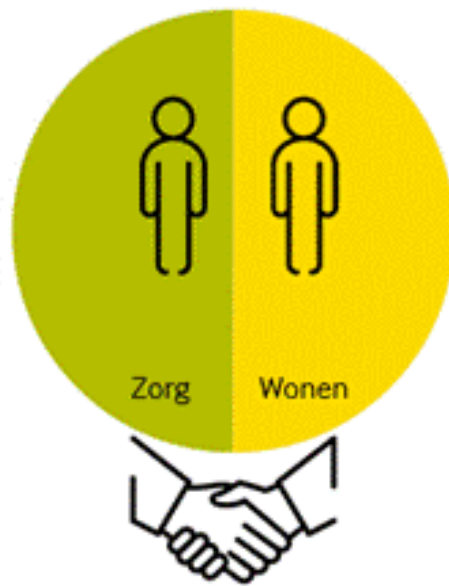


# Koppelingen over de grens

Een kwalitatief onderzoek naar het effect van de strategieën van boundary spanners  
op de beleidscoördinatie tussen gemeentelijke domeinen

Case: de woonzorgopgave

## De grenswerker



**Janniek de Vries, 619832**

07-08-2022

Erasmus Universiteit Rotterdam

MSc Beleid en Politiek, ESSB

19769 woorden

Eerste lezer: dr. M.J. Nederhand

Tweede lezer: dr. J. Van Popering-Verkerk



## Abstract

In dit onderzoek wordt gekeken naar welke effecten de strategieën van boundary spanners hebben op het horizontale beleidscoördinatieproces tussen gemeentelijke beleidsdomeinen. De woonzorgopgave, waarbij de beleidsdomeinen wonen en zorg vanuit de gemeente betrokken zijn, is hiervoor als casestudy gebruikt. Door fragmentatie en onderwerpspecialisatie is er vaak nog steeds sprake van verkoking tussen de gemeentelijke domeinen en kunnen zij daarom beschouwt worden als kleine organisaties met elk hun eigen cultuur en handelingswijze. Het proces van beleidscoördinatie, in dit onderzoek gedefinieerd door een ladder van vier fasen en zeven concrete handelingen, kan helpen het proces van ontkoking inzichtelijk te maken. In dit proces wordt de rol van boundary spanners centraal gesteld en wordt onderzocht wat de invloed is van drie van hun strategieën, te weten de netwerk- en mediëringsstrategie, het inzetten van hiërarchische relaties en het bewerkstelligen van innovatie, op dit proces. Hier is inzicht in gekregen door het uitvoeren van een literatuurstudie en het houden van semigestructureerde interviews met boundary spanners die werken bij Nederlandse gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat boundary spanners het coördinatieproces kunnen doen intensiveren door de inzet van deze strategieën. Niet iedere strategie heeft echter een positieve uitwerking op dit proces. Zo kan het eenzijdig inzetten van hiërarchische relaties het coördinatieproces schaden en kan ook het coördinatieproces onder eenzijdige innovaties lijden. Het inzetten van de netwerk- en mediëringsstrategie wordt gezien als het minst risicovol en vergroot vooral de bereidwilligheid bij andere beleidsdomeinen om te coördineren en dit in de toekomst te blijven doen. Voor de toepassing van deze strategie wordt dus een positief effect gevonden op het proces van beleidscoördinatie, terwijl de inzet van hiërarchie en het bewerkstelligen van innovatie kanttekeningen kent.

# Inhoudsopgave

<b>Abstract</b> .....	3
<b>Inhoudsopgave</b> .....	4
<b>1. Inleiding</b> .....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Probleemanalyse .....	7
1.2.1 Centrale vraagstelling.....	8
1.2.2 Doelstelling.....	8
1.3 Relevantie.....	8
1.3.1 Maatschappelijke relevantie .....	8
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie.....	9
<b>2. Theorie</b> .....	11
2.1 Het belang van beleidscoördinatie in een verkokerd landschap .....	11
2.1.1 De gemeentelijke setting: clusterspecialisatie en verkokering.....	11
2.1.2 Beleidscoördinatie.....	12
2.2 De boundary spanner en zijn strategieën .....	14
2.2.1 De boundary spanner: een veelkoppig individu.....	14
2.2.2 Drie strategietypen.....	15
2.3 Conceptueel model .....	19
<b>3. Methodologie</b> .....	21
3.1 Onderzoekontwerp .....	21
3.1.1 Deductief onderzoek .....	21
3.1.2 Onderzoeksmethoden.....	21
3.1.3 Privacy .....	22
3.2 Selectie .....	22
3.3 Operationalisering.....	27
3.4 Analyse .....	30
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	30
<b>4. Resultaten</b> .....	31
4.1 De strategieën van boundary spanners .....	31
4.2 Beleidscoördinatie in de praktijk.....	40
4.2.1 Verschillende ervaringen.....	41
4.2.2 Vertrouwen als smeermiddel.....	42
4.3 Samenvattend .....	43
<b>5. Conclusie</b> .....	44

5.1 Beantwoording hoofdvraag.....	44
5.2 Discussie .....	47
5.2.1 Theoretische discussie.....	47
5.2.2 Methodologische discussie .....	50
5.3 Praktische aanbevelingen.....	51
<b>Bibliografie</b> .....	<b>53</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>58</b>
Bijlage A Topiclijst.....	59
Bijlage B Voorbeeld van informatie- en toestemmingsformulier .....	60
Bijlage C Codeboek.....	62

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Door onderwerpsspecialisatie en -fragmentatie verloopt intra-gemeentelijke samenwerking niet altijd even soepel (Schillemans, 2008). De verschillende beleidsdomeinen van gemeenten hebben als gevolg hiervan een eigen handelingswijze en traditie ontwikkeld. Het zoeken van aansluiting en coördinatie tussen de verschillende gemeentelijke domeinen is daarom vaak een complexe opgave.

Deze uitdaging is ook terug te zien in het coördinatieproces tussen de gemeentelijke beleidsdomeinen wonen en zorg. Van deze domeinen wordt verwacht dat zij gezamenlijk een woonzorgvisie en bijbehorend uitvoeringsprogramma ontwikkelen. Deze woonzorgvisie maakt deel uit van de gemeentelijke woonvisie die sinds januari 2022 verplicht is, of is een document met een aparte status (Taskforce Wonen en Zorg, 2022, p. 4).

De beleidsdomeinen wonen en zorg zijn verantwoordelijk voor heel uiteenlopende taken. Het cluster zorg<sup>1</sup> van gemeenten is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de coördinatie van de zorg aan langdurig zieken en ouderen, de uitvoer van de Wmo, het onderhouden van contact met zorgkantoren en het opstellen van adequate structuurvisies. Het cluster wonen<sup>2</sup> heeft eveneens een uitgebreid takenpakket. Zij zijn op hun beurt onder andere verantwoordelijk voor het contact met woningcorporaties, het opstellen van bestemmingsplannen en het houden van toezicht op de gemeentelijke woningbouw (ProDemos, 2020).

In de woonzorgvisie staat de woonzorgvraag van verschillende kwetsbare groepen centraal, waarvan de snelgroeiende groep senioren qua omvang de grootste is. Door vergrijzing en de stijgende levensverwachting van deze doelgroep, wonen op dit moment 1.2 miljoen 75-plussers zelfstandig thuis. Dit aantal zal in 2040 oplopen tot 2.5 miljoen (Actiz, 2019). Met de grote tekorten die er nu al op de Nederlandse woningmarkt zijn en het ontbreken van passende seniorenwoningen, is ouderenzorghuisvesting een prevalent politiek-bestuurlijk probleem geworden (Taskforce Wonen en Zorg, 2022).

Naast de huisvesting van senioren, behoeft ook de huisvesting van mensen die uitstromen uit beschermd wonen en maatschappelijke opvang, statushouders en de opvang van dak- en thuislozen aandacht in deze opgave. Deze groepen doen net als de groep senioren, aanspraak op de erg schaarse woonzorgvoorraad van gemeenten (Ministerie van Algemene Zaken, 2021). Ook zijn er andere trends zichtbaar die de huisvestingsopgave voor kwetsbare groepen, penibeler maakt. Zo neemt het aantal potentiële mantelzorgers al jaren af en is er een groeiend tekort aan zorgprofessionals, zoals verpleegkundigen en verzorgenden (Sociaal en Cultureel Planbureau, z.d.).

Het gegeven dat kwetsbare groepen (langer) thuis blijven wonen, is passend bij het ideaal van de participatiesamenleving (Van Hees, Horstman, Jansen en Ruwaard, 2015). In deze ideaaltypische samenleving worden burgers aangesproken op hun zelfredzaamheid en zelfstandigheid. Dit heeft als

---

<sup>1</sup> De naam van dit domein kan per gemeente verschillen

<sup>2</sup> Ibid.

gevolg dat burgers daarom eerst ondersteuning in hun eigen netwerk of via collectieve voorzieningen moeten zoeken, voordat zij aanspraak kunnen maken op individuele, gesubsidieerde ondersteuning (Van Hees et al., 2015, p. 191). Indien het eigen netwerk niet toereikend blijkt, kunnen burgers gebruikmaken van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De uitgangspunten van deze wet, waaruit burgers extra zorg- en ondersteuningsopties kunnen krijgen, zijn bovendien gebaseerd op het gedachtegoed van deze participatiesamenleving.

## 1.2 Probleemanalyse

Gemeenten hebben in dit maatschappelijke issue niet alleen te maken met coördinatieverschillen op intern niveau. Ook woningcoöperaties, huurdersorganisaties, welzijnsorganisaties, zorgaanbieders, zorgkantoren en cliënten maken deel uit van de netwerksamenwerking rondom de woonzorgvisie. Gemeenten hebben een regierol binnen deze opgave, omdat zij als enige partij verantwoordelijkheden hebben op zowel de woning-, als de zorgmarkt. Ook zijn gemeenten belast met het formuleren van beleid voor de lokale markt en voor een deel van de zorg, welzijn en ondersteuning via de Wmo (BMC, 2021). Door deze structuur en bevoegdheden verwachten stakeholders in deze netwerksamenwerking dat gemeente deze opgave trekken.

Door de veelzijdigheid aan stakeholders in deze samenwerking, kan de woonzorgopgave worden aangemerkt als een *wicked problem* (Rittel & Webber, 1973). Volgens Rittel & Webber (1973) is een dergelijk probleem uniek, laat zich niet eenvoudig definiëren door het grote aantal betrokkenen en kent het probleem niet één kant-en-klare oplossing. Bovendien heeft het probleem meerdere oorzaken en zijn de mogelijke oplossingen voor dit issue lastig te toetsen op kwaliteit (Rittel & Webber, 1973).

Door deze complexiteit is het voor een adequate uitvoering van de woonzorgvisie essentieel dat gemeentelijke afdelingen samenwerken en zodoende synergie creëren. Het creëren van synergie houdt in dat twee of meerdere entiteiten samenwerken en een resultaat behalen dat meer impact genereert dan wanneer zij allebei apart zouden werken (Goold & Campbell, 1998, p. 133). Het probleem in deze situatie is dat intra-gemeentelijke samenwerking door verregaande verkokering niet van nature aanwezig is. Dit zorgt ervoor dat zowel tussen vakgebieden, als tussen lagen van de organisatie formele grenzen liggen die de samenwerking belemmeren (Schillemans, 2008). Met de decentralisaties van verschillende takken van het sociaal uit 2015 werd gehoopt deze verkokering tegen te gaan (Boogers & Reussing, 2019, p. 24). In de praktijk is echter nog steeds sprake van specialisatie en fragmentatie, die een negatieve weerslag hebben op de interne gemeentelijke aansluiting (Boogers & Reussing, 2019, p. 25).

Het stimuleren van het proces van beleidscoördinatie zou een mogelijke oplossing zijn voor dit politiek-bestuurlijke probleem. Op deze manier worden gemeentelijke werkprocessen geherstructureerd om zo de werkwijzen van verschillende domeinen op elkaar aan te laten sluiten, waardoor negatieve effecten van verkokering mogelijk worden verkleind (Edler & Kuhlmann, 2008). In deze scriptie zal worden ingegaan op de interne gemeentelijke coördinatie die nodig is voor en wat dit coördinatieproces behelst voor de veelal verkokerde gemeentelijke afdelingen.

Dit interne coördinatieproces vraagt daarnaast een andere denk- en handelingswijze van beleidsambtenaren, die door de eerdergenoemde verkokering vaak gewend zijn binnen de kaders van

hun beleidsdomein te werken (Schillemans, 2008). Individuen die op organisatie- of afdelingsgrenzen opereren, in dit onderzoek boundary spanners genoemd, zouden op microniveau de aanjagers van coördinatie tussen deze beleidsdomeinen kunnen zijn. Deze individuen zijn sterk in interpersoonlijke communicatie en hebben veel relatiekapitaal (Williams, 2002). Deze boundary spanners passen uiteenlopende strategieën toe, waardoor zij in staat zijn om beide kanten van de grens kunnen verbinden.

### 1.2.1 Centrale vraagstelling

Dit onderzoek kijkt naar de invloed van de toepassing van de strategieën van boundary spanners op de beleidscoördinatie tussen beleidsdomeinen van gemeenten. Hiervoor is de casestudy de woonzorgopgave gekozen, een grote maatschappelijke opgave waar gemeenten de komende jaren een duidelijk uitvoeringsbeleid op moeten voeren (De Caluwé & Kaats, 2018). De vraag die in deze scriptie centraal staat, luidt als volgt:

‘Wat is de invloed van de strategieën van boundary spanners op de beleidscoördinatie tussen de clusters wonen en zorg met betrekking tot de uitvoer van de woonzorgopgave?’

De deelvragen die hierop aansluiten, zijn:

1. Welke uitdagingen komen er volgens de literatuur bij intra-gemeentelijke samenwerking kijken?
2. Wat houdt beleidscoördinatie in volgens de literatuur?
3. Wat zijn boundary spanners volgens de literatuur?
4. Welke strategieën gebruiken boundary spanners volgens de literatuur?
5. Welke rol speelt beleidscoördinatie volgens boundary spanners in hun dagelijkse praktijk en in het bijzonder bij het uitvoeringsproces van de woonzorgopgave?
6. Welke strategieën passen boundary spanners toe tijdens de uitvoer van de woonzorgopgave?
7. Wat is volgens boundary spanners het ervaren effect van het gebruik van deze strategieën op de beleidscoördinatie?

### 1.2.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om de invloed van de strategieën van boundary spanners op de beleidscoördinatie tussen de clusters wonen en zorg te testen door het afnemen van semigestructureerde interviews met boundary spanners, die zich in hun dagelijkse praktijk bezighouden met de uitvoer van de woonzorgvisie.

## 1.3 Relevantie

### 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de kennis van gemeenten over intra-gemeentelijke beleidscoördinatie en de rol die beleidsambtenaren in dit proces kunnen innemen. De maatschappelijke uitdagingen van vandaag zijn meer en meer te definiëren als *wicked problems*, waarin de beleidsmedewerkers van verschillende beleidsdomeinen moeten samenwerken om deze issues effectief het hoofd te kunnen



bieden. De complexe opgave van de woonzorgvisie, waarin tegenstrijdige belangen een rol spelen, is hier een goed voorbeeld van.

Het is bij dergelijke issues belangrijk dat er gedeelde verantwoordelijkheid wordt gecreëerd voor het oplossen van deze problemen. Anders dan bij een verkokerd staatsbestel, waarbij individuele beleidskokers beleidstargets moeten halen, staat bij integraal werken veel meer het gezamenlijke doel centraal (Schillemans, 2008). De impact van dit gezamenlijke doel is daarom meer dan de uitkomsten van de losse beleidsopgaven van domeinen (Goold & Campbell, 1998). Zo wordt maatschappelijke waarde gecreëerd. In de woonzorgvisie is het creëren van een gecoördineerd beleidskader van cruciaal belang, omdat de negatieve gevolgen van de toenemende vergrijzing, de woningkrapte en het tekort van verpleegkundigen, snel moeten worden teruggedrongen.

De coördinatie en aansluitingsopgave die noodzakelijk is voor de woonzorgopgave, is bovendien niet uniek en op zichzelf staand. Voorbeelden van andere complexe opgaven, waar gemeenten mee te maken hebben, zijn de aankomende omgevingswet, veiligheidsproblematiek in wijken en de warmtetransitie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2022a; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2022b; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2022c). In al deze opgaven moet, net als in de woonzorgopgave, gestreefd worden naar verregaande vormen van beleidscoördinatie om de uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Hoewel in deze opgaven wellicht andere beleidsdomeinen een (hoofd)rol spelen, kunnen de boundary spanners die betrokken zijn bij deze opgaven, leringtrekken uit de conclusies van deze studie. Dit onderzoek kan daarom gezien worden als 'handleiding' voor de boundary spanner en de gemeenten waarin zij werken. Het is noodzakelijk dat zij de effecten van hun strategieën goed kunnen inschatten en zo per situatie de uitwerking van hun acties op de beleidscoördinatie, te kunnen voorspellen. Op deze manier zijn de boundary spanners beter bestand tegen werken over de grens.

