op het onderzoek gegeven.

Betekenis van de conclusies voor de wetenschap

In de complexiteitstheorie wordt door verschillende auteurs (o.a. Teisman, 2005) aangegeven dat het omarmen van complexiteit niet beter is dan het reduceren van complexiteit en vice versa. Dit komt voort uit het feit dat beide omgangen kunnen leiden tot resultaat. Uiteraard is dit afhankelijk van de context. Uit dit onderzoek blijkt dat als gemeenten complexiteit reducerend te werk gaan door een autonome strategische activiteit te hanteren, communicatie een belangrijke rol speelt.

Communicatie speelt een belangrijke rol om te kunnen onderbouwen en te overleggen met de andere actoren waarom bepaalde zaken lokaal en autonoom worden georganiseerd. Door hier duidelijk over te communiceren zijn de beweegredenen voor de autonome werkwijze duidelijk en ontstaan er geen onduidelijke agenda's. In de huidige complexiteitstheorieën neemt communicatie geen prominente rol in (zie bijvoorbeeld Teisman, 2005; Ulrich, 2000). Aan de hand van dit onderzoek wordt er voor gepleit om de theorie te verrijken door communicatie een prominentere rol te geven. Communicatie dient in verband gebracht te worden met het communiceren van elkaars belangen, doelen, transparantie en de gewenste werkwijze. Door in overleg met elkaar keuzen te maken over wat er wel en niet gezamenlijk wordt gedaan wordt weerstand zoveel mogelijk vermeden.

Indien een actor deels autonoom te werk gaat, doordat deze een complexiteit reducerende omgang hanteert, hoeft dit geen problemen op te leveren voor de samenwerking. Het levert wel problemen op indien hier niet tot nauwelijks over wordt gecommuniceerd. Deels autonoom te werk gaan is mogelijk, mits hier transparant over wordt gecommuniceerd en dit in overleg wordt besloten. Anders ontstaan er onduidelijke agenda's. Dit leidt tot frictie in de samenwerking, groeien partijen uit elkaar en kan uniformiteit niet meer gewaarborgd worden.

Intergemeentelijke samenwerking complexiteit omarmend vs reducerend

De twee onderzochte cases geven duidelijk een verschil aan in de wijze waarop gemeenten samenwerken. De regio's verschillen in de wijze waarop zij omgaan met de complexiteit die de decentralisatie van begeleiding biedt. Omdat de gemeenten zich nog in de verkennende fase begeven kan er in geringe mate iets gezegd worden over de resultaten die de verschillende aanpakken opleveren. Er is wel een duidelijk verschil waarneembaar in het proces van de samenwerking.

Bij een complex traject, waarbij kennis gering aanwezig is bij gemeenten, levert intergemeentelijke samenwerking een meerwaarde op. Door als gemeenten samen te werken kunnen kennis en werk worden verdeeld. Om deze kennis te verwerven zijn andere partijen nodig aangezien de kennis bij de gemeenten niet aanwezig is. Een complexiteit reducerende omgang draagt er niet aan bij dat er kennis wordt verworven uit de omgeving. Door partijen in de omgeving te betrekken bij het proces en te consulteren wordt er meer kennis verworven en draagvlak gecreëerd in de omgeving wat het

resultaat ten goede komt. Het hanteren van brede en flexibele boundary judgements is daarbij van belang.

In een complex traject waarbij er weinig kennis aanwezig is heeft complexiteit omarmend te werk gaan een meerwaarde omdat kennis vanuit de omgeving wordt benut. Indien actoren complexiteit reducerend te werk gaan is communicatie en transparantie naar elkaar van belang. Indien men zaken lokaal wil regelen, buiten de intergemeentelijke samenwerking om, dient dit in gezamenlijk overleg te worden besloten. Door reducerend om te gaan met complexiteit worden de kansen die in de omgeving aanwezig zijn niet tot nauwelijks benut. Dit zorgt voor een negatief effect op het resultaat omdat er gebrek is aan kennis en draagvlak wat later tot weerstand leidt.

Of er complexiteit omarmend of reducerend om moet worden gegaan met een decentralisatie is context afhankelijk. Zodoende kan er niet gezegd worden welke manier beter is. Situatie afhankelijke sturing is van belang. Indien de omgeving veel kennis bezit en in de toekomst van belang is kan er met een complexiteit omarmende werkwijze de omgeving beter worden benut.