### 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het gegeven dat andere onderzoeken naar boundary spanners zich concentreren op de rol van deze individuen in samenwerkingsverbanden over formele organisatiegrenzen heen, waarbij veelal publiek-private actoren betrokken zijn, zoals in Bekkers, Edelenbos & Steijn (2011). Er is echter relatief weinig onderzoek gedaan naar de rol van deze boundary spanners in de context van een publieke organisatie zoals gemeenten, terwijl boundary spanners gezien kunnen worden als de katalysatoren voor integrale beleidsvoering rondom publieke samenwerking (Morse, 2010).

Onderzoeken die de rol strategieën van boundary spanners binnen de context van publieke organisaties aansnijden, focussen zich daarnaast vooral op de functie van deze individuen binnen de afdeling van landelijke overheden zoals in Carey, Buick, Pescud & Malbon (2017), of de rol van deze boundary spanners binnen ministeries zoals in Molenveld, Verhoest, Voets & Steen (2020). Deze onderzoeken richten zich niet op de rol van boundary spanners in lokale overheden, zoals dit onderzoek. Daarnaast bespreekt veel boundary spanner literatuur slechts één of enkele onderdelen van het veelzijdige takenpakket van de boundary spanner (Hsu, Wang & Tzeng, 2007; Ryan & O'Malley, 2016; Agnihotri, Rapp, Andzulis & Gabler, 2014). In deze scriptie zullen daarentegen meerdere strategieën van de boundary spanner worden getest, waardoor een completer beeld kan worden gegeven.

Ten slotte bestaat in de literatuur weinig consensus over het concept beleidscoördinatie en lijken onderzoekers het niet eens te zijn over de precieze invulling en uitingsvormen van dit fenomeen (Les Metcalfe, 1994). Onderzoekers als Guy Peters (2018) hebben geprobeerd om dit concept uiteen te zetten en de verschijningsvormen te duiden. Een duidelijk, meetbaar beleidscoördinatiekader dat toegepast kan worden op de gemeentelijke setting, ontbreekt echter nog. Een poging is reeds ondernomen door Les Metcalfe (1994). Deze schaal met negen treden is echter niet één-op-één toepasbaar op de gemeentelijke setting. Deze scriptie zal dit gat in de literatuur proberen te dichten door het construeren en testen van een nieuwe schaal voor deze setting.

## 2. Theorie

### 2.1 Het belang van beleidscoördinatie in een verkokerd landschap

#### 2.1.1 De gemeentelijke setting: clusterspecialisatie en verkokering

De omgeving waarin gemeenten opereren, in Homan (2019) ook wel ‘externe coalities’ genoemd (p. 49), spelen een belangrijke rol in het vormgeven van de gemeentelijke organisatiestructuur. Deze externe coalities organiseren zich rond een bepaald thema of vraagstuk. Homan (2019) rekent tot deze ‘externe coalities’ zowel formele partijen en instanties die druk op gemeenten uitoefenen zoals de gemeenteraad, de provincies en het Rijk, als partijen die informele druk op deze organisaties uitoefenen. Bij het ontwikkelen van beleid moeten gemeenten rekening houden met uiteenlopende wensen, verwachtingen, eisen en reacties van deze omgeving met verschillende, vaak geclusterde belanghebbenden (Homan, 2019, p. 50/51). Homan (2019) betoogt vervolgens dat gemeenten de onderdelen van deze externe coalities, internaliseren. Dit internaliseringsproces betekent dat gemeenten beschouwd kunnen worden als platformen waar verschillende rationaliteiten naast elkaar bestaan en elkaar ontmoeten (p. 81). Om deze complexe omgeving te kunnen vatten, organiseren zij zich in clusters, volgens Homan (2019) ook wel ‘*domeinen kolommen, divisies of afdelingen*’ genoemd (p. 82).

Deze clusterorganisatie kan gezien worden als een uitwerking van de jarenlange dominantie van de managementparadigma’s Traditional Public Administration (TPA) en New Public Management (NPM) in het overheidsbestel (Nederhand et al., 2019). In het eerstgenoemde, en tevens oudste paradigma TPA, staan hiërarchie en bureaucratie centraal (Osborne, 2006). Het tweede managementparadigma, NPM, is een reactie op TPA, dat met zijn marktwerking, centralisatie, doelmatigheid en doeltreffendheid, deze bureaucratische, hiërarchische handelingswijze van publieke instanties wilde doorbreken. De intrede van noties van NPM hadden echter niet het gewenste effect (Scott, 2020).

Door het gebrek aan centrale controle door ‘*devolution, specialized executive agencies, and contractualism*’ van het NPM ontstonden er binnen dit paradigma organisatie- en afdelingsculturen, die sterk gericht waren op het behalen van specifieke (beleids)doelen (Scott, 2020). Door de intrede van dit managementparadigma werden organisatiemanagers nu afgerekend op de behaalde resultaten in hun specifieke afdeling en niet op de maatschappelijke impact die zij met hun handelen creëerden in de samenleving zelf. Het gevolg was een verkokerde, gefragmenteerde op aanbod gestuurd overheidsbestel dat zijn burgers als klanten zag (Aberbach & Christensen, 2005). Daardoor ontwikkelde ieder clusters zijn eigen externe relatienetwerken met partijen Zij vormden zo een uniek, complex systeemnetwerk, dat grenzen van gemeentelijke organisaties doorkruist (Homan, 2019, p. 88). Hierdoor kunnen clusters als aparte subsystemen van dezelfde organisatie worden gezien.

Doordat gemeentelijke clusters gevormd zijn rondom deze externe coalities, ontstaat verkokering. Verkokering vindt plaats doordat complexe taken binnen overheidsorganen in kleinere delen worden opgeknipt. Zo wordt gedacht taken behapbaar en uitvoerbaar te maken (Schillemans, 2008, p. 110). Echter, door dit verschijnsel hebben clusters moeite met onderlinge communicatie, het aansluiten van beleid en de integrale samenwerking (Carey, Buick, Pescud & Malbon, 2016, p. 2). Verkokering wordt

door Schillemans (2008) ook wel omschreven als *'falende coördinatie tussen gedifferentieerde delen'* (p. 110).

Door de steeds complexer wordende, onzekere maatschappij is het doorbreken van deze clusterspecialisatie echter wel gewenst (Christensen & Lægheid, 2007). Om dit te bewerkstelligen, werden opnieuw noties toegevoegd van een ander paradigma, het zogenoemde New Public Governance (NPG). In dit post-NPM-tijdperk spelen governance netwerken een grote rol en wordt binnen dit paradigma de overheid als holistisch geheel beschouwd. Van Edelenbos & Meerkerk (2014) omschrijven governance netwerken als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die worden gevormd rondom maatschappelijke problemen. Deze netwerken worden gevormd, onderhouden en veranderd door interactie tussen de betrokken actoren (p. 5). In de literatuur wordt onder dit paraplu-begrip ook het aanverwante *joined-up governance* genoemd (Pollitt, 2003). Dit paradigma probeert enerzijds, de verticale en horizontaal gestructureerde beleidscluster op een procesmatige manier met elkaar te verbinden om zo verkokering te doorbreken (Karré, 2012, p. 72). Anderzijds is deze strategie erop gericht om de fragmentatie en specialisatie die door het managementparadigma NPM is ontstaan, te minimaliseren (Karré, 2012, p. 72).

### 2.1.2 Beleidscoördinatie

Al vele jaren houden onderzoekers zich bezig met de coördinatieopgave van de gefragmenteerde delen binnen de publieke sector en refereren ernaar als een eeuwige vraag voor openbaar bestuurlijk onderzoek (Guy Peters, 2018, p. 295). Beleidscoördinatie wordt genoemd als het proces dat deze gefragmenteerde delen op elkaar kan laten aansluiten. Perri 6 (2004) omschrijft het begrip beleidscoördinatie als volgt:

*'The word coordination will be used, from now on, to refer to the development of ideas about joint and holistic working, joint information systems, dialogue between agencies, processes of planning, and making decisions.'* (p. 106)

Perri 6 (2004) contrasteert het begrip van beleidscoördinatie met het begrip beleidsintegratie, dat volgens hem wijst op de feitelijke implementatie *'of the products of coordination, through the development of common organizational structures and merged professional practices and intervention'* (p. 106). Volgens Perri 6 (2004) gaat beleidsintegratie over de uitvoering, implementatie en praktische acties rondom de samenwerking, terwijl beleidscoördinatie meer de informatievoorziening, beslissingsafwegingen en cognitieve processen behelst (p. 107).

Ook Guy Peters (2018) maakt onderscheid tussen de begrippen beleidscoördinatie en beleidsintegratie. Deze auteur stelt dat in een ideaaltypisch geval beleidsprogramma's worden ontwikkeld die naadloos op andere programma's aansluiten en synergie creëren. Hij ziet dit als het produceren van beleidsintegratie (Guy Peters, 2018). Deze auteur onderkent ook dat *'we do not live in that perfect world, so we need to think about how to coordinate programs after they have been authorized and are being implemented.'*

Hieruit valt te concluderen dat Guy Peters (2018) met beleidscoördinatie het achteraf op elkaar aansluiten van bestaande clusters bedoelt en met beleidsintegratie het meer ideaaltypische beeld van het ex ante op elkaar aan laten sluiten van beleidskaders. Omdat in de gebruikte casus de

beleidscluster 'wonen' en 'zorg' al bestaan en een duidelijke interne structuur en cultuur hebben, wordt met het begrip van beleidscoördinatie de definitie van dit concept van Guy Peters (2018) bedoeld.

In de bestuurskundige praktijk wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen de begrippen verticale en horizontale beleidscoördinatie (Hogl & Nordbeck, 2012). Met verticale beleidscoördinatie wordt in deze scriptie de aansluiting en afstemming tussen bestuurslagen bedoeld, zoals tussen de gemeente, de provincie en het Rijk. Met horizontale beleidscoördinatie wordt bedoeld op de afstemming tussen verschillende departementen van deze verschillende bestuurslagen (Hogl & Nordbeck, 2012, p. 111). Gezien het feit dat in dit onderzoek de afstemming tussen gemeentelijke clusters centraal staat, wordt er uitsluitend ingegaan op het begrip horizontale beleidscoördinatie. Vanaf nu zal met het begrip beleidscoördinatie, horizontale beleidscoördinatie bedoeld worden tussen op gelijke voet georganiseerde clusters.

In het proces van horizontale beleidscoördinatie is het vooral belangrijk dat er koppelingen tussen actoren van de beleidscluster worden gemaakt (Trein, 2015: Weick, 1976). Molenveld et al. (2019) refereert naar dit proces als een '*tight versus loose coupling framework*' (p. 11). Koppelingen refereren naar de mate waarin zowel de organisatorische delen, ideeën, hiërarchieën, en milieus, als de intenties en acties worden gecoördineerd en met andere clusters worden gecommuniceerd (Trein, 2015).

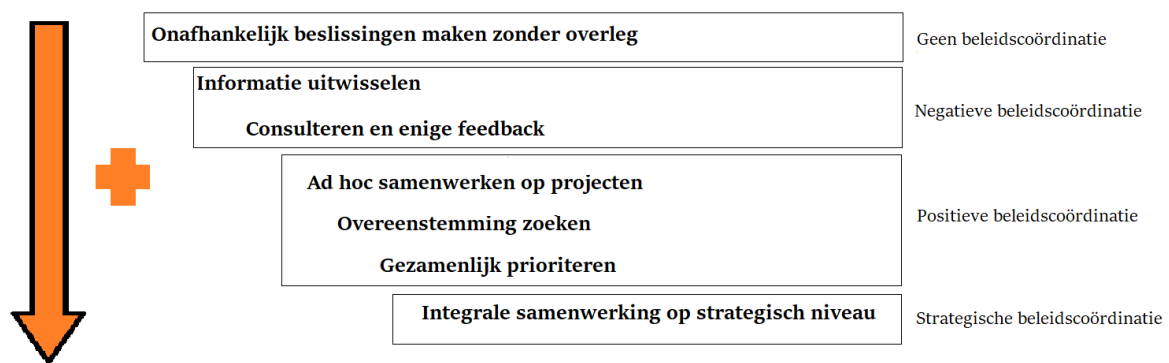
Volgens Weick (1976) benadrukken losse koppeling dat overheidsorganisaties verschillende onderdelen hebben die op elkaar inwerken om zo de organisaties beter te laten functioneren. Deze koppelingen zijn verschillend genoeg om aanpassingsvermogen en effectiviteit van een organisatie te garanderen. In tegenstelling tot losse koppelingen, verwijzen strakkere koppelingen naar '*command and control as well as blame-games*' die aanwezig kunnen zijn in organisaties (Trein, 2015, p. 4). Departementen met losse koppelingen hebben meer handelingsvrijheid en zijn minder hiërarchisch georganiseerd, waardoor het makkelijker is om domeinoverstijgende relaties aan te gaan (Weick, 1976). Het hebben van losse koppelingen is dus een belangrijk organisatorische voorwaarde voor het bewerkstelligen van een hoge mate van beleidscoördinatie.

#### De schaal van beleidscoördinatie

Er zijn bovendien verschillende fasen van beleidscoördinatie te onderscheiden. Les Metcalfe (1994) heeft een schaal ontwikkeld waarin de mate van (horizontale) beleidscoördinatie tussen ministeries van verschillende landen kan worden bepaald. Deze schaal van Les Metcalfe (1994) is een veelgebruikt meetinstrument voor het classificeren van de mate van beleidscoördinatie in transnationale settings (Guy Peters, 2018). Hoewel in deze scriptie beleidsdomeinen van verschillende gemeenten centraal staan, wordt deze schaal in aangepaste vorm alsnog als waardevol voor dit onderzoek geacht.

In zijn werk spreekt Les Metcalfe (1994) over negen niveaus van beleidscoördinatie die variëren van compleet onafhankelijk opereren tot het maken van gezamenlijke strategische beslissingen. In deze scriptie zijn sommige categorieën samengenomen, omdat er wordt gedacht dat niet alle fasen even relevant zijn voor de gemeentelijke setting. Immers, een samenwerking op transnationale schaal kan niet één-op-één worden gekopieerd naar de lokale setting. Zo zijn bijvoorbeeld niveau zes, het gebruikmaken van onafhankelijke arbitrage, en niveau zeven, het limiteren van ministeriële acties, van

de oorspronkelijke schaal van Les Metcalfe (1994), niet opgenomen. In afbeelding 1 is de aangepaste schaal van beleidscoördinatie weergegeven.



Afbeelding 1: Schaal van beleidscoördinatie (eigen afbeelding)

Op het eerste niveau, het onafhankelijk nemen van beslissingen, is eigenlijk geen sprake van beleidscoördinatie, omdat afdelingen in deze situatie afdelingen geen onderlinge aansluiting zoeken en elkaar niet in hun werk betrekken. Zij kunnen gezien worden als aparte eilandjes. Op het tweede en derde niveau, te weten informatie uitwisselen en consulteren en accepteren van enige feedback, is er sprake van zogenoemde negatieve beleidscoördinatie (Scharpf, 1994). Op deze twee niveaus hebben afdelingen af en toe contact en doen zij moeite om (grote) verschillen te vermijden en wordt in meer of mindere mate gefocust op overeenkomsten. Belangrijk om te vermelden is dat zij coördineren tijdens het proces en partijen niet voorafgaand hieraan afstemming zoeken.

Op het vierde, vijfde en zesde niveau is er sprake van positieve beleidscoördinatie, zoals bedoeld door Scharpf (1994). Op niveau vier, het samenwerken op projecten, weten afdelingen dat zij elkaar op sommige vlakken nodig hebben voor het bewerkstelligen van gezamenlijke projecten, maar beperkt deze uitlijning zich tot specifiek deze specifieke, tijdelijke programma's. Na het afronden van deze projecten zal de projectgroep uiteenvallen of hun werkzaamheden via een lager niveau van beleidscoördinatie voortzetten. Tijdens het zoeken van overeenstemming, op niveau 5, stellen betrokkenen voorafgaand aan het proces gezamenlijk een plan van aanpak op. Op niveau zes stellen de afdelingen gezamenlijk prioriteiten en wordt op meerdere terreinen samengewerkt. Deze niveaus worden dus, in tegenstelling tot negatieve beleidscoördinatie, gekenmerkt door het zoeken van afstemming aan de voorkant van het proces. Op het zevende, laatste niveau wordt gesproken van strategische beleidscoördinatie. Dit betekent dat de domeinen een langdurig, duurzaam coördinatieproces opstellen en dragen alle niveaus, dus van uitvoeringsorganisatie tot managementniveau, deze werkwijze uit (Guy Peters, 2018: Scharpf, 1994).

## 2.2 De boundary spanner en zijn strategieën

### 2.2.1 De boundary spanner: een veelkoppig individu

Individen die connecties tussen verschillende actoren in governance netwerken leggen, worden alom in de literatuur besproken (De Leeuw, Browne & Gleeson, 2018, p. 539). Skok (1995) somt in zijn werk de verschillende benamingen voor deze functionarissen in het beleidsproces op. Zij worden in de

literatuur ook wel aangeduid als policy entrepreneurs, issue initiators, policy brokers, policy fixers of policy caretakers (Skok, 1995, p. 326). Deze individuele aanjagers van samenwerking hebben met elkaar gemeen dat zij nieuwe verbindingen leggen tussen subsystemen, verbindingen verbreken of juist verbinding tussen deze clusters herstellen (De Leeuw et al., 2018).

Deze individuen kunnen hun werkzaamheden uitoefenen op verschillende organisatielagen en functies en zijn niet alleen voorbehouden aan bijvoorbeeld managementfuncties (Williams, 2013). Deze individuen voelen volgens De Leeuw et al. (2018) op bijna instinctieve wijze de grenzen van clusters of organisaties aan en gebruiken vervolgens hun sociale en communicatieve instrumentenkapitaal om een brug te slaan tussen verschillende werelden. Ook Williams (2011) onderschrijft het belang van effectieve persoonlijke communicatiecapaciteiten van boundary spanners en stelt dat deze vaardigheid aan de grondslag ligt van alle strategieën die boundary spanner ondernemen. Deze vaardigheden kunnen worden geleerd en in de loop van iemands carrière verder worden ontwikkeld en dus niet vast (Williams, 2011).

### 2.2.2 Drie strategietypen

In deze paragraaf worden de strategieën die boundary spanners gebruiken, uiteengezet. De strategieën zijn geselecteerd door de analyse van meerdere wetenschappelijke werken over de strategieën van boundary spanners (Aldrich & Herker, 1977; Haas, 2015; Holmes & Smart, 2009; Hsu, Wang & Tzeng, 2007; Long, Cunningham & Braithwaite, 2013; Manev & Stevenson, 2001; Nederhand et al., 2019; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Williams, 2002). De strategieën die in deze scriptie worden onderscheiden zijn (1) netwerken en mediëren, (2) het inzetten van hiërarchie en (3) het bewerkstelligen van innovatie.

#### **Strategie I: Netwerken en mediëren**

Het samenwerken in netwerken is belangrijk voor het oplossen van *wicked problems*, die zich vaak manifesteren op de grenzen van natuurlijke en sociale systemen (Van Bueren et al., 2003). Boundary spanners zijn in deze rol actief op zoek naar nieuwe connecties in het netwerk en deze relaties te onderhouden (Long, Cunningham & Braithwaite, 2013). Dit doen boundary spanners door (informele) ontmoetingen te faciliteren tussen stakeholders in het netwerk. Zij zien het als taak om mensen op hun gemak te stellen, te luisteren en empathisch vermogen te tonen. Ook stellen zij andere partijen aan elkaar voor en doen zij moeite om de ander en zijn belangen te begrijpen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018).

Daarnaast probeert de boundary spanner overeenkomsten te detecteren. Dit is bevorderlijk voor het opstellen van een gezamenlijke probleem- en oplossingsdefinities en vergemakkelijkt samenwerken aan de voorkant van het proces (Van Bueren, et al., 2003). Ook bemiddelt de boundary spanner in conflicten (Haas, 2015). Boundary spanners kunnen hun relationele kapitaal gebruiken om op zoek te gaan naar gelijkenissen en gezamenlijke waarden met andere partijen (Van Edelenbos & Meerkerk, 2018). Wanneer de betrokkenen *common ground* delen, is het makkelijk om een gezamenlijke oplossingsdefinitie te genereren (Nederhand et al., 2019).

Ook hoort het sluiten van compromissen bij tegenstrijdige belangen bij deze rol. Het is hierbij belangrijk dat de boundary spanner op de hoogte is van de belangrijke elementen, zoals macht en middelen verhoudingen in de eigen organisatie, maar ook rekening houdt met deze elementen in

andere organisaties (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Door het externe relatiekapitaal dat zij hebben in hun netwerk zijn boundary spanners daarnaast in de gelegenheid om in te spelen op uiteenlopende omstandigheden en kunnen zij zo draagvlak voor beleid creëren (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018).

Op basis van de literatuur wordt verwacht dat de eerste strategie, netwerken en mediëren, een positieve uitwerking op het proces van beleidscoördinatie heeft. Er wordt namelijk gedacht dat het opdoen van nieuwe contacten, het aangaan van relaties en het bemiddelen in belangen en conflicten, de bereidwilligheid om te coördineren doet verhogen. Wanneer beleidsambtenaren elkaar kennen, is het namelijk makkelijker om beleid op elkaar af te stemmen en zo het coördinatie-niveau te verhogen. Dit effect is eigenlijk tweeledig. Op het moment dat beleidsdomeinen door het aangaan van relaties aan de voorkant elkaar kennen en op goede voet met elkaar staan, zullen zij eerder aanschuiven bij aanverwante beleidsoverleggen. Dit is dus positief voor alle vormen van beleidscoördinatie. Ook zullen clusters elkaar eerder aan de voorkant van het proces aanhaken, omdat zij elkaar kennen en weten van elkaars werkwijze en overeenkomstige belangen. Zo kunnen nieuwe koppelingsskansen ontstaan.

### **Strategie II: Inzetten van hiërarchie**

Een andere strategie die wordt beschreven in de literatuur is het inzetten van hiërarchische relaties (Nederhand et al., 2019). Uit onderzoek van Nederhand et al. (2019) is gebleken dat boundary spanners op effectieve wijze personen uit een hogere hiërarchie kunnen inzetten om institutionele logica's te doorbreken (p. 232/233). In de praktijk betekent dit dat boundary spanners in geval van vertraging of interne obstructie een hiërarchisch hogere relatie aanspreken en deze persoon verzoeken om zijn macht en/of middelen te gebruiken om deze interne barrière te doorbreken. De boundary spanner kan dit doen op intern in de organisatie, waarbij hij het management of afdelingshoofden inzet, of op politiek-bestuurlijk niveau, waar wethouders een belangrijke schakel zijn. Het is daarnaast belangrijk om te beseffen dat deze strategie niet wordt toegepast ter voorkoming van barrières, zoals wel het geval is bij de netwerk- en mediëringsstrategie, maar pas wordt ingezet op het moment dat barrières tussen grensorganisatie dermate belemmerend zijn (Nederhand et al., 2019, p. 232). Deze barrières kunnen in de praktijk bijvoorbeeld vastgelopen verzoeken of een gebrekkige communicatie tussen grensorganisaties of -afdelingen zijn.

In de gemeentelijke setting betekent dit dat een boundary spanner een manager kan inzetten om zaken te regelen, die deze medewerker niet binnen zijn eigen organisatielaag kan bewerkstelligen. Deze obstructie komt niet voort uit incompetentie van de boundary spanner, maar door institutionele logica's zoals bureaucratie, verkokering en miscommunicatie (Nederhand et al., 2019). Hogergeplaatste managers hebben volgens Manev en Stevenson (2001) meer externe contacten om zaken binnen het netwerk te regelen, omdat zij vaker over de organisatiegrens actief zijn (p. 198). Daarom kan het inschakelen van deze individuen door boundary spanners wellicht effectief zijn. Ook stellen Nederhand et al. (2019) dat er niet daadwerkelijk een manager hoeft worden aangesproken, maar dat in sommige gevallen het dreigen met het benaderen van een hogere macht, voldoende is om zaken binnen de organisatielaag af te dwingen.

Van deze subcategorie (het inzetten van het management voor macht) wordt een wisselende relatie met het concept beleidscoördinatie verwacht. Een positieve relatie wordt verwacht voor de negatieve vormen van beleidscoördinatie, omdat zo verschillen tussen clusters worden vermeden. Een negatieve relatie wordt verwacht voor positieve vormen van beleidscoördinatie, omdat hier het opbouwen van



een wederzijds relatie aan de voorkant belangrijk is en de inzet van managers deze relatie mogelijk kan schaden.

Ten tweede kan de boundary spanner vragen aan de hogere hiërarchische relatie om de inzet van meer middelen. Hierbij valt te denken aan de inzet van meer personeel, het beschikbaar stellen van financiering of andere faciliteiten. De manager moet dan wel beschikking hebben over deze middelen. Gezien het feit dat het inzet van middelen een positieve uitwerking heeft, kan deze strategie logischerwijs niet worden ingezet als dreigement. Een positieve relatie wordt verondersteld tussen deze subcategorie en beleidscoördinatie, omdat bij het verkrijgen van meer middelen de capaciteitsruimte wordt vergroot. Op deze manier wordt de mogelijkheid om beleid te coördineren vergemakkelijkt.

Naast dat een boundary spanner zijn contacten op managementniveau kan inzetten voor het uitoefenen van macht of het verkrijgen van middelen, kan dit individu ook zijn connecties op politiek-bestuurlijk niveau inzetten om doelen te bereiken (Nederhand et al., 2019). Door de connecties en politieke sensitiviteit van de boundary spanner kan hij aandacht voor bepaalde issue genereren (Williams, 2002). Ook deze strategievorm kan worden ingezet op twee verschillende niveaus. Enerzijds, kan een boundary spanner een politiek bestuurder, zoals een wethouder, inzetten om macht uit te oefenen. Hierdoor kan het zijn dat het vraagstuk hoger op de maatschappelijke agenda wordt geplaatst of kan de wethouder ervoor zorgen dat het issue intern beslecht kan worden. Anderzijds kunnen politieke bewindslieden door boundary spanners worden ingezet om extra steun of middelen te genereren (Nederhand et al., 2019). Het is daarbij belangrijk om te vermelden dat een wethouder geen formele middelen bezit zoals geld of extra fte's. Deze strategievorm kan worden ingezet om de formele middelenbezitters, zoals het management, ervan te overtuigen dat extra middelen voor een bepaalde ambtelijke opdracht noodzakelijk zijn.

Voor de toepassing van deze strategie wordt een wisselend effect verwacht op het proces van beleidscoördinatie. In tegenstelling tot de andere strategieën wordt 'het inzetten van hiërarchie' gebruikt op het moment dat er al langere tijd sprake is van obstructie of vertraging in het samenwerkingsproces. Nederhand et al. (2019) concludeert dat deze strategie wordt ingezet om ontstane barrières te doorbreken. Deze strategie werkt volgens de vooropgestelde verwachting, positief voor negatieve vormen van beleidscoördinatie. In dit coördinatie-type wordt immers vooral de belangrijkste verschillen tussen domeinen vermeden en door obstakels weg te nemen door de inzet van hiërarchie, wordt dit doel bereikt. Voor positieve vormen van beleidscoördinatie werkt deze strategie mogelijk negatief, vooral wanneer deze strategie eenzijdig wordt ingezet. Dit betekent dat slechts één boundary spanner de strategie toepast zonder de anderen op te hoogen te stellen. In dit geval wordt eerder verwacht dat het fragiele beleidscoördinatieproces wordt geschaad.

### **Strategie III: Bewerkstelligen van innovatie**

Een laatste strategie die de boundary spanner-literatuur behandelt, is het bewerkstelligen van innovatie (Haas, 2015; Holmes & Smart, 2009; Hsu, Wang & Tzeng, 2007; Williams, 2002). Hoewel innovatie door velen wordt gezien als een proces waar vooral de private sector zich op focust, wordt deze thematiek steeds meer besproken in de context van de publieke sector (De Vries, 2018). In tegenstelling tot de private sector gaat innovatie in de publieke sector vooral om het creëren van publieke waarde (Moore, 1995).

Omdat een gedegen wetenschappelijke definitie van innovatie in de boundary spanner literatuur ontbreekt, wordt eerst een algemene definitie van innovatie in de publieke sector gegeven. Dit wordt gedaan aan de hand van De Vries (2018). De Vries (2018) haalt in haar werk Osborne & Brown (2005) aan die innovatie in de publieke context definiëren als *'the introduction of new elements into a public service, in the form of new knowledge, a new organization and/or new management or processual skills that represents discontinuity with the past'* (p. 18). Twee belangrijke voorwaarden voor innovatie zijn dus enerzijds, de introductie van nieuwe elementen in een organisatie en anderzijds, moeten deze elementen een duidelijke breuklijn tussen de oude en nieuwe situatie vormen.

Daarnaast zijn er verschillende innovatiecategoriën te onderscheiden. In De Vries, Bekkers & Tummers (2018) worden de verschillende innovatiecategoriën tastbaar gemaakt om zo dit veelzijdige concept in te kleuren. De categoriën die in De Vries et al. (2018) worden onderscheiden zijn procesinnovatie, dat kan worden opgedeeld in administratieve procesinnovatie en technologische procesinnovatie, service- of productinnovatie, governance innovatie en conceptuele innovatie. De meeste wetenschappelijke literatuur beschrijft volgens het uitgebreide literatuuronderzoek van De Vries et al (2018) vooral procesinnovaties. Bij dit innovatietype wordt ingezet op de kwaliteitsverbetering van interne en externe processen (De Vries et al, 2018, p. 154). In mindere mate worden in de literatuur governance innovatie en service- en productinnovatie besproken, terwijl voor het aanpakken van sociale issues meer nodig is dan alleen het verbeteren van intra-organisatorische processen.

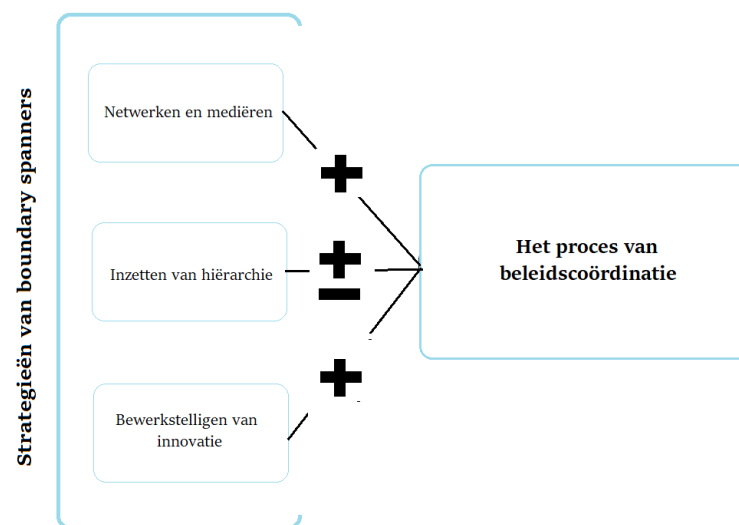
Ook laat de boundary spanner-literatuur het na om tot een gedegen uiteenzetting te komen over de precieze invulling van innovatieve gedragingen van de boundary spanner. Een gerenommeerd artikel uit de algemeen managementliteratuur, te weten Kleysen & Street (2001) (1102 citaties op Google Scholar in augustus 2022), is in dit onderzoek gebruikt om deze innovatiestrategie verder meetbaar te maken.

Volgens Kleysen & Street (2001) zijn er verschillende gedragingen te onderscheiden, die het gedrag van een individu innovatief maken. De eerste vorm die wordt onderscheiden, is het zogenoemde *opportunity exploration* (Kleysen & Street, 2001). In deze fase zijn individuen zich bewust van hun omgeving en zien zij hierin kansen en mogelijkheden om op één van de eerdergenoemde niveaus te innoveren. Ook verzamelen zij informatie over deze kansen en zijn bedacht op zogenoemde *windows of opportunity* (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). De tweede factor van innovatieve gedrag is *generativity*. Hierbij staan het genereren van oplossingen en ideeën voor specifieke situaties of geziene innovatiekansen centraal. De derde factor van innovatief gedrag betreft het vormgeven en uitwerken van ideeën, oplossingen en meningen en het door middel van onderzoek uitproberen van deze oplossingen. Dit wordt ook wel *formative investigation* genoemd. Concrete gedragingen die aansluiten bij deze fase zijn formuleren van ideeën en oplossingen, het experimenteren met ideeën en oplossingen en het vervolgens evalueren van het effect van de innovatie (Kleysen & Street, 2001). Hoewel Kleysen & Street (2001) in hun artikel nog twee factoren van innovatief gedrag beschrijven, namelijk de factoren *championing* en *application*, focust deze scriptie zich alleen op de drie bovengenoemde factoren. Hiervoor is gekozen omdat de laatste twee factoren vooral gaan over het verwerven van steun voor innovaties en brede verspreiding van deze ideeën in de organisatie. Dit valt meer onder de zogenoemde *diffusion* fase van innovaties (De Vries, 2018).

Op basis van de literatuur wordt verwacht dat het bewerkstelligen van innovatie een positieve uitwerking heeft op beleidscoördinatie. Het innoveren van het netwerk, het inspelen op de wisselende context en het openstaan voor nieuwe ideeën, zienswijzen en werkprocessen maakt clusters adaptief en flexibel. Wanneer dit aan beide kanten van de grens gebeurt, en clusters dus gezamenlijk innoveren, wordt verwacht dat beleid zo beter aan de voorkant op elkaar kan worden aangesloten.

### 2.3 Conceptueel model

In afbeelding 2 is het conceptueel model opgenomen waarin de interactie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele systematisch wordt weergegeven.



Afbeelding 2: Conceptueel model

De onafhankelijke variabele, de strategieën van de boundary spanner, is opgedeeld in drie indicatoren. Dit zijn de drie strategieën die de boundary spanner kan inzetten. Deze strategieën zijn (1) het netwerken en mediëren, (2) het inzetten van hiërarchie en (3) het bewerkstelligen van innovatie. Deze strategieën hebben een wisselende relatie op de afhankelijke variabele, het proces van beleidscoördinatie.

De strategieën 'netwerken en mediëren' en 'bewerkstelligen van innovatie' zijn strategieën die de boundary spanner kan inzetten om barrières tussen de cluster te voorkomen. Er wordt verwacht dat strategie 'netwerken en mediëren' beleidscoördinatie bevordert gezien het feit er in deze strategie actief aan relaties wordt gebouwd, overeenkomsten worden gedetecteerd en naar compromissen worden gestreefd waarin alle partijen zich kunnen vinden. Dit zijn gunstige activiteiten om beleidsclusters op elkaar aan te laten sluiten.