Betekenis van de conclusies voor de maatschappij

Voor de maatschappij is het van belang dat de zorg op een dusdanige wijze geregeld is dat een ieder goed geholpen wordt. Uniformiteit en een gedegen intergemeentelijke samenwerking zijn hiervoor van belang. Door intergemeentelijke samenwerking te bevorderen en complexiteit omarmend om te gaan met de decentralisatie van begeleiding worden uniformiteit en draagvlak bevordert. Door samen te werken kunnen taakstellingen worden behaald door efficiencywinst. Door als gemeenten gezamenlijk zorg in te kopen, aan de hand van dezelfde eisen, zijn zorgaanbieders beter in staat om de kosten te drukken. Daarnaast kan men door kennis vanuit de omgeving te benutten kostenbesparende initiatieven ontwikkelen. Draagvlak bij de zorgaanbieders vereenvoudigd dit proces door de reductie van weerstand.

De huidige ontwikkelingen in de zorg laten zien dat er een trend is om de zorg steeds meer te decentraliseren. De conclusies van dit onderzoek laten zien dat een gedegen intergemeentelijke samenwerking van belang is. Voor de aankomende decentralisaties kunnen deze conclusies er aan bijdragen dat de intergemeentelijke samenwerking wordt bevordert. Het is van belang om zorg te dragen voor een gedegen communicatie, transparantie en het hanteren van brede procesmatige boundary judgements om zodoende gebruik te maken van de kennis die in de omgeving aanwezig is. Door de kennis te benutten wordt tevens draagvlak gecreëerd wat het proces ten goede komt. In het debat over de zorg, waarbij decentralisaties een prominente rol innemen, is het van belang dat intergemeentelijke samenwerking gefaciliteerd wordt en daar ruimte voor is.

Reflectie op het onderzoek

Door het controversieel verklaren van de decentralisatie van begeleiding heeft het onderzoek een ander karakter gekregen. In bepaalde mate is het controversieel verklaren van invloed geweest op de resultaten. De noodzaak om gezamenlijk de decentralisatie van begeleiding vorm te geven was voorheen groter dan nu het geval is. De oorzaak hiervan is dat de tijdsdruk is verdwenen.

Aangezien de casus voor dit onderzoek een achttal gemeenten en een zorgkantoor is zou het, indien een gemeente of het zorgkantoor nader onderzoek wil verrichten, aan te raden zijn om de case

compactere te maken. Omdat de case groot was diende er veel interviews plaats te vinden waarbij slechts een selecte groep per gemeente werd geïnterviewd. Om een verdiepingsslag te maken is het aan te raden om in het vervolg een regio of slechts een gemeente te onderzoeken. Daardoor kan er ook meer aandacht worden gericht op het belang van de omgeving door meer zorgpartijen als respondent te gebruiken. Tevens is uit de interviews gebleken dat padafhankelijkheid in dit geheel een rol inneemt evenals communicatie. Deze variabelen zouden in een eventueel vervolgonderzoek een plaats moeten krijgen.

De concepten vormen van complexiteit, boundary judgements en strategische managementstijlen waren lastig van elkaar te onderscheiden. Aan het eind van het onderzoek is hier een verschil in aangebracht door de vormen van complexiteit als de context te omschrijven, boundary judgements als individuele keuzen van gemeenten en de strategische managementstijl is de managementstijl die de gemeenten als regio hanteren. Het onderscheid tussen deze concepten is sterker geworden dan dat deze was. Indien bij een vervolgonderzoek dezelfde concepten worden gehanteerd zal er van tevoren beter nagedacht dienen te worden over het onderscheid tussen deze concepten.

7.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden, op basis van de voorgaande conclusies, aanbevelingen gedaan.