Daarentegen wordt 'het inzetten van hiërarchie' pas ingezet op het moment dat er al langere tijd sprake is van obstructie of vertraging in het samenwerkingsproces. Nederhand et al. (2019) concludeert dat deze strategie wordt ingezet om ontstane barrières succesvol te doorbreken. Er wordt gedacht dat deze strategie alleen bevorderend werkt als deze strategie in overeenstemming met de andere partij wordt ingezet. Wanneer dit niet gedaan wordt, kan dit het proces van beleidscoördinatie mogelijk schaden. Wanneer wordt gekeken naar de dimensies van deze theorie wordt verwacht dat zij

allen een positief effect op het proces van beleidscoördinatie hebben, mits in overleg en gezamenlijk worden toegepast.

Daarnaast wordt verwacht dat 'bewerkstelligen van innovatie' een positieve uitwerking heeft op het proces van beleidscoördinatie. Het innoveren van het netwerk, het inspelen op de wisselende context en het openstaan voor nieuwe ideeën, zienswijzen en werkprocessen maakt clusters adaptief en flexibel. Dit is essentieel voor het proces van beleidscoördinatie omdat de veranderende context continue aanpassing van de betrokkenen vereist. Deze flexibiliteit is nodig voor het gezamenlijk oplossen van wicked problems, zoals de woonzorgopgave.

## 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van deze scriptie gepresenteerd. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van een literatuurstudie om de concepten op een wetenschappelijke wijze te kunnen onderzoeken en is er daarnaast kwalitatief onderzoek verricht in de vorm van semigestructureerde interviews. Deze interviews zijn gehouden met boundary spanners uit vier verschillende gemeenten, De kenmerken en organisatiestructuur van deze gemeenten worden nader toegelicht in dit hoofdstuk. Daarnaast zet dit hoofdstuk de onderzoeksmethoden uiteen en wordt de operationalisering van deze scriptie beschreven. Ook wordt ingegaan op de analysemethode en tot slot zal de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek besproken worden.

### 3.1 Onderzoekontwerp

#### 3.1.1 Deductief onderzoek

Dit onderzoek is deductief van aard, omdat de fundatie ligt in bestaande wetenschappelijke werken over de strategieën van boundary spanners en beleidscoördinatie. Op deze wijze worden bestaande theorieën en zienswijzen in de praktijk getoetst. Op basis van deze toetsing worden de op de theorie gebaseerde verwachtingen aangenomen, verworpen of verder genuanceerd. Omdat er van tevoren verschillende verwachtingen zijn opgesteld, is dit onderzoek ook toetsend van aard (Van Thiel, 2021).

#### 3.1.2 Onderzoeksmethoden

De dataverzamelmethode van deze scriptie is meerledig. Enerzijds is er gebruik gemaakt van deskresearch om de variabelen beleidscoördinatie en de strategieën van de boundary spanner te kunnen omschrijven en te operationaliseren. Met behulp van dit literatuuroverzicht is het theoretisch kader vormgegeven (Van Thiel, 2021). Voor dit literatuuroverzicht zijn gerenommeerde wetenschappelijke bronnen gebruikt, zoals Aldrich & Herker, 1977; Guy Peters, 2018; Les Metcalfe, 1994; Nederhand et al., 2019; Perri 6, 2004; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Door meerdere werken te gebruiken is er sprake van datatriangulatie (Van Thiel, 2021).

Naast een literatuurstudie zijn er ook semigestructureerde interviews met boundary spanners uit vier verschillende gemeenten afgenomen. Er is dus sprake van een methodologische triangulatie, waardoor de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten worden vergroot (Van Thiel, 2021). De interviewvragen zijn afgeleid uit de operationalisering van de variabelen uit het theoretisch kader (Van Thiel, 2021).

Typerend voor semigestructureerde interviews is dat de interviewer in gesprek gaat met één respondent per keer, waarin zowel open als gesloten vragen worden gesteld (Adams, 2015). De interviewer stelt voorafgaand thema's in een topiclijst vast, maar is hier niet compleet aan gebonden. De vooraf opgestelde topiclijst van deze scriptie is opgenomen als bijlage A. Een voordeel van semigestructureerde interviews is de mogelijkheid om bepaalde zienswijzen uit te diepen door het stellen van vervolgvragen (Adams, 2015). Daardoor kunnen de persoonlijke ervaringen en beweegredenen van betrokkenen worden achterhaald (Babbie, 2013, p. 346). Ook kunnen de interviewvragen gaandeweg het proces worden bijgesteld. Dit maakt het interviewproces flexibel.

Deze flexibiliteit heeft echter een keerzijde en kan gevaren opleveren voor de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat elk gesprek hierdoor anders kan verlopen (Van Thiel, 2021). Het is daarom belangrijk dat de onderzoeker zich bewust is van zijn eigen subjectiviteit en de weerslag die dit kan hebben op het onderzoek. Bovendien kan het lastig voor de onderzoeker zijn om te achterhalen in hoeverre de respondentensteekproef daadwerkelijk de onderzoeksgroep representeert (Philipsen & Vernooy-Dassen, 2004). Dit wordt in deze scriptie gehoopt te voorkomen door casusgemeenten uit het hele land te selecteren.

### 3.1.3 Privacy

De privacy van de geïnterviewden is gewaarborgd door hen te informeren over de eventuele gevaren van dit onderzoek. Zij hebben allen een toestemmingsformulier ondertekend waarin deze mogelijke gevaren zijn uitgelegd. De naam en functie van de geïnterviewden worden niet genoemd maar zijn wel bekend bij de onderzoeker. Alle geïnterviewden hebben een toestemmingsformulier ondertekend en gaan daarmee akkoord met de opname, opslag en verwerking van het gesprek. Het informatie- en toestemmingsformulier is opgenomen onder bijlage B.

### 3.2 Selectie

De boundary spanners zijn afkomstig uit vier gemeenten, waarvan de namen om privacyredenen zijn geanonimiseerd. Deze vier gemeenten voeren de woonzorgvisie al enige tijd uit en zijn recentelijk deelnemer geweest van het kennis- en leertraject woonzorgvisie van Platform31. In dit traject worden een beleidsmedewerker wonen en een beleidsmedewerker zorg begeleid in het proces van het opstellen en uitvoeren van een woonzorgvisie (Platform31, z.d.).

Voorafgaand aan de interviews zijn aan de beleidsambtenaren mondeling of schriftelijk een aantal vragen gesteld, waaruit kon worden opgemaakt in hoeverre zij te kwalificeren zijn als boundary spanner. Zo is er gevraagd of zij zich in de definitie van de boundary spanner herkennen en hoe vaak ze met collega's buiten hun domein contact hebben. Op deze manier vond een extra selectie van respondenten plaats. Immers, niet alle medewerkers die zich met de woonzorgopgave bezighouden zijn te kwalificeren als boundary spanner. Op deze manier zijn drie in eerste instantie benaderde beleidsambtenaren, niet geïnterviewd. Er is hierbij afgegaan op het beoordelingsvermogen van de respondenten zelf. Door een extra check uit te voeren, wordt gehoopt de validiteit van dit onderzoek te vergroten.

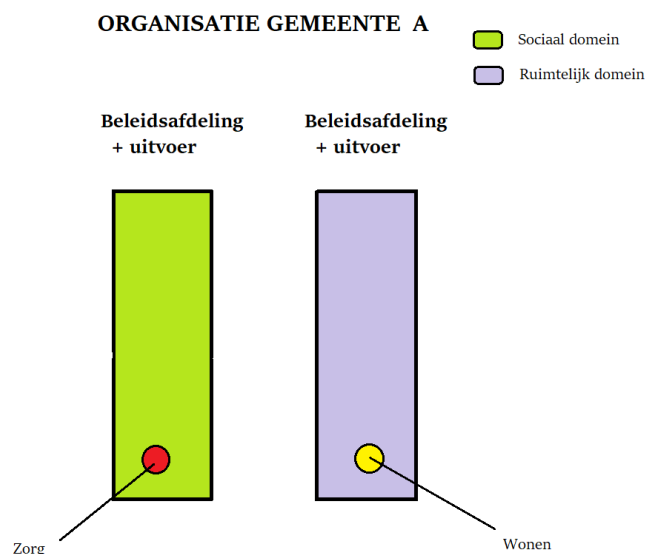
Er is gekozen voor het gebruik van een zogenoemde *convenience sample*. Een voordeel aan dit type steekproef is dat de werving van respondenten relatief eenvoudig is, omdat contacten met deze respondenten veelal al bestaan. De boundary spanners die zijn geïnterviewd, zijn namelijk bestaande contacten van Platform31 en zijn meestal de beleidsmedewerkers wonen en zorg, die deel hebben genomen aan het kennis- en leertraject van deze organisatie. Dit type steekproef heeft echter ook een groot nadeel. De resultaten zijn hierdoor beperkt generaliseerbaar (Van Thiel, 2021). Naast deze *convenience sample* is er ook contact gelegd met andere collega's van de desbetreffende gemeenten die ook werken aan de woonzorgopgave. Dit type selecte steekproef, waarin de onderzoeker via een eerste persoon, een tweede persoon rekruteert, wordt ook wel een sneeuwbal sample genoemd (Van Thiel, 2021, p. 63).

In de steekproef is geprobeerd rekening te houden met de ligging van de gemeenten in Nederland, zodat de gemeenten niet allemaal afkomstig zijn uit dezelfde regio. Omdat gemeenten vaak samenwerken in regionale verbanden, kan de uitvoering van de woonzorgvisie in bepaalde regio's overeenkomen (Platform31, z.d.). Wanneer alle respondenten uit hetzelfde regiogebied afkomstig zouden zijn, is er een grotere kans op homogeen strategiegebruik. Deze spreiding is daarnaast niet geheel tot zijn recht gekomen door de plotselinge opvang van een grote groep Oekraïense vluchtelingen (De Vries, 2022). Door een toegenomen druk op de beleidsmedewerkers wonen en zorg, zijn om deze reden de noordelijke gemeenten niet gerepresenteerd in dit onderzoek. Daarnaast zijn er alleen middelgrote gemeenten geselecteerd. Dit zijn gemeenten die tussen de 30.000 en zo'n 85.000 inwoners tellen. De grootte van een gemeente kan namelijk invloed hebben op de hoeveelheid verantwoordelijkheid en ruimte die boundary spanners in de praktijk krijgen. Door alleen gemeenten met een vergelijkbare grootte van het ambtelijke apparaat te genereren, is dit geprobeerd gelijk te trekken.

Daarentegen zijn de betrokken gemeenten wel anders georganiseerd. Dit betekent ten eerste dat gemeenten de domeinen wonen en zorg op verschillende afdeling hebben gehuisvest. In sommige gemeenten zijn de beleidsambtenaren die de woonzorgvisie uitvoeren, niet alleen afkomstig van de domeinen wonen en zorg, maar ook bijvoorbeeld van de afdeling ruimtelijke ontwikkeling. Omdat ervoor gekozen is om in dit onderzoek vooral te focussen op de boundary spanner-strategieën en het effect die zij hebben op de beleidscoördinatie, is besloten om alle boundary spanners te interviewen die de woonzorgvisie uitvoeren. In onderstaande alinea's wordt per gemeente ingegaan op de organisatiestructuur en relevante achtergrondkenmerken. Ook bevat deze omschrijving een lijst met de rol van de respondent in dit onderzoek.

#### Gemeente A

Uit gemeente A zijn vier beleidsambtenaren geïnterviewd. Deze gemeente is gelegen in het westen van het land en telt in 2022 74.000 inwoners, waarvan ruim 14.000 65-plussers. Dit bedraagt zo'n 19 procent van het totaal aantal inwoners (AlleCijfers, 2022a). In de gemeentelijke organisatie vallen beleidsmedewerkers zorg onder het sociale domein, terwijl de beleidsmedewerkers van het cluster wonen vallen onder de organisatie van het fysieke domein. Boundary spanners in gemeente A hebben dus te maken met een afdelingsoverstijgende opgave. In afbeelding 3 is de organisatiestructuur van gemeente A schematisch weergegeven. Tabel 1 geeft een overzicht van de respondenten en hun functietype.



Afbeelding 3: organisatiestructuur gemeente A

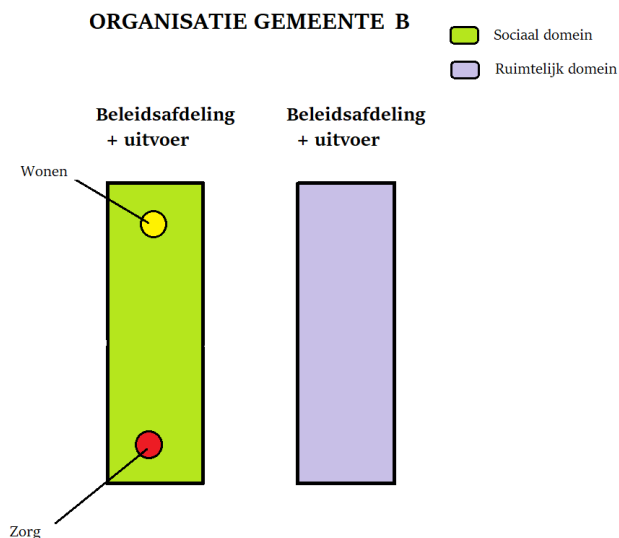
Tabel 1: respondenten gemeente A

Respondent	Gemeente	Afdeling	Functietitel
R1	A	Fysiek domein	Senior beleidsmedewerker Wonen
R2	A	Sociaal domein	Senior beleidsmedewerker Maatschappelijke Zorg
R3	A	Fysiek domein	Senior beleidsmedewerker Wonen
R4	A	Sociaal domein	Senior beleidsadviseur Maatschappelijke Zorg

### Gemeente B

Uit gemeente B zijn ook vier beleidsambtenaren gesproken, die gekwalificeerd kunnen worden als boundary spanner. Gemeente B de verzamelnaam voor een bestuurlijk gebied bestaande uit dertien kernen en ligt in het oosten van Nederland. Deze gemeente is ontstaan in 2017 toen de voormalige gemeenten fuseerden. Op 1 januari 2022 woonden er ruim 82.000 mensen in de gemeente waar van 17.731 mensen 65 jaar of ouder zijn. Dit is zo'n 21,5 procent van de totale bevolking (AlleCijfers, 2022b). De clusters wonen en zorg zijn beide op het sociale domein gehuisvest, maar hebben beide een andere manager. Echter, ook één beleidsmedewerker vanuit het fysieke domein is geïnterviewd. Deze boundary spanner maakte op haar beurt ook actief connecties met sociale domein en is actief betrokken bij de woonzorgopgave. In principe is de woonzorgsamenwerking clustergrensoverstijgend, maar is voor het daadwerkelijk realiseren van woningbouw ook een connectie nodig met het ruimtelijke domein. In afbeelding 4 is de organisatiestructuur van gemeente B schematisch weergegeven, waarin alleen de clusters wonen en zorg zijn weergegeven. Tabel 2 geeft een overzicht van de respondenten en hun functietype.



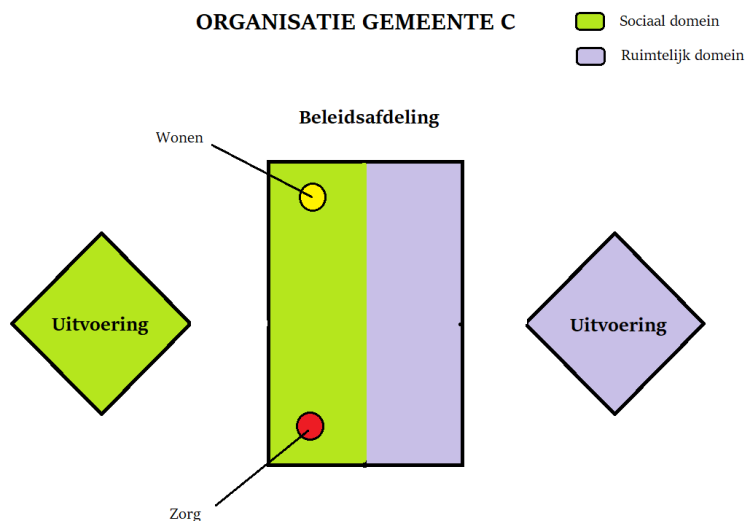


Tabel 2: respondenten gemeente B

Respondent	Gemeente	Afdeling	Functietitel
R5	B	Sociaal domein	Beleidsmedewerker Sociaal Domein
R6	B	Sociaal domein	Beleidsadviseur Wonen, welzijn en zorg
R7	B	Sociaal domein	Beleidsadviseur Sociaal Domein
R8	B	Fysiek domein	Beleidsadviseur Gebiedsontwikkeling

### Gemeente C

Uit gemeente C zijn ook vier beleidsambtenaren gesproken, die zich profileren als boundary spanner. Deze gemeente in het westen van Nederland is de afgelopen twintig jaar sterk gegroeid. Op dit moment telt de gemeente 56.000 inwoners, waarvan zo'n 7000 mensen 65 jaar of ouder zijn (AlleCijfers, 2022c). Dit is iets meer dan 15 procent van de totale bevolking van deze gemeente. Gemeente C is daarmee de minst vergrijsde gemeente uit het onderzoek. De clusters wonen en zorg zijn gehuisvest op één afdeling, de afdeling beleid. De beleidsclusters hebben echter wel een andere afdelingsleider. Deze gemeente heeft daarnaast een aparte uitvoeringsafdeling voor het sociaal en ruimtelijk domein. In afbeelding 5 is de organisatiestructuur van gemeente C schematisch weergegeven. In deze gemeente zijn het sociale en fysieke beleid op één afdeling gehuisvest. Echter, de uitvoeringsorganisaties van beide domeinen zijn op aparte afdelingen ondergebracht. Tabel 3 geeft vervolgens een overzicht van de respondenten uit deze gemeente en hun functietype.



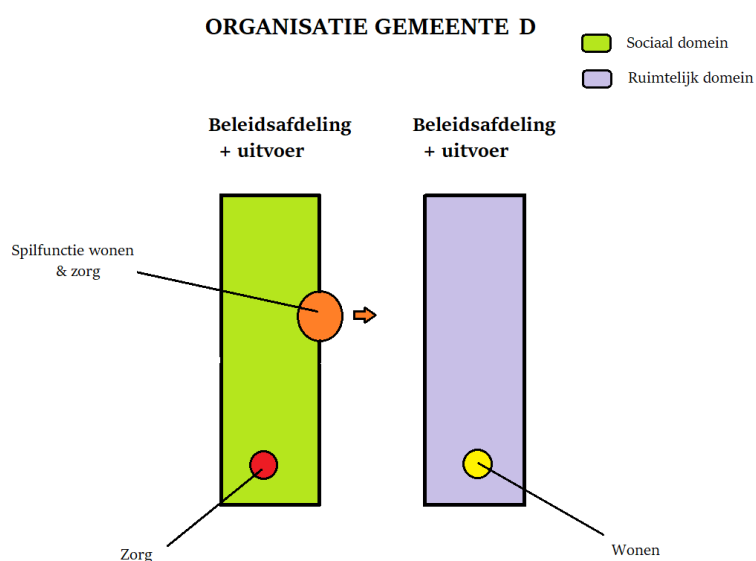
Afbeelding 5: organisatiestructuur gemeente C

Tabel 3: respondenten gemeente C

Respondent	Gemeente	Afdeling	Functietitel
R9	C	Sociaal beleid	Beleidsadviseur Sociaal Domein/WMO
R10	C	Sociaal beleid	Beleidsmedewerker Wonen
R11	C	Sociaal beleid	Beleidsadviseur Sociaal Domein
R12	C	Fysiek beleid	Programmaregisseur Ruimte & Wonen

### Gemeente D

Vanuit gemeente D zijn drie beleidsambtenaren geïnterviewd. De intentie was om vier medewerkers van deze gemeente op te nemen, maar doordat de vierde persoon niet gekwalificeerd kon worden als boundary spanner, is besloten deze beleidsmedewerker toch niet op te nemen. Gemeente D is een gemeente in het zuiden van Nederland en telt ongeveer 85.000 inwoners. De afgelopen jaren is deze gemeente aangemerkt als krimpregio en telt het hoogste aantal 65-plussers van alle deelnemende gemeenten, namelijk 24 procent (AlleCijfers, 2022d). De clusters wonen en zorg zijn gehuisvest op twee verschillende afdelingen. Ook is er een spilfunctie wonen en welzijn gecreëerd die wordt gefinancierd vanuit het sociale domein, om de clusters meer op elkaar te laten aansluiten. Deze interne samenwerking kan worden aangemerkt als een afdelingsoverstijgend proces. De organisatiestructuur is visueel weergegeven in afbeelding 6. Tabel 4 geeft een overzicht van de respondenten en hun functietype.



Afbeelding 6: organisatiestructuur gemeente D

Tabel 4: respondenten gemeente D

Respondent	Gemeente	Afdeling	Functietitel
R13	D	Ruimtelijk domein	Beleidsmedewerker Wonen
R14	D	Sociaal domein	Beleidsmedewerker Sociaal Domein [spilfunctie]
R15	D	Sociaal domein	Beleidsmedewerker Opvang en Beschermd Wonen

### 3.3 Operationalisering

Om de samenhang tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele te kunnen meten, zijn de variabelen beleidscoördinatie en de strategieën van de boundary spanner geoperationaliseerd. Dit betekent dat er waarneembare, meetbare voorwaarden opgesteld worden, waarmee de data kan worden ingedeeld (Van Thiel, 2021). In onderstaande schema's (tabel 5 en 6) zijn de twee variabelen apart van elkaar geoperationaliseerd. De variabelen zijn eerst ontleed in indicatoren, die vervolgens zijn opgedeeld in verschillende dimensies. Wanneer de dimensies nog onvoldoende meetbaar is, zijn in de subdimensie criteria opgesteld waaraan deze kan worden gemeten.

Tabel 5: Operationalisering beleidscoördinatie

Indicatoren	Dimensies	Subdimensies
Geen beleidscoördinatie	1. Onafhankelijk beslissingen maken	Zonder overleg of goedkeuring besluiten nemen die andere beleidsdomeinen raken
Negatieve beleidscoördinatie	2. Informatie uitwisselen	Tijdens het proces relevante bevindingen delen die andere beleidsdomeinen raken
	3. Consulteren en enige vorm van feedback	Tijdens het proces goedkeuring en terugkoppeling vragen over beleid dat andere beleidsdomeinen raken
Positieve beleidscoördinatie	4. Ad hoc samenwerken op projecten	(Intensieve) projecten met een korte tot middellange termijn, waarbij eenmaal afgerond het integrale projectteam meestal wordt opgeheven
	5. Overeenstemming zoeken	Voorafgaand aan het proces gezamenlijk een visie vormen/plan van aanpak opstellen over beleid dat andere beleidsdomein raakt
	6. Gezamenlijk prioriteren	Gezamenlijk beleidsdoelen rangschikken op noodzakelijkheid en relevantie
Strategische beleidscoördinatie	7. Integrale samenwerking op strategisch niveau	Coördinatie op alle organisatieniveaus met een duurzaam karakter

De onafhankelijke variabele, de strategieën van de boundary spanner, zijn overeenkomstig met de literatuur op te delen in drie indicatoren die vervolgens op te delen zijn in 7 indicatoren. Om de indicatoren nader te specificeren en meetbaar te maken, zijn deze vervolgens opgedeeld in subdimensies.

Tabel 6: Operationalisering strategieën van boundary spanner

Indicatoren	Dimensies	Subdimensies
Netwerken en mediëren	Netwerken	Opdoen van nieuwe contacten buiten de grens
		Onderhouden van contacten buiten de grens
	Mediëren	(Ver)kennen van verschillende belangen, culturen en handelingswijzen
		Bemiddelen in belangen(verschillen) en zorgen voor compromissen
Inzetten van hiërarchische relaties	Op managementniveau	(Dreigen om) bij obstructie/vertraging door betrokkenen manager in te zetten
		Om steun/middelen te genereren
	Op politiek-bestuurlijk niveau	(Dreigen om) bij obstructie/vertraging door betrokkenen politiek bestuurder, zoals een wethouder, in te zetten
		Om steun te genereren
Bewerkstelligen van innovatie	Het verkennen en het verzamelen van informatie over kansen en 'windows of opportunity' die een duidelijke breuklijn met het verleden betekenen op proces-, product-, governance of conceptueel niveau ('opportunity exploration')	Het verbeteren van de kwaliteit en efficiëntie van interne en externe processen (procesniveau)
		Het creëren van nieuwe publieke diensten of producten voor burgers (productniveau)
	Het genereren van ideeën en oplossingen voor deze ontstane kansen ... ('generativity')	Het creëren van nieuwe werkprocessen of coalities om specifieke problemen te adresseren (governance niveau)
	Het formuleren, uitvoeren en evalueren van oplossingen ... ('formative investigation')	Het introduceren van nieuwe concepten, frames, referenties en andere paradigma's die helpen om problemen en oplossingen te herzien (conceptueel niveau)

### 3.4 Analyse

De interviews zijn met toestemming van de betrokkenen opgenomen en vervolgens woordelijk getranscribeerd. Vervolgens zijn de transcripten nog als extra check aan deze respondenten voorgelegd om eventuele fouten te voorkomen. Deze gecontroleerde transcripten zijn vervolgens geupload in het codeerprogramma Atlas TI. Daarna zijn de transcripten intensief doorgenomen en zijn aan fragmenten codes verbonden. Een code is een manier om beknopt weer te geven waar een bepaalde kwalitatieve data-eenheid betrekking op heeft (Van Thiel, 2021, p. 172). Codes kunnen toegekend worden aan verschillende zaken, zoals aan meningen, gedragingen, motieven, activiteiten, relaties en percepties (Van Thiel, 2021, p. 173). Codes maken onderdeel uit van een codeboek, waarin alle mogelijke codes en hun betekenis staan beschreven. Deze codes zijn selectief opgesteld en de analyse is geconcentreerd rondom een beperkt aantal codes (Van Thiel, 2021). Het codeboek van deze scriptie is opgenomen als bijlage C.

### 3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Validiteit heeft betrekking op de vraag in hoeverre de gehanteerde onderzoeksprocedures het mogelijk maken geldige uitspraken te doen over het object van de studie (Van Burg, 2011). In het geval van deze scriptie zijn dat de strategieën die boundary spanners gebruiken om beleidscoördinatie te bewerkstelligen binnen gemeentelijke afdelingen. De term validiteit is op te delen in verschillende typen validiteit. In deze sectie wordt ingegaan op interne en externe validiteit van de onderzoeksmethode. Bij interne validiteit staat de vraag centraal of de onderzoeker werkelijk heeft gemeten wat hij wilde meten. De interne validiteit is vergroot door te werken met een vaste topiclijst, waarin de hoofdlijnen van het interview uiteen zijn gezet. Ook heeft de onderzoeker op meerdere momenten tijdens het proces peer feedback ontvangen en op een actieve manier verwerkt. Dit houdt in dat andere onderzoekers het werk van de onderzoeker beoordelen en feedback geven. Op deze manier zijn beperkingen in de interne validiteit op tijd opgespoord.

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek en in hoeverre de bevindingen toepasbaar zijn op verschillende onderzoekssituaties (Van Thiel, 2021). Omdat boundary spanners individuen zijn met elk hun eigen handelingswijze en voorkeursstrategieën, is iedere case in die zin uniek. Nederhand et al. (2019) betogen namelijk dat boundary spanners per situatie hun handelingsrichting bepalen op basis van eerdere successen en leermomenten. Daarentegen heeft de onderzoeker wel verschillende gemeenten geselecteerd die elk hun eigen gemeentelijke design en randvoorwaarden hebben. Zodoende worden meerdere cases met uiteenlopende kenmerken in dit onderzoek belicht.

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft te maken met de consistentie en de stabiliteit van de uitkomsten. Omdat een precieze replicatie van een onderzoek nagenoeg onmogelijk is, is het criterium voor kwalitatieve onderzoeken dat deze navolgbaar moeten zijn (Van Burg, 2011). Een precies uitgewerkt onderzoeksprotocol is hiervoor noodzakelijk (Van Burg, 2011). In dit onderzoek is de navolgbaarheid gewaarborgd door een duidelijke afbakening van de specifieke onderzoekscontext te maken, het opstellen van een topiclijst, het opnemen van een respondentenlijst, een uiteenzetting van de analysemethode en de rapportagemethoden.

## 4. Resultaten

### 4.1 De strategieën van boundary spanners

Strategieën die boundary spanners kunnen toepassen in hun werkpraktijk zijn het netwerken en mediëren, het inzetten van hiërarchische relaties en het bewerkstelligen van innovatie. In onderstaande sectie worden deze drie strategieën apart besproken.

#### **Strategie I: Netwerken en mediëren**

Met netwerken wordt het zoeken naar nieuwe contacten en het onderhouden van deze functionele relaties, bedoeld. Onder mediëren wordt het zoeken naar overeenkomsten en bemiddelen in belangenverschillen, verstaan. Gezien de verschillen in invulling, is ervoor gekozen om netwerken en mediëren apart in de onderstaande paragrafen te behandelen.

#### **Netwerken: toegepast door 10 respondenten**

Boundary spanners zijn van mening dat netwerken een belangrijk onderdeel uitmaakt van hun dagelijkse praktijk. Uit de interviews blijkt dan ook dat twee derde van de boundary spanners deze strategie toepast. Zij geven aan dat het vergaren van nieuwe contacten belangrijk is voor hun werk als beleidsmedewerker en hier een essentieel onderdeel van uitmaakt. Boundary spanners die al langer binnen eenzelfde gemeente actief zijn, zien het nut van het opdoen van nieuwe contacten soms minder in. Zo stelt R1 (respondent 1), die al meer dan 15 jaar werkzaam is bij dezelfde gemeente, het volgende over het vergaren van nieuwe contacten:

*‘Nou, nieuwe contacten? Ik heb al best veel contacten, meerdere malen per week spreek ik verschillende collega’s van het maatschappelijke en woondomein. Ja, dat zijn niet per se nieuwe contacten. Die ken ik door en door.’*

Veel andere boundary spanners zien echter wel het belang van het opdoen van nieuwe contacten in, maar geven door gebrek aan tijd aan dat zij deze strategie niet altijd optimaal kunnen uitvoeren. Een behoorlijke groep stelt namelijk dat bij tijdgebrek er minder intensief genetwerkt wordt en er minder functionele contacten worden opgedaan. Dit kan een weerslag hebben op het coördinatieproces. Respondenten stellen dat zij door tijdgebrek vaak alleen de *usual suspects* uitnodigen voor hun vergaderingen. Daardoor hebben sommigen de relevantie van de werkzaamheden van andere clusters of externe partners niet altijd helder op het netvlies. Boundary spanners geven aan dat zij bij een lagere werkdruk meer netwerkbijeenkomsten zouden willen organiseren. R4 en R14 stellen dat zij naast meer netwerken, ook meer zelfstandig onderzoek willen doen, zoals het doen van een SWOT-analyse.

De grootte van de gemeente en de organisatiestructuur kunnen een positieve bijdrage leveren aan het netwerkklimaat. Boundary spanners geven aan dat zij bij een middelgrote gemeente, in tegenstelling tot hun collega’s bij bijvoorbeeld grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, makkelijker connecties leggen buiten de grens. Dit ligt vooral in het feit dat lijntjes korter zijn en beleidsambtenaren in deze organisaties door de vaak platte organisatiecultuur meer vrijheid genieten. Dit heeft volgens hen een positief effect op het netwerkproces. R12 zegt hierover: *‘Dit is natuurlijk wel zo’n maat dat je eigenlijk iedereen wel kent. Je netwerk wordt heel snel, heel groot. We zijn geen Den Haag, dat is zo groot, daar ken je misschien maar vijf procent.’*

Ambtenaren die deze strategie toepassen, geven aan dat het daarnaast belangrijk is deze functionele contacten te onderhouden. Het onderhouden van contacten kan op verschillende manieren, zoals in formele overleggen, op informele aangelegenheid, door het ondernemen van teambuildingactiviteiten of -seminars of tijdens borrels. Iedere boundary spanner zoekt hier zijn eigen weg in. R8 stelt bijvoorbeeld:

*'Ik ben eigenlijk niet zo van dat klassieke netwerken (...). Daar ben ik niet zo goed in, die borrels waar je elkaar treft en informatie uitwisselt. Daar ben ik niet te vinden. Maar ik wil wel altijd lijntjes leggen en mensen aanhaken, werkrelaties onderhouden. (...) Ik ben meer de persoon die alles doet via de achterdeur, via informele kanalen.'*

Ook is het waardevol als een boundary spanner zich in de achtergrond van collega's verdiept met als doel om de relatie te voeden. R6 onderschrijft ook deze informele, persoonlijke component van netwerken. R6 geeft aan dat je, naast het creëren van maatschappelijke waarde, moet zorgen dat collega's het 'leuk' hebben op hun werk en met elkaar: *'Ja, daarmee bedoel ik leuk in de meest basale vorm. Gewoon leuke dingen doen. (...) Kun je nog een beetje lachen? Hebben we een leuke tijd samen? (...) Dan blijven mensen geboeid.'*

Boundary spanners die de netwerkstrategie gebruiken, zijn van mening dat het opdoen van nieuwe contacten en het onderhouden van deze contacten een positief effect heeft op het proces van beleidscoördinatie. Dit komt overeen met de vooropgestelde verwachting. Boundary spanners stellen dat op het moment dat je als collega weet waar de ander mee bezig is en hen op zowel formeel, als informeel niveau kent, het makkelijker is om samen op te trekken. Op deze manier is het eenvoudiger om elkaar in een vroeg stadium van een gemeentelijke opgave te betrekken en is er eerder sprake van positieve beleidscoördinatie.