Transparantie ten aanzien van lokale ontwikkelingen

Verschillende gemeenten in beide regio's gaan op bepaalde onderwerpen lokaal te werk. Deze autonome werkwijze speelt meer bij de regio NWN dan bij de regio DWO. Indien er lokale ontwikkelingen zijn zorg er dan voor dat hier transparantie en communicatie over bestaat. Dit dient plaats te vinden via een wijze van communicatie die aansluit bij procesmanagement. Voordat een gemeente op een bepaald onderwerp lokaal te werk wil gaan dient men dit eerst te overleggen met de partners, de andere gemeenten. Zodoende kan de gemeente door middel van argumentatie aangeven waarom zij bepaalde onderwerpen op lokaal niveau vorm willen geven en kunnen de andere gemeenten hierop reageren. Zodoende wordt er door middel van gezamenlijk overleg besloten welke zaken op regionaal niveau en lokaal niveau uitgevoerd worden en hebben de andere gemeenten niet het idee dat er verborgen agenda's ontstaan. Communiqueer dus in een vroegtijdig stadium wat buiten het samenwerkingsverband lokaal wordt gerealiseerd en neem hier gezamenlijk een besluit over.

Het is niet erg om bepaalde zaken lokaal te organiseren indien een gemeente ervan overtuigd is dat het geen meerwaarde heeft om dit regionaal aan te pakken. Communicatie is hierbij van belang waarbij in overleg met andere gemeenten besloten dient te worden of samenwerking echt geen meerwaarde oplevert.

Ruimte voor participatie

Aangaande de decentralisatie van begeleiding komt de verantwoordelijkheid van de extramurale begeleiding bij de gemeenten te liggen. In dit kader willen de verschillende gemeenten de regie behouden. De gemeenten willen dit zowel op lokaal als op regionaal niveau. De beide regio's gaan anders om met het houden van de regie. De regio DWO staat meer open voor participatie van zorgpartijen in de omgeving dan de regio NWN. De zorgpartijen die zich in de omgeving bevinden beschikken over kennis en ervaring die in jaren is opgebouwd. Het is van belang om daar gebruik van te maken. Dit kan het beste vormgegeven worden door de zorgpartijen daadwerkelijk ruimte te geven in het proces, dus door brede procesmatige boundary judgements te hanteren. Geef de zorgpartijen een inbreng door proactief te zijn in het benaderen van de zorgpartijen en beperk dit niet slechts tot het leveren van informatie.

Het daadwerkelijk laten participeren van zorgpartijen in het proces geeft niet alleen een kennisverrijking maar zorgt tevens voor draagvlak bij de zorgpartijen. Uiteindelijk komt dit ten goede aan de uiteindelijke samenwerking in de gehele regio, het resultaat en het proces. Door het gecreëerde draagvlak wordt het proces waar de gemeenten zich in bevinden in een later stadium niet verstoord door weerstand vanuit de zorgpartijen. Niet alleen tussen gemeenten onderling maar ook tussen gemeenten, zorgkantoor, aanbieders, welzijnsorganisaties etc. Om daadwerkelijk innovatieve oplossingen te bewerkstelligen is het van belang om te zorgen voor bereidwilligheid bij alle partijen. De bereidwilligheid wordt vergroot door deze partijen daadwerkelijk te laten participeren in het proces. Benut de extra tijd die door het controversieel verklaren is vrijgekomen om kennis en expertise van de omgeving te benutten.

Indien zorgpartijen in de omgeving participeren in het proces is het van belang om in te zien welke zorgpartijen bij het proces betrokken dienen te worden. Hierbij is onder andere de schaal waarop samengewerkt dient te worden van belang. Voor sommige onderwerpen zullen minder zorgpartijen betrokken hoeven te worden dan bij andere onderwerpen. Door de complexiteit te omarmen hoeft men niet in chaos terecht te komen. Het is van belang om bij ieder onderwerp af te wegen welke actoren er betrokken worden en welke niet. Het criterium zou dan moeten zijn welke actoren over bepaalde onderwerpen kennis en expertise hebben en welke niet.

Communicatie naar zorgpartijen

Zorgpartijen in de omgeving geven aan dat de daadwerkelijke participatie bij het proces niet voldoende is. Tevens geven zij aan dat zij niet voldoende op de hoogte worden gehouden over datgene waar gemeenten mee bezig zijn. Zij hebben behoefte om het stadium te weten waarin de gemeenten zich begeven in het proces. Naast het daadwerkelijk laten participeren van zorgpartijen in het proces is communicatie naar deze actoren ook van belang. Door de zorgpartijen op de hoogte te houden van de ontwikkelingen bij de gemeenten wordt draagvlak gecreëerd. De betrokkenheid wordt hierdoor immers vergroot. Een middel om te communiceren naar zorgpartijen zou bijvoorbeeld een nieuwsbrief kunnen zijn of social media zoals Facebook en LinkedIn. Door gebruik te maken van deze middelen kunnen gemeenten laten zien waar zij mee bezig zijn en wat zij van belang achten. Het hoeft hier dan niet te gaan over daadwerkelijk genomen besluiten maar over de fase van het proces waarin zij zich bevinden, hoe zij te werk gaan, wie ze spreken e.d.