#### Mediëren: toegepast door 14 respondenten

De mediëringsstrategie is een populaire strategie onder boundary spanners en wordt door bijna alle geïnterviewden gebruikt. Boundary spanners passen deze strategie toe om te bemiddelen in verschillende belangen die er volgens hen tussen de clusters wonen en zorg bestaan. Ook kan deze strategie worden ingezet voor het detecteren van overeenkomsten en het verkleinen van verschillen tussen clusters. Sommige boundary spanners merken op dat de domeinen wonen en zorg, niet precies weten wat elkaar bezighoudt. Een voorbeeld hiervan is de situatie in de gemeente van R14. Doordat de clusters wonen en zorg op andere afdelingen zijn gehuisvest, is het coördinatieproces pas net opgang gekomen. Hierdoor vindt er op dit moment nog weinig coördinatie plaats. Dit moet volgens deze respondent in de toekomst veranderen. R14 vertelt:

*'Er is nog weinig kennis over elkaars vakgebied, wat de taken over en weer zijn. Wat mensen precies bezighoudt. Het zijn gewoon natuurlijk enorm brede domeinen (...). Er zijn heel veel aparte opgaven. Dat staat niet bij iedereen op het netvlies.'*

Onwetendheid over elkaars belangen, bezigheden en motivatie wordt gezien als funest voor de coördinatie. Boundary spanners proberen deze onwetendheid die zij bemerken bij de collega's uit de verschillende domeinen te overbruggen door frequent bij overleggen aan te schuiven en door blijvend



in gesprek te gaan. R15 omschrijft deze grenspositie als *'de linking pin tussen sociaal en fysiek'* en ziet hierin een belangrijke koppelkans tussen deze twee beleidsdomeinen.

Bijna alle respondenten merken bovendien op dat er, door onwetendheid, bepaalde aannames bij henzelf of bij andere collega's leven over de werkwijze van het andere cluster. De vooroordelen zien er bijvoorbeeld als volgt uit volgens R6:

*'Ik denk dat het sociaal domein door mensen uit de RO-hoek over het algemeen beleefd wordt als vaag en niet erg concreet. Terwijl sociaal domein de RO'ers ja, nog wel eens tunnelvisies vinden hebben van -nou, ik moet er een project door heen jagen en ja, niemand stopt ons-.'*

Dergelijke denkbeelden kunnen in de weg staan bij het coördinatieproces. Deze stereotype-ideeën kunnen door boundary spanners worden weggenomen door met elkaar in gesprek te gaan en elkaars gedachtegang te leren kennen. R12 verwoordt dit proces als volgt: *'Samenwerken is een bewustwordingsproces. Het is niet dat mensen er niet in geïnteresseerd zijn, maar het is gewoon dat je nog niet alles weet. Je kunt ook niet alles [over het andere domein en de ander] weten.'*

De verantwoordelijkheid voor de coördinatie ligt echter niet alleen bij de boundary spanner, maar ook voor een deel bij de samenwerkingspartner. Een boundary spanner kan uitnodigen om te coördineren en te participeren, maar heeft slechts beperkte bevoegdheden en kan de grenspartij niet dwingen. De boundary spanner bezit vaak geen bindende bevoegdheden en is beperkt in het inzetten van zijn macht. Een voorbeeld van een dergelijke situatie wordt gegeven door R11. R11 die werkzaam is op het fysieke domein, omschrijft een casus waarbij zij input wilde genereren vanuit de uitvoeringsafdeling van het sociaaldomein. Na een paar berichten, telefoontjes en reminders kwam er echter geen gehoor. R11 wil graag streven naar een hoger niveau van beleidscoördinatie, maar erkent ook dat zij dit niet alleen kan bewerkstelligen. Het andere cluster speelt hierbij ook een belangrijke rol: *'Dan kom je in een soort consulteren en informeren terecht, maar het liefst betrekken we ze aan de voorkant. Je wilde [de samenwerking] op een hoger niveau [brengen].'*

Andere respondenten herkennen dit beeld en stellen dat mensen zich 'belangrijk' moeten voelen en het gevoel moeten hebben dat hun werk 'waardevol' is voor de organisatie. Wanneer dit zo is, zullen zij eerder welwillend tegenover domeinoverstijgende samenwerking staan.

Samenvattend kan gesteld worden dat het mediëren van belangen een positieve uitwerking op beleidscoördinatie heeft. Dit is in overeenstemming met de vooropgestelde verwachtingen. Er moet echter wel een kleine nuance worden aangebracht. De formele middelen die boundary spanners kunnen inzetten, zijn beperkt. Hoewel boundary spanners in de praktijk genoeg koppelkansen zien, kunnen zij andere partijen immers niet dwingen om relaties aan te gaan.

#### Ambassadeurschap: toegepast door 4 respondenten

De strategie van het ambassadeurschap is niet expliciet besproken in de literatuur, maar is op inductieve wijze uit de empirie gekomen. Ongeveer een kwart van de respondenten gaven aan dat zij deze strategie in de praktijk toepassen. De strategie van het ambassadeurschap kan tweeledig worden opgevat. Enerzijds, kan een boundary spanner een ambassadeur voor externe of interne partners zijn. R6 verwoordt deze functie als het fungeren als *'een alarmbel voor de buitenwacht'*, terwijl een andere

respondent de term contactpersoon gebruikt. Deze substrategie kan gezien worden als een gevolg van succesvol netwerken en mediëren, omdat het opbouwen van relaties en mediëren tussen afdelingen belangrijke voorwaarden zijn voor het vergroten van de vindbaarheid. R6 ziet het ambassadeurschap als een soort 'personificatie van een afdeling' en zegt het volgende over het ambassadeurschap: *'Mensen beseffen dan van -oh, wacht eens even. Dit soort aspecten zitten er ook aan. Dan moeten we even bij [respondent 6] zijn en bij x en dat even in gang zetten.- En dan word je niet vergeten als hele afdeling (...).'*

Ambassadeurschap is vooral in een netwerksamenwerking van groot belang. Elke speler in zo'n breed georiënteerd netwerk heeft namelijk een uniek netwerk, waar anderen van kunnen profiteren. Zo vertelt R12 over het belang van heterogene contactsamenstellingen:

*'Het zijn natuurlijk netwerken die netwerken aanboren, dus mijn collega [die werkt op de andere afdeling] die heeft een heel ander netwerk. Ik ga niet investeren om precies datzelfde netwerk te hebben als zij. Maar ik kan haar netwerk gebruiken en zij die van mij.'*

Andere collega's hebben zo ook voordeel van het toegepaste ambassadeurschap van de boundary spanner. Eén respondent geeft zelfs aan dat zij bij opgaven wordt betrokken die niet haar expertisegebied zijn, maar waar zij door haar 'regelkracht' toch voor gevraagd wordt. Boundary spanners worden ook benaderd door externe partijen om zaken intern te regelen of uit te zoeken en worden zo gezien als 'het gezicht van de gemeente'. R8 zegt hierover: *'Ik stop niet voordat ik een antwoord heb (...) Anderen komen dan bij mij, ook bij opgaven waar ik niks mee te maken heb, zoals duurzaamheid. Ik weet niks over duurzaamheid (...) maar dan moet ik dat [voor ze] uitzoeken.'*

Anderzijds, kan een boundary spanner proberen om een ambassadeur op een andere beleidsafdeling te zoeken en hem of haar voor een opgave of voorstel te enthousiasmeren. Op deze manier kan het coördinatieproces tussen de afdelingen worden uitgebouwd. De strategiegebruikers stellen dat er altijd '2 of 3 mensen in een groep zitten die de opgave trekt'. Het is hierbij de kunst om net deze mensen te enthousiasmeren voor je eigen opgave om zo de coördinatie op een hoger niveau te brengen.

Respondenten die deze strategie in de praktijk toepassen, geven aan dat het ambassadeurschap een positief effect heeft op het coördinatieproces. Deze positieve relatie ligt in het gegeven dat hun afdeling door de inspanning van de boundary spanner op netwerkniveau beter vindbaar is en daardoor beter bereikbaar wordt. Op deze manier kan beleid door de vergroting van de vindbaarheid en het uitbreiden van het netwerk, makkelijker op elkaar worden afgestemd. Ook kunnen boundary spanners anderen op deze manier enthousiasmeren voor een vraagstuk. Hierdoor wordt vooral de wil om te coördineren vergroot. Dit komt het interne coördinatieproces ten goede. Hoewel er voor deze specifieke uitwerking geen verwachting is opgesteld, komt deze overeen met de gedachte dat de netwerk- en mediëringsstrategie een positieve uitwerking heeft op de beleidscoördinatie.

## **Strategie II: Inzetten van hiërarchische relaties**

Boundary spanners kunnen op zowel intern, als politiek-bestuurlijk niveau hiërarchische relaties inzetten. Om deze reden worden deze twee niveaus in deze paragraaf apart van elkaar besproken.

### Managementniveau

*Managementhiërarchie: macht, toegepast door 7 respondenten*

Ongeveer de helft van de boundary spanners geeft aan af en toe de manager in te zetten om obstructies in het interne werkproces te doorbreken. Zij zetten deze strategie echter niet te pas en te onpas in. Zij gebruiken deze strategie bijvoorbeeld, wanneer meermaals niet aan verzoeken wordt voldaan. R7 verwoordt zijn strategie als volgt: 'Ik vraag het één keer netjes, één keer wat minder netjes en vervolgens schaal ik op.' Andere respondenten beamen deze handelingswijze. R6 beschrijft bijvoorbeeld een casus waarin het andere domein meermaals geen gehoor gaf aan verschillende op zichzelf staande verzoeken. Deze respondent typeert de situatie en zijn reactie als volgt: 'Op een gegeven moment was ik het zat. En toen dacht ik: ik ga niet eens meer naar de medewerker. Ik schaal meteen op. Ik heb geen tijd voor gedoe (...) Toen was het snel geregeld.'

Boundary spanners die deze strategie toepassen, zijn zich bewust van de mogelijke consequenties van deze strategie. Een respondent duidt de toepassing treffend met het Engelse gezegde 'you win some, you lose some'. Hiermee worden de voor- en nadelen bedoeld die aan deze strategie kleven. Een voordeel is dat de boundary spanner zijn taak verder kan uitvoeren. De kans is echter aanwezig dat de coördinatiesamenwerking een deuk oploopt door deze actie en betrokkenen in het vervolg minder snel geneigd zijn om voorafgaand aan het proces zaken met elkaar af te stemmen. R9 beschrijft het effect van strategie op de beleidscoördinatie als volgt:

*'Ik denk [dat het toepassen van deze strategie] in fundamenteel iets negatief is (...). Het gaat er dan om of iemand gelijk krijgt of niet. En dan heb je dat fenomeen van 'the battle and the war'. Tja, één keer winnen maar we moeten door... Echt brokken maken. Dat wil je niet.'*

Echter, voor negatieve beleidscoördinatie dat op zichzelf minder een proces is, is de uitwerking van deze strategie eerder positief. Belangrijke verschillen in beleid worden immers op deze manier overkomen.

De overige acht boundary spanners passen deze strategie niet toe. Zij vinden het inzetten van hiërarchische, interne macht niet nodig, of stellen dat het eenzijdig inzetten van managers het proces kan schaden. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven door R5. Deze respondent geeft aan de geschetste hiërarchische sfeer niet te herkennen: 'Wij zijn vooral zelf organiserend en hebben geen leidinggevende op de inhoud. Dus als er iets is, dan kunnen we vrij vlot schakelen met onze collega's. Ik kan me bijna niet voorstellen dat we er niet uitkomen op één of andere manier.'

Het effect van de inzet van deze substrategie is dus niet eenduidig. De strategie kan gezien worden als positief voor de korte termijn en voor negatieve beleidscoördinatie. Belangrijke verschillen tussen afdelingen worden namelijk zo voorkomen en de werkzaamheden kunnen zo weer hervat worden. Voor de langere termijn wordt deze strategie als negatief ervaren voor het proces van (positieve) beleidscoördinatie, omdat eenzijdige conflictbeslechting de wil om te coördineren doet afnemen en daarmee coördinatieproces in de weg kan staan. Hoewel de verwachting was dat deze relatie een

wisselend effect zou hebben op beleidscoördinatie, verschilt de oorzaak van deze relatie. Er werd namelijk verwacht dat wanneer partijen gezamenlijk de hiërarchie opzocht, de strategie positief zou uitwerken. Deze vooropgestelde verwachting moet dus op basis van de resultaten verder worden genuanceerd.

*Managementhiërarchie: middelen, toegepast door 12 respondenten*

Veel respondenten, namelijk meer dan driekwart, zetten interne hiërarchische macht in om extra middelen, zoals extra budget, fte of andere voorzieningen bij het management te genereren. De meest gehoorde reden om het management voor deze reden in te schakelen, is het capaciteitsgebrek bij gemeenten. Boundary spanners bemerken dat vooral positieve vormen van beleidscoördinatie, te lijden hebben onder deze capaciteits- en budgetkrapte. Het management is wel vaak op de hoogte van deze tekorten en probeert hiervoor een oplossing te vinden. R9 zegt hierover: *'Elke afdeling heeft nu bij ons een aparte capaciteitsplanning, waardoor je nu een probleem hebt als je mensen van een andere afdeling nodig hebt. Hier wordt op managementniveau aan gewerkt.'*

Een aantal respondenten geeft aan dat het management hen soms zelfs 'terugfluit' op drukke momenten. Deze boundary spanners staken op dat moment hun werkzaamheden buiten de afdelingsgrens, waardoor er geen sprake meer is van positieve beleidscoördinatie. R1 duidt de situatie op treffende wijze:

*'Je merkt wel dat er gewoon heel veel werk ligt en dat iedereen het heel erg druk heeft. Dan geef je dat aan [bij het management]. [Het antwoord is dan:] jullie vanuit wonen moeten nu niet te veel doen op het gebied van zorg (...). Ja, dan worden weer een soort van schotjes teruggeplaatst, terwijl we juist hard bezig zijn om daar doorheen te werken. Dat voelt dan helemaal niet prettig, nee.'*

Een andere groep boundary spanners schetst een positiever beeld over de inzet van managers voor het vergaren van meer middelen of steun. Eén respondent schetst een situatie waarin haar cluster een onderzoek wilde uitvoeren, maar dit niet alleen kon financieren. Toen zij vervolgens overlegde met de afdelingshoofden van beide clusters, kwam het idee om het onderzoek te verbreden naar het sociaaldomein en de bijbehorende onderzoekfinanciering te delen. Dit pakte positief uit. R12 zegt over het resultaat van het onderzoek: *'Er zijn extra opgaven ingekomen die vanuit het sociaaldomein ook nog extra gewenst zijn. We konden zo dingen combineren. Waardoor het onderzoek ook zeker beter en completer is geworden (...).'* In deze casus zijn de collega's uit het andere cluster op een vroeg moment in het proces betrokken, wat leidde tot een positief effect op de beleidscoördinatie.

Het effect van het inzetten van de manager voor extra middelen op de beleidscoördinatie is dus ook wisselend. Op het moment dat het management het krapte- en budgetprobleem erkent en met een creatieve oplossing komt, heeft deze strategie een positieve uitwerking op de coördinatie. Echter, wanneer de manager geen prioriteit heeft gemaakt van verregaande coördinatie, kan de toepassing van deze strategie ook nadelig werken. Dit is niet geheel in lijn met de vooropgestelde verwachting. De verwachting was namelijk dat de inzet van deze strategie een positieve uitwerking had, mits deze door beide clusters wordt ondernemen en negatief, op het moment dat dit niet gebeurt. Deze verwachting moet dus in de praktijk worden bijgesteld.

#### *Managementhiërarchie: advies, toegepast door 4 respondenten*

Hoewel deze vorm van het inzetten van hiërarchische relaties niet expliciet is uitgevraagd, blijkt een aandeel van de boundary spanners deze strategie toe te passen. Een kwart van de boundary spanners zet n deze strategie in bij twijfel over een situatie, of wanneer zij onzeker zijn welke koers zij willen varen. Deze strategie heeft volgens de boundary spanners minder verregaande gevolgen dan de eerder besproken vormen van hiërarchische macht. Een manager wordt in deze context eigenlijk gebruikt als sparringpartner, raadgever of vraagbaak over interne kwesties. R12 zegt het volgende over het gebruik van deze strategie: *'Ik zat laatst in een lastige situatie met een collega. Ik kreeg maar geen gehoor, maar had het (de input) wel gewoon nodig. Toen ben ik naar de manager gegaan en aan haar gevraagd: hoe zou jij dit verder aanpakken? Ik zie het zo en zo, maar wat vind jij?'*

Een manager kan in een dergelijke situatie soelaas bieden zonder dat deze persoon daadwerkelijk zijn macht hoeft in te zetten. Hoewel er voorafgaand geen verwachtingen zijn opgesteld over deze vorm van hiërarchische macht, kan gesteld worden dat boundary spanners het toepassen van deze strategie een positieve uitwerking vinden hebben op de gemeentelijke beleidscoördinatie tussen clusters. Immers, de vertrouwensrelatie die belangrijk is voor vooral de positieve vormen van beleidscoördinatie, wordt niet geschaad en een boundary spanner kan zelf met goedkeuring en extra raad van de manager, beleid verder coördineren.

#### Politiek-bestuurlijk niveau

Net als op intern niveau kan een boundary spanner de politiek-bestuurlijke hiërarchie op twee niveaus inzetten

#### *Politiek-bestuurlijke hiërarchie: macht, toegepast door 1 respondent*

De eerste vorm, het inzetten van politiek-bestuurlijke macht om obstructie of interne processen te versnellen, wordt eigenlijk nauwelijks toegepast. De enige respondent die deze strategie gebruikt, R7, vertelt dat hij de wethouder inzet om interne processen te versnellen of twijfel in de organisatie weg te nemen: *'Ik zorg altijd dat ik rugdekking [van het bestuur] heb op het proces en de inhoud. En dat laat ik ook zien, snap je. Als ze mij zien, zien ze ook de bestuurder achter me.'*

Andere boundary spanners vinden de toepassing van deze strategie ongepast of zijn van mening dat deze strategie tegen ongeschreven ambtelijke regels in gaat. R12 vertelt hiervoor: *'Nee, dat moet je echt voorkomen. Als de wethouder ter ore komt dat je intern in je samenwerking vastloopt, dan heb je iets fout gedaan. Goed fout.'*

Gezien het feit dat slechts één respondent deze strategie in de praktijk toepast, kan niet bepaald worden wat het precieze effect is van het inzetten van deze strategie op de beleidscoördinatie. Het is echter wel opvallend dat veel boundary spanners deze strategie afkeuren en de toepassing van deze strategie vaak ongepast vinden. In deze afkeer tegen de strategie huist mogelijk een antwoord op de vraag. Hoewel een wethouder door zijn positie coördinatie zou kunnen afdwingen, heeft dit echter, zeker wanneer de boundary spanner deze macht eenzijdig inzet, een negatieve uitwerking op de meer verregaande vormen van beleidscoördinatie, zoals het gezamenlijk prioriteren. De verwachting was dat deze strategie een positieve invloed had op de beleidscoördinatie, mits deze gezamenlijk werd gebruikt. Deze verwachting moet dus verder worden genuanceerd.

*De politiek-bestuurlijke hiërarchie: middelen, toegepast door 9 respondenten)*

Het tweede niveau waarop deze strategie kan worden toegepast is om extra steun of middelen te genereren voor een ambtelijke opdracht. Meer dan de helft van de boundary spanners gebruikt deze vorm van hiërarchische macht in de praktijk.

Het is echter belangrijk om te vermelden dat wethouders geen beschikking hebben over formele middelen, zoals extra budget of fte. Boundary spanners kunnen deze macht daarentegen wél gebruiken om hun ambtelijke opdracht hoger op de maatschappelijke agenda te plaatsen, waardoor er intern en extern meer steun voor hun opdracht kan worden vergaard. De inzet van wethouders voor middelen komt dus vooral tot uiting in de vorm van meer steun voor hun ambtelijke opgave, of het hoger plaatsen van deze opgave op de politiek-maatschappelijke agenda. Met andere woorden zou de toepassing van deze substrategie gezien kunnen worden als lobbyen bij de politiek-bestuurlijke macht. Een redelijk grote groep boundary spanners stelt dat lobbyen bij een wethouder een voordelige uitwerking kan hebben. Op deze manier kun je als boundary spanner tenslotte extra aandacht genereren voor een issue.

Op het moment dat het bestuur een prioriteit heeft gemaakt van een ambtelijke opgave, ervaren boundary spanners dat lijntjes korter worden en 'keihard lobbyen' vaak niet nodig is. Een aantal gemeenten heeft bijvoorbeeld één wethouder voor wonen en zorg. Beleidsambtenaren ervaren de grote betrokkenheid van het bestuur, als een boost voor hun vraagstuk. Een andere groep gemeenten hebben twee of zelfs meerdere wethouders die betrokken zijn bij dit vraagstuk. Zij geven aan dat een maandelijks portefeuillehouder overleg, waarbij de woonzorgopgave centraal staat, het verschil kan maken.

Desondanks moeten boundary spanners deze strategie zorgvuldig toepassen. Er is namelijk ook een (kleine) groep respondenten die een afkeer heeft tegen het gebruik van deze strategie. R8 is één van de respondenten die deze strategie niet toepast. Zij vertelt dat het gebruik van deze strategie door haar collega's 'haar aversie is'. R8 vertelt verder:

*'Ik vind het een gevaarlijke, lobbyen bij de wethouder. Ik merk dat sommige collega's van het sociaal domein dat wel doen, maar daar heb ik het dan ook mee te doen. Ik vind het zelf niet prettig. (...) We zijn één gemeente en we doen het met elkaar. Het kan toch niet zo zijn dat iemand die iets harder lobbyt de ruimte claimt?!'*

Andere collega's kunnen dus bij het inzetten van deze strategie, het gevoel krijgen dat hun vraagstuk wordt ondergesneeuwd en minder aandacht krijgt op het politiek-bestuurlijke toneel. Het hekelpunt van deze respondenten is dan vooral dat boundary spanners deze strategie inzetten zonder consultatie. Dit kan het vaak fragiele positieve coördinatieproces schaden.

Een andere groep nuanceert dit beeld en is van mening dat deze strategie een positieve uitwerking kan hebben op de beleidscoördinatie, mits dit 'op gelijke voet' gebeurt. Dit betekent dat collega's aan beide kanten van de grens een gelijk aandeel hebben in het inzetten van de wethouder op deze strategie. Wanneer dit zo is, kan het positieve vormen van coördinatie ten goede komen. Al met al kan geconcludeerd worden dat deze strategie een overwegend positieve uitwerking heeft op het beleidscoördinatieproces, mits beide kanten van de beleidsgrens worden betrokken bij de

vraagstelling en andere clusters het idee hebben dat zij voldoende regie hebben. Dit komt overeen met de vooropgestelde verwachting.

### **Strategie III: Het bewerkstelligen van innovatie**

Het bewerkstelligen van innovatie is een veelvoorkomende strategie die wordt toegepast door twee derde van de respondenten, namelijk door 10 van de 15. Boundary spanners vertellen dat zij in hun functie vaak de ruimte krijgen om te innoveren. In sommige gemeenten is innovatie in beleid verankerd. Er is bijvoorbeeld een wettelijk innovatiefonds vastgelegd, waaruit geld beschikbaar wordt gesteld voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe wooninitiatieven. In andere gemeenten is zo'n innovatiefonds niet beschikbaar en wordt bij een innovatief idee, in overleg budget en capaciteit vrijgemaakt. Boundary spanners stellen dat innovaties in de woonzorgsector de komende jaren hard nodig zijn door de aankomende vergrijzingsgolf en krimp van het aandeel werkenden. Op deze manier wordt volgens velen de verzorgingsstaat onhoudbaar.

Een andere groep boundary spanners is kritischer over de hoeveelheid invloed die zij kunnen uitoefenen op het innovatieproces. R10 vraagt zich bijvoorbeeld hardop af hoeveel invloed hij kan hebben als beleidsadviseur: *'Je hebt best wel veel vrijheid en zo [als beleidsadviseur]. Dus als ik iets wil innoveren, zou dat kunnen. Maar ik weet niet of een beleidsmedewerker iets heel innovatiefs kan doen (...). Ik mag met iedereen samenwerken, intern en extern, maar om dat nu heel innovatief te noemen...'*

Naast ruimte en goedkeuring om te innoveren speelt ook tijd een rol. Een aantal respondenten is van mening dat er eigenlijk te weinig tijd is om innovaties uit te werken. Het blijft volgens hen veel bij brainstormen over innovatiekansen en het bedenken van nieuwe oplossingsrichtingen, wat overeenkomt met de eerste en tweede factor van het innovatieproces, te weten *opportunity exploration* en *generativity*. Beleidsambtenaren zouden graag hun ideeën in de praktijk willen ontwikkelen en willen testen, zoals dit gebeurt tijdens de *formative investigation*. Hier is echter vaak te weinig tijd voor.

Dit hangt sterk samen met de capaciteits- en budgettekorten in de publieke sector. Op deze manier raken werkzaamheden die wellicht minder acuut van aard zijn, zoals het uitwerken van vernieuwende concepten, ondergesneeuwd. R6 ziet ook dat een aantal van zijn collega's door de werkdruk niet staan te springen om te innoveren: *'Dat je dan gewoon al een hele berg werk te verzetten hebt. Je krijgt je reguliere werk nauwelijks af, dan zit je niet te wachten op nieuwe avonturen met een onzekere aanslag.'*

De respondenten die aangeven dat het bewerkstelligen van innovatie tot hun dagelijkse praktijk behoort, innoveren vooral op product- of serviceniveau. Zij geven aan dat zij bezig zijn met het bedenken innovatieve woonconcepten voor senioren of kwetsbare groepen. Sommige boundary spanners stellen daarnaast dat het noodzakelijk is om voor de ontwikkeling van innovatieve wooninitiatieven, nieuwe samenwerkingspartners in hun netwerk te betrekken. Zij zien in dat er bij een productinnovatie óók governance innovaties komen kijken. Het innoveren op governance niveau is echter niet een doel an sich voor deze respondenten. Daarnaast is slechts één respondent betrokken bij innovaties op procesniveau, zoals de opzet van omgevings- en intaketafel.

Het effect van deze strategie op beleidscoördinatie wordt wisselend ervaren door boundary spanners. Wanneer slechts één van de twee clusters innoveert maar het andere cluster hier niet in betreft, ontstaat er een negatieve relatie ontstaat tussen innovatie en coördinatie. Op deze manier wordt beleid namelijk lastiger op elkaar afgestemd, omdat de clusters door de verschillende visies anders gaan prioriteren. R1 zegt: *'Dus als één afdeling innoveert, zich aanpast op de omgeving en die ander blijft achter, (...) dan vind je elkaar niet meer en ga je elkaar ook niet meer vinden, als je niet oppast.'* Wanneer innovaties echter gezamenlijk plaatsvinden, is er echter een positief effect waar te nemen op de beleidscoördinatie.

Andere respondenten zien geen directe relatie tussen innoveren en het proces van beleidscoördinatie. Zij stellen dat ook lagere niveaus van beleidscoördinatie afdoende zijn om innovatie op gang te brengen. Positieve beleidscoördinatie hoeft hierbij geen doel te zijn en is ook niet altijd nodig. Deze groep respondenten stelt dat je ook best op ad hoc basis kunt innoveren. De overige respondenten stellen dat er een overwegend positieve relatie is tussen het bewerkstelligen van innovatie en het coördinatieproces tussen afdelingen. Zij geven echter wel als voorwaarde om gezamenlijk op te trekken en wederzijds eigenaarschap te genereren.

Kortom, innovatie heeft een overwegend positieve uitwerking op beleidscoördinatie, maar hierbij is het belangrijk dat er bij meerpartijeninnovaties door clusters gezamenlijk wordt opgetrokken en van innovatie een prioriteit wordt gemaakt. Dit komt niet geheel overeen met de vooropgestelde verwachtingen. Er werd namelijk op basis van de theorie verwacht dat de innoverende strategie van boundary spanners een uitsluitend positieve relatie zou hebben op de beleidscoördinatie. Deze verwachtingen moeten dus worden genuanceerd.

#### 4.2 Beleidscoördinatie in de praktijk

Het zoeken naar afstemming tussen beleidsclusters is een gegeven dat alle boundary spanners in hun dagelijkse praktijk herkennen. Zij zien verschillende losse beleidsopgaven, waarbij coördinatie tussen deze thema's en bijbehorende diensten noodzakelijk is, zoals tussen het sociale en fysieke domeinniveau, die gezamenlijk de woonzorgopgave uitvoeren. Dit coördinatieproces beperkt zich echter niet tot de uitvoer van de woonzorgopgave. Beide beleidsdomeinen trekken bijvoorbeeld ook naar elkaar toe tijdens het opstellen van de omgevingsvisie, de visie sociaal domein en de reguliere woonvisie. Zo vertelt R12, werkzaam op het ruimtelijke domein, over de verbindingen die zij ziet tussen de sociale en fysieke wereld:

*'De omgevingswet vraagt van ons om een bredere samenwerking [met het sociale domein] en om verder te kijken dan onze eigen expertise (...). In de omgevingsvisie hebben we nadrukkelijk het sociaaldomein ook meegenomen en dat zijn niet alleen de harde voorzieningen, zoals scholen en dat soort dingen. Maar ook zachtere aspecten zoals behoeften (...).'*

Bijna alle boundary spanners, behalve R15, geven aan dat het opstellen van een visiedocument waarin de woonzorgplannen worden vastgelegd, een positieve uitwerking heeft op beleidscoördinatie. Zij stellen dat door de bestuurlijke opdracht die zij hebben gekregen om een woonzorgvisiedocument te maken, de beleidsdomeinen wonen en zorg elkaar aan de voorkant van het proces hebben betrokken. Sommige boundary spanners zien het opstellen van een dergelijke visie als een duidelijk omkeerpunt



in de intra-gemeentelijke coördinatie tussen de clusters. Zij zien het document als een soort visionaire ‘stip aan de horizon’, waardoor de coördinatie een minder vrijblijvend karakter heeft gekregen. Een andere groep ziet het visiedocument eerder als een ‘bestending van de samenwerking’ en niet zozeer als een evolutie van de coördinatie.

Er kan daarnaast gesteld worden dat het intensiveren van het coördinatieproces tussen de clusters wonen en zorg, voor alle boundary spanners het uitgangspunt is in de uitvoer van deze opgave. Zij stellen dat er expertise vanuit beide clusters nodig is om tot goed en sluitend beleid en een uitvoeringsprogramma te komen. R15 plaatst echter als enige vraagtekens bij de verregaande coördinatie, zoals positieve en strategische beleidscoördinatie. Deze respondent is vóór het consulteren en het geven van feedback bij het coördineren van beleidskaders, een vorm van negatieve beleidscoördinatie, maar twijfelt aan de haalbaarheid van positieve coördinatiestructuren: *‘Of dat nou echt een wens is, dat integraal werken. Dat weet ik niet. Het kost meer energie en tijd. Je komt ook knelpunten tegen en dat is niet heel handig omdat je gewoon beleid vastgesteld wilt hebben. Het vertraagt.’*

#### 4.2.1 Verschillende ervaringen

Het is belangrijk om te vermelden dat er coördinatie-niveauverschillen zijn tussen de grensoverstijgende opgaven waar zowel de sociale als de fysieke diensten bij betrokken zijn. Beleidsambtenaren die bezig zijn op het gebied van wonen of zorg hebben brede uitvoeringstaken, die zoals eerder gezegd, zich niet beperken tot de uitvoer van de woonzorgvisie. Zo wordt opgemerkt dat er in andere grensoverstijgende opgaven nog weinig sprake is van beleidscoördinatie tussen de clusters. De woonzorgvisie is daarmee volgens boundary spanners een voorloper op andere opgaven. Boundary spanners geven aan dat een duidelijke bestuurlijke opgave die vaak aanwezig is binnen de woonzorgopgave, het coördinatieproces positief kan beïnvloeden.

Ondanks dat de geïnterviewde boundary spanners allen werkzaam zijn voor een gemeente die de woonzorgopgave al enige tijd uitvoeren, zijn de verschillen in coördinatie-niveau groot. De ene groep stelt dat er nog weinig sprake is van beleidscoördinatie, maar dit één van de interne speerpunten is. Bij deze groep is positieve beleidscoördinatie een zogenoemde ‘stip aan de horizon’ waar naartoe wordt gewerkt. De andere groep schetst een situatie waarin al stappen zijn gemaakt op woonzorggebied om de betrokken diensten op een verregaande positieve manier te coördineren. R12 is één van deze respondenten die een dergelijke verregaande vorm van beleidscoördinatie ziet. Op andere programma’s ziet deze respondent een ander beeld:

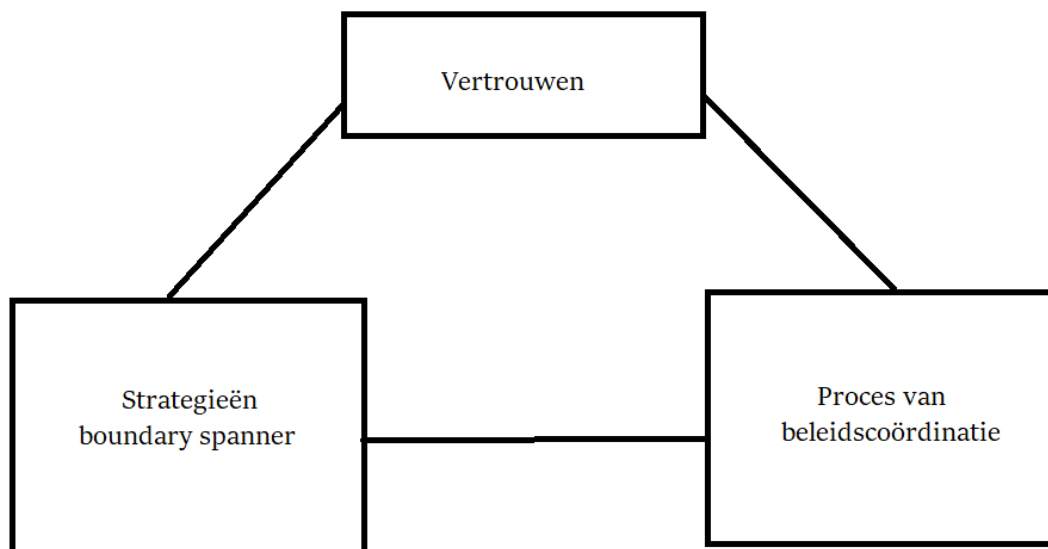
*“Je ziet bij woonzorg dat we eigenlijk nu een beetje toegaan naar integrale samenwerking op strategisch niveau want dat gaat echt over alle beide onderdelen, zeg maar. En bij andere thema’s [waar sociaal en fysiek bij betrokken zijn] denk ik dat het ergens tussen ad hoc [samenwerken op projecten] en gezamenlijk prioriteren zit.”*

Boundary spanners geven ook een verdeeld beeld over de tijdspanne waarin beleid tussen de clusters wonen en zorg wordt gecoördineerd. Zo geeft een aantal van hen aan dat het woonzorgvraagstuk al langere tijd aandacht ontvangt. Anderen geven aan dat er echter een kortere coördinatie-traditie is tussen deze clusters. Respondenten stellen bovendien dat de mate van intensiteit van deze coördinatie

een soort 'golfbeweging' is: een proces waarbij de coördinatie intensiveert wanneer het nodig is, maar bij minder urgente momenten ook naar de achtergrond verdwijnt.