Termijnvisie

De regio DWO heeft te maken met een korte termijn visie, er is mandaat voor de samenwerking in DWO-verband tot en met 2013. Dit brengt bepaalde spanningen met zich mee. Men weet niet op welke wijze de samenwerking na 2013 voortgezet wordt. Het is van belang om in dit kader lokale ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de lange termijn samenwerking naar elkaar te communiceren. Zodoende kunnen gemeenten hier adaptief mee omgaan zodat het samenwerkingsproces niet verstoort hoeft te worden.

Samengevat

- Laat zorgpartijen participeren in het proces waar dat meerwaarde kan opleveren;
- Blijf elkaar opzoeken;
- Gebruik de extra tijd die nu ter beschikking is om kennis en expertise uit de omgeving te benutten;
- Indien een gemeente lokale activiteiten uitvoert, buiten het samenwerkingsverband om, wees hier dan open en transparant over;
- Geef tijdig lokale ontwikkelingen aan die van invloed kunnen zijn op de termijn waarop samengewerkt wordt;
- Investeer in het communiceren naar aanbieders toe om zodoende draagvlak te creëren zodat later in het proces geen vertraging ontstaat door weerstand.



Literatuur

- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
- Ashmos, D.P., Duchon, D., Hauge, F.E., McDaniel, R.R. (1996). *Internal complexity and environmental sensitivity in hospitals*. Journal of Healthcare Management, winter 1996.
- Ashmos, D.P., McDaniel, R.R (1996). *Understanding the participation of critical task specialists in strategic decision making*. Decision Sciences, winter 1996.
- Ashmos, D.P., Duchon, D., McDaniel, R.R. (2000). *Organizational responses to complexity: the effect on organizational performance*. Journal of Organizational Change Management, 2000; 13, 6.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (2005). *The politics of attention. How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Boisot, M. & Child, J. (1999). *Organizations as adaptive systems in complex environments: the case of china*. Organization Science, Vol. 10 No. 3.
- Botschen, G. & Combe, I.A. (2002). *Strategy paradigms for the management of quality: dealing with complexity*. Gepubliceerd in: European Journal of Marketing, 2004 5/6
- Buuren, A. & Gerrits, L. (2007). *Complexity*. Gepubliceerd in: Encyclopedia of Governance (131-135)
- Deming, W.E. (2000). *The new economics: for industry, government and education*. The W. Edwards Deming institute.
- DeLeon, L. (2005). *Public management, democracy, and politics*. In The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University.
- Delft, 2012. *Presentatie KOERS voor Delft*. http://ris.delft.nl/internet/vergaderpunt-documenten_3587/item/presentatie-koers-voor-delft_17673.html. Geraadpleegd op: 10-06-2012
- Donner, J.P.H. et al (2011). *Bestuursafspraken 2011-2015 Rijk, IPO, VNG, UWV*.
- DSW, 2012. *Wat is de AWBZ?* http://www.zorgkantoorwn.nl/Zorgvrager/default.aspx?page=awbz_wat. Geraadpleegd op: 27-05-2012
- Edelenbos, J. & Klijn, E. (2009). *Project versus process, management in public private partnership: relation between management style and outcomes*. Gepubliceerd in: International Public Management Journal (310-331).
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline. Learning with the unknowable*. Routledge, New York.
- Groningen (2012). *Uitgangspunten nota: Decentralisatie extramurale begeleiding AWBZ naar Wmo*.

- Hoenderkamp, J. (2011). *Van zorg naar participatie. De overgang van de begeleiding naar de Wmo*. Pc Kwadraat, Maastricht.
- Kerridge, D. (1997). *Managing complexity*. The Journal for Quality and Participation, maart 1997.
- Klijn, Steijn & Edelenbos (2010). *The impact of network management on outcomes in governance networks*. Public administration Vol. 88, No. 4, 2010.
- Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge, London.
- Laan, A. & Schutte, S. (2011). *Begrippenboek begeleiding in de AWBZ*. Transitiebureau VVD & CDA (2010).
- Lee, J.W. , Rainey, H.G. & Chun, Y.H. *Goal ambiguity, work complexity and work routines in federal agencies*. The American Review of Public Administration, vol. 40 nr. 3.
- Lane, D. & Maxfield, R. (1996). *Strategy under complexity: Fostering generative relations*. Long Range Planning Vol. 29, No. 2.
- Maassluis (2012). *Maatschappelijk aanbesteden*. http://www.maassluis.nl/zorg-en-welzijn/maatschappelijk-aanbesteden_44159/ Geraadpleegd op: 28-06-2012.
- MEE (2012). *MEE maakt meedoen mogelijk*. MEE, april 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Reader wetenschappelijk congres intergemeentelijke samenwerking*.
- NWN (1) (2012). *Verslag bijeenkomst 21 juni*. (bijlage)
- NWN (2) (2012). *Opdrachten werkgroepen 10 mei 2012*.(bijlage)
- NZA (2012). *Tarieflijst AWBZ-zorgaanbieders 2012*.
- Oosterhout, R. (2012). *Op eigen kracht. Strategische visie en plan van aanpak 3D Holland Rijnland decentralisaties Werk, Wmo en Jeugd*. Holland Rijnland.
- Pollit, C. (2005). *Decentralization, a central concept in contemporary public management*. . In The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University.
- RCG DWO (1). (2012). *Eindrapportage Verkenningfase decentralisatie AWBZ-Wmo*. Kubiek, Delft. (bijlage)
- RCG DWO (2)(2012). *Discussienota. Transformeren binnen de Wmo*. (bijlage)
- RCG DWO (3)(2012). *Verslag bestuurlijke bijeenkomst DWO*. (bijlage)
- ROGplus, 2012. *De Wmo en het compensatiebeginsel*.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012). *Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Sdu Uitgevers bv, Den Haag. 1^e druk.
- Tompkins, J.R. (2005). *Organization Theory and Public Management*. Thomson Wadsworth.

- Van Thiel, S. (2004). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Uitgeverij Couthinho, Bussum. 2e druk.
- Ulrich, W. (1998). *Systems thinking as if people mattered. Critical systems thinking for citizens and managers*. Lincoln school of management, Lincoln, UK.
- Ulrich, W. (2000). *Reflective practice in the civil society. The contribution of critically systemic thinking*. Reflective practice, Vol. 1 no. 2, 2000, pp 247-268.
- Ulrich, W. & Reynolds, M. (2010). *Critical systems heuristics*. In: Reynolds, Martin and Hollwel, Sue eds. *Systems approaches to managing change: a practical guide*. London, Springer, pp. 243-292
- Van Meerkerk, I., van Buuren, A. & Edelenbos, J. *The influence of water managers boundary judgements on the realization of adaptive water governance. An analysis of the Dutch case Haringvliet sluices*. Paper for the International Conference 'Deltas in time of climate change 2010'.
- Verslag projectleiders, 05 april 2012.
- VNG (2011). *Decentralisatie AWBZ-begeleiding geeft veel meerwaarde*. <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=109457> Geraadpleegd op: 07-08-2012
- VNG (2012). *Factsheet Samenhang Decentralisatie*. VNG.
- VNG & ZN. *Samenwerken aan decentralisatie van begeleiding*.
- *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag.
- VWS (2012). *Het Transitiebureau*. <http://www.invoeringwmo.nl/content/het-transitiebureau> geraadpleegd op: 14-02-2012
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Zorgkantoor DWO/NWN (2011). *Zorginkoopbeleid 2012*.

Bijlage

Bijlage 1 Topiclijsten

Topiclijst gemeenten

Op de onderwerpen die in de topiclijst staan wordt een antwoord gezocht in de interviews. Dit hoeft niet te betekenen dat voor ieder topic een aparte vraag gesteld dient te worden. De vragen die worden geformuleerd aan de hand van deze onderwerpen kunnen zowel gericht zijn op de geïnterviewde zelf als op andere actoren.

Inleiding

- Voorstellen/Uitleg onderzoek

Samenwerking

Betrekking op

- Stand van zaken samenwerking; (regio/zorgkantoor)
- Belang van samenwerking; (individu)
- Aantal informele alsmede formele interacties; (regio/zorgkantoor)
- Acties om samenwerking te bevorderen. (individu)
- Van belang geachte actoren (individu)

Belangen, doelen en percepties

- Verschil in belangen ten aanzien van de samenwerking; (regio)
- Verschil in percepties ten aanzien van het probleem en de oplossing; (regio/individu)
- Doelen die nagestreefd worden door de gemeente; (individu)
- Mate van verschil tussen de verschillende doelen van gemeenten; (regio)
- Sprake van een gezamenlijk doel; (regio)
- Behoeftte aan kennis binnen het netwerk; (regio/individu)

Complexiteit

- Decentralisatie complex of ingewikkeld; (individu)
- Complexiteit van de doelen die worden nagestreefd in het netwerk; (regio/individu)
- Controle door geformuleerd beleid en organisatie; (individu)

Boundary judgements

- Ruimte om zelf beslissingen te nemen; (individu)

- Invloed bestuurder; (individu)
- Beslissingsbevoegdheid binnen het netwerk; (individu)
- Open staan voor nieuwe actoren en deze er daadwerkelijk bij betrekken; (regio/individu)
- Communicatie naar actoren buiten het netwerk; (regio/individu)
- Van invloed geachte gebeurtenissen (change events) buiten dit project op samenwerking; (individu)
- Bewustzijn van verschil in referentiekaders per actor. (regio/individu)

Strategische managementstijl

- Mate waarin gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht; (regio/individu)
- Welwillendheid andere actoren voor gezamenlijke oplossing; (regio/individu)
- Arrangeren van het bijeenkomen van actoren; (regio/individu)
- Verschil in strategische activiteiten; (regio)

Ter afsluiting

- Wat gemeenten in de toekomst beter kunnen doen; (regio)
- Rol van het zorgkantoor; (regio)
- Wat zorgkantoor in de toekomst beter kan doen; (regio)
- Tip

Topiclijst zorgaanbieders/welzijn

Op de onderwerpen die in de topiclijst staan wordt een antwoord gezocht in de interviews. Dit hoeft niet te betekenen dat voor ieder topic een aparte vraag gesteld dient te worden. De vragen die worden geformuleerd aan de hand van deze onderwerpen kunnen zowel gericht zijn op de geïnterviewde zelf als op andere actoren.

- Voorstellen
- Uitleg onderzoek
- Decentralisatie complex of ingewikkeld;
- Mate van betrokken worden door gemeenten en eigen betrokkenheid;
- Mate waarin andere zorgaanbieders worden betrokken en eigen betrokkenheid, verschil daarin;
- Kennis van het beleid van gemeenten ten aanzien van de decentralisatie van begeleiding (aan de hand van dit antwoord kan ingegaan worden op vormen van complexiteit);
- o Aanwezige kennis/expertise bij gemeenten;
- o Verschil in aanwezige kennis bij gemeenten;
- o Aantal betrokken actoren.
- Waarde van expertise in uw organisatie voor gemeenten;
- Wat gemeenten beter zouden kunnen doen;
- Rol van het zorgkantoor;
- Wat het zorgkantoor beter kan doen;
- Tip

Topiclijst zorgkantoor

Op de onderwerpen die in de topiclijst staan wordt een antwoord gezocht in de interviews. Dit hoeft niet te betekenen dat voor ieder topic een aparte vraag gesteld dient te worden. De vragen die worden geformuleerd aan de hand van deze onderwerpen kunnen zowel gericht zijn op de geïnterviewde zelf als op andere actoren.

Inleiding

- Voorstellen/Uitleg onderzoek

Samenwerking

- Stand van zaken samenwerking;
- Belang van samenwerking;
- Aantal informele alsmede formele interacties;
- Acties om samenwerking te bevorderen.
- Mate van betrokken worden door gemeenten en eigen betrokkenheid;
- Kennis van het beleid van gemeenten ten aanzien van de decentralisatie van begeleiding;
- Waarde van expertise in uw organisatie voor gemeenten;
- Behoefte aan kennis binnen het netwerk;
- Van invloed geachte gebeurtenissen (change events) buiten dit project op samenwerking;

Ter afsluiting

- Wat gemeenten in de toekomst beter kunnen doen;
- Rol van het zorgkantoor;
- Wat zorgkantoor in de toekomst beter kan doen;
- Tip