#### 4.2.2 Vertrouwen als smeermiddel

Hoewel de invloed van de variabele vertrouwen van tevoren niet is opgesteld, is op inductieve wijze uit de empirie naar voren gekomen dat vertrouwen een belangrijke rol speelt in beleidscoördinatie. De aanwezigheid van vertrouwen is volgens de respondenten een onmisbaar facet in het proces van beleidscoördinatie en zien voor het verstevigen van deze vertrouwensrelatie tussen de domeinen een belangrijke rol voor de boundary spanner weggelegd. In afbeelding 7 is de relatie tussen de variabelen visueel gemaakt.



Afbeelding 7: De rol van vertrouwen

Vertrouwen kan in dit proces gezien worden als een mediërende variabele, omdat vertrouwen de relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele kan beïnvloeden. De eerste indicator van de onafhankelijke variabele, strategieën van de boundary spanner, is de netwerk- en mediëringsstrategie. Zoals eerder beschreven, is de boundary spanner in dit geval vooral bezig met het opbouwen van nieuwe contacten en het ontdekken van en bemiddelen bij belangen(kwesties). In dit proces is het opbouwen van een vertrouwensrelatie cruciaal en kan vertrouwen gezien worden als een soort voorwaarde voor effectief netwerken en mediëren. Wanneer er namelijk geen vertrouwen is tussen de verschillende partijen, kunnen er ook geen vruchtbare relaties worden opgebouwd en zal het sluiten van compromissen lastig worden. Dit verkleint de kans dat partijen elkaar tijdens, of voorafgaand aan een proces benaderen voor het coördineren van beleid.

Vertrouwen heeft daarnaast een positief effect voor het voorspellen van het succes van toekomstige samenwerkingen (Coletti, Sedatole, Towry, 2005). Dit betekent dat wanneer vertrouwen tussen domeinen groeit, partijen meer vertrouwen hebben in het succes van hun coördinatieopgave en zijn zij eerder geneigd om in de toekomst dit voort te zetten. Zo kan het coördinatieproces evolueren. Vertrouwen kan dus vooral de wil om te coördineren voeden.

Bij de tweede indicator, het inzetten van hiërarchie, speelt vertrouwen ook een belangrijke rol. De inzet van deze hiërarchische relaties kan namelijk leiden tot een vertrouwensbreuk, wat vervolgens kan leiden tot een afgenomen wil om te coördineren. Het eenzijdig inzetten van managers of politieke bestuurders kan bijvoorbeeld leiden tot een dergelijke vertrouwensbreuk. Het uitgangspunt voor het optimaliseren van de vertrouwensrelatie is het zoveel mogelijk proberen om op gelijke voet ontstane obstructie of vertraging te verhelpen. Wanneer dit niet lukt en de ene partij toch de ander op een zekere manier moet aanzetten tot actie, leidt het eenzijdig inzetten van de manager voor advies over een bepaalde situatie tot de minste vertrouwenschade. Dit kan de wil om te coördineren in de toekomst beïnvloeden. Daarnaast geven respondenten aan dat het gezamenlijk inzetten van de manager of politieke bestuurder, geen negatieve gevolgen heeft voor de vertrouwensrelatie.

De derde indicator van de onafhankelijke variabele, het bewerkstelligen, vindt plaats in een veranderende, complex omgeving. Respondenten die deze strategie gebruiken, geven meermaals aan dat vertrouwen en een zekere mate van regie over het proces, belangrijk zijn bij de uitvoer van gezamenlijke innovaties. Innovaties kosten geld, tijd en omdat innoveren binnen de woonzorgopgave tot op zekere hoogte wordt bekostigd vanuit gemeenschapsgeld, is zekerheid en vertrouwen over een goede afloop van het innovatieproces, van groot belang om überhaupt te beginnen. Hoewel respondenten aangeven dat een hoge mate van beleidscoördinatie niet altijd noodzakelijk voor het bewerkstelligen van innovaties, is het in het geval van gezamenlijk innoveren, onmisbaar dat betrokkenen vertrouwen in elkaar, elkaars expertise en het proces an sich.

#### 4.3 Samenvattend

In onderstaand schema is weergegeven in welke concrete handelingen bij deze strategie horen, wat het doel is, in welke setting de verschillende boundary spanner-strategieën effectief zijn en wordt de relatie op beleidscoördinatie beschreven.

Tabel 7: Strategie uitwerkingen

	<b>Netwerken en mediëren</b>	<b>Inzetten van hiërarchie</b>	<b>Bewerkstelligen van innovatie</b>
<b>Doel</b>	Relaties opbouwen	Interne obstructie doorbreken door gebruik macht of genereren middelen/steun bij managers of politieke bestuurders	De introductie van nieuwe elementen die een zekere breuklijn met het verleden betekenen
<b>Setting</b>	Aan de voorkant en tijdens het proces	Bij (herhaaldelijke) interne knelpunten	Bij windows of opportunity die mogelijk kunnen leiden tot innovatiekansen
<b>Rol van vertrouwen</b>	Als basis voor relaties en het intensiveren hiervan	Bij eenzijdig inzetten hiërarchie mogelijk funest	Als beginvoorwaarde voor gezamenlijke innovaties
<b>Effect op beleidscoördinatie</b>	Positief	Gemengde resultaten	Geen eenduidige directe relatie

## 5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt allereerst antwoord gegeven op de hoofdvraag. Vervolgens worden een theoretische en methodologische discussie rondom dit onderzoek gepresenteerd. Hieruit vloeien verschillende aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Tot slot worden verschillende aanbevelingen voor de beroepspraktijk gegeven, waarbij op zowel managementniveau, als op boundary spannerniveau aanbevelingen worden gedaan.

### 5.1 Beantwoording hoofdvraag

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: 'Wat is de invloed van de strategieën van boundary spanners op beleidscoördinatie tussen de clusters 'wonen' en 'zorg' met betrekking tot de uitvoer van de woonzorgopgave?' Om deze vraag te beantwoorden is gebruikgemaakt van een literatuurstudie en zijn semigestructureerde interviews gehouden met boundary spanners afkomstig uit verschillende gemeenten die actief connecties zoeken tussen het woon- en zorgcluster.

Uit de resultaten blijkt dat beleidscoördinatie tussen de clusters wonen en zorg nodig is voor het uitvoeren van de woonzorgopgave. Hoewel deze clusters gehuisvest zijn binnen dezelfde organisatie, bemerken boundary spanners verschillen in cultuur en handelingswijzen in de verschillende kokers. Vervolgens is onderzocht wat het effect van de strategieën van boundary spanners op beleidscoördinatie is. Uit de theorie zijn verschillende strategieën besproken. Deze zijn vervolgens samengenomen tot de drie hoofdstrategieën, te weten 1) netwerken en mediëren, 2) het inzetten van hiërarchische relaties en 3) het bewerkstelligen van innovatie.

Er is gebleken dat de strategietoepassing van boundary spanners een positieve invloed kan hebben op beleidscoördinatie, maar daarbij is het belangrijk dat beide kanten van de grens een aanzienlijk aandeel in het proces moeten hebben. Ook kan worden geconstateerd dat vertrouwen een belangrijke rol speelt in het proces van beleidscoördinatie en dit invloed heeft op het effect tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele. Er volgt nu per strategie een concluderende paragraaf over het waargenomen effect.

#### **Strategie I: Netwerken en mediëren**

Het doel van deze strategie is het opbouwen van relaties. Deze strategie wordt voorafgaand en tijdens het beleidscoördinatieproces toegepast. Uit de empirie kan worden geconcludeerd dat de eerste strategie, het netwerken en mediëren, een positief effect heeft op beleidscoördinatie.. Dit is overeenkomstig met de vooraf opgestelde verwachting. Boundary spanners stellen dat het opdoen van relaties, het onderhouden hiervan en het mediëren van belangen, in de praktijk een positieve uitwerking hebben op de coördinatie. Er wordt geredeneerd dat op het moment dat connecties zijn gemaakt het eenvoudiger is om beleid aan de voorkant van het proces op elkaar aan te laten sluiten.

Hierbij hebben verschillende factoren een positieve invloed op de coördinatieopgave. De boundary spanner levert met zijn verbindende kwaliteiten en relatiekapitaal hier een grote bijdragen aan. Concrete activiteiten die een positieve uitwerking hebben op het coördinatieproces zijn het opdoen en onderhouden van informeel contacten en het verdiepen in elkaars opgave, belangen en persoonlijke drijfveren. Ook is het kweken van begrip voor belangenverschillen en het sluiten van

tussenoplossingen, een belangrijke taak van de boundary spanner. Dit vergroot de wil om te coördineren bij betrokkenen.

Op het moment dat beleidsambtenaren aan beide kanten van de grens elkaar kennen en zich 'verdiepen in elkaars taal', zijn partijen dus eerder geneigd overeenstemming te zoeken, dan op het moment dat partijen elkaar niet kennen of op kwade voet met elkaar staan. Vertrouwen speelt ook een belangrijke rol in dit proces en kan gezien worden als basis voor het opbouwen van relaties en speelt ook een belangrijke rol in het intensiveren hiervan. Ook is vertrouwen het smeermiddel voor het mediëringsproces. Via de netwerk- en mediëringsstrategie kan er dus gebouwd worden aan vertrouwen, dat vervolgens kan leiden tot een grotere bereidwilligheid om te coördineren. Dit komt het coördinatieproces ten goede.

Daarnaast is uit de empirie nog een belangrijke activiteit ontdekt, die niet ongenoemd kan blijven, namelijk het ambassadeurschap. Deze nieuwe activiteit blijkt net als de in de theorie genoemde activiteiten, een positief effect te hebben op de coördinatie. Boundary spanners geven aan dat het ambassadeurschap, ook wel het zijn van 'het gezicht van de afdeling' genoemd, coördinatie kan bevorderen. Dit kan ook gezien worden als een succesvol gevolg van het toepassen van deze strategie.

### **Strategie II: inzetten van hiërarchie**

Boundary spanners geven aan hiërarchie te gebruiken om obstructie te doorbreken, vastgelopen verzoeken te verhelpen, of extra middelen of steun te genereren voor hun opgave. Deze strategie kan bovendien zowel op managementniveau, als op het politiek-bestuurlijk niveau worden toegepast. Dit maakt de toepassing van de strategie dus meerledig. Ook geven boundary spanners aan dat zij het management soms consulteren voor een lastige, interne kwestie. Zij verwachten dan niet perse dat de manager 'ingrijpt', maar willen hen soms gebruiken om te sparren of om te denken over mogelijke oplossingsrichtingen. Over effect van het inzetten van hiërarchische relaties kan geen eenduidige conclusie getrokken worden, mede door het feit dat deze strategie op verschillende niveaus kan worden ingezet en meerdere doeleinden heeft.

Zoals besproken kan deze strategie op management en bestuurlijk niveau worden ingezet met als doel, macht of middelen. Voorafgaand werd verwacht dat deze strategie zowel een negatief, als positief effect kan hebben op beleidscoördinatie: positief, wanneer gezamenlijk de hiërarchie wordt opgezocht, negatief, op het moment dat dit zonder toestemming of medeweten van de ander gebeurt. De praktijk laat echter een genuanceerder beeld zien.

Uit de empirie blijkt dat het inzetten van het management voor macht op korte termijn een positief effect heeft, terwijl op langere termijn effecten nadelig kunnen zijn. Dit kan als volgt worden verklaard. Wanneer een boundary spanner naar het management gaat om te vragen naar diens machtsinzet, heeft dit tot gevolg dat de interne obstructie wordt doorbroken of tegenstrijdigheden in beleidskaders zijn verholpen. In dat geval heeft het inzetten van deze strategie een positieve uitwerking op de negatieve beleidscoördinatie; grote (beleids)verschillen tussen de domeinen worden immers opgelost.

Toch kan deze strategie op langere termijn nadelige gevolgen hebben voor positieve vormen van beleidscoördinatie, vooral als deze strategie eenzijdig, dus vanaf één kant van de grens, wordt ingezet. Het inzetten van de manager zonder medeweten van collega's uit een ander cluster, kan negatieve

gevolgen hebben voor vertrouwen. Vertrouwen wordt als essentieel gezien voor het bewerkstelligen van positieve of strategische beleidscoördinatie, waarbij afstemming aan de voorkant van het proces moet worden gezocht. Daarnaast geven boundary spanners aan dat zij het management soms consulteren voor een lastige, interne kwestie. Zij verwachten in zo'n situatie niet perse dat de manager 'ingrijpt', maar willen hen soms inzetten om te sparren of om te denken over mogelijke oplossingsrichtingen. Deze substrategie is inductief uit de empirie gekomen en er kan worden geconcludeerd dat hiërarchisch consulteren een positieve uitwerking heeft op het proces van beleidscoördinatie. Voor vervolgonderzoek is het daarom raadzaam om de hiërarchische strategie uit te breiden met hiërarchische consultatie van het management.

Ook kan de manager worden ingezet voor het verkrijgen van extra middelen, fte of andere voorzieningen. Het effect van deze sub-vorm is positief, mits beide partijen worden betrokken en niet onbelangrijk, het management coördinatie hoog op het prioriteitenlijstje heeft staan. Op het moment dat dit niet het geval is, kan de inzet van deze strategie zelfs negatief uitpakken. Boundary spanners worden dan bij capaciteits- of middelenkrapte teruggeroepen naar hun eigen clusters.

Daarnaast kan de politiek-bestuurlijke macht worden ingezet bij interne obstructie of vertraging. Dit is in de praktijk vaak een wethouder. Er werd verwacht dat, net als op het vorige niveau, het inzetten van de politiek-bestuurlijke macht een positieve uitwerking heeft op beleidscoördinatie, mits het inzetten gezamenlijk en in overeenstemming gebeurt. Deze verwachting kan niet worden ontkracht of bevestigd, omdat deze subvorm nauwelijks wordt toegepast. Toch schuilt achter de motivatie van het niet-gebruiken van deze strategie, een mogelijk antwoord. Veel boundary spanners zien deze strategie namelijk als onwenselijk en riskant. Het inzetten van wethouder wordt daarom soms ervaren als onzorgvuldig en tegen de (ongeschreven) ambtelijke regels. Er kan dus betoogd worden dat het inzetten van deze strategie een negatieve uitwerking heeft op het proces van beleidscoördinatie, omdat deze mogelijk afschrikkend werkt. Daarnaast kan worden beredeneerd dat het inzetten van deze strategie slecht is voor het interne vertrouwen.

Het inzetten van het politiek-bestuurlijke niveau voor het verkrijgen van extra steun of middelen voor de maatschappelijke opgave wordt als wisselend positief ervaren. Een wethouder kan immers het vraagstuk hoger op de politieke agenda plaatsen en meer aandacht genereren. Hierbij is wel een belangrijke voorwaarde dat deze steun gezamenlijk wordt gezocht. Op het moment dat dit niet gedaan wordt, kunnen collega's uit andere domeinen zich gepasseerd voelen door een lobby bij een wethouder, omdat zij het gevoel krijgen dat hun vraagstuk wordt ondergesneeuwd. Dit kan het vertrouwen schaden. Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat wethouders geen zeggenschap hebben over ambtelijke middelen of fte's. In de praktijk is hun invloed dus beperkt.

### **Strategie III: bewerkstelligen van innovatie**

Er kan geconcludeerd dat innovatie niet in elke gemeente prioriteit heeft. Dit heeft als gevolg dat de innovatieruimte van de boundary spanner niet in elke situatie gelijk is. In de onderzochte casestudy leveren boundary spanners vooral een bijdrage aan innovaties op productniveau en het daar aanverwante governance niveau. Ook blijft het vaak bij het brainstormen over innovatiekansen en het genereren voor oplossingen voor deze windows of opportunity. Dit komt overal met de eerste en tweede factor van het innovatieproces, te weten de opportunity exploration en generativity.

Vanuit de literatuur werd verwacht dat het bewerkstelligen van innovatie een positief effect heeft op beleidscoördinatie. Door innoveren blijven clusters immers flexibel en adaptief; onmisbare eigenschappen voor het aanpakken van complexe maatschappelijke kwesties. Ook deze verwachting moet worden genuanceerd.

Er is een overwegend positieve relatie tussen deze strategie en beleidscoördinatie, mits dit gezamenlijk wordt gedaan en er voldoende ruimte is om te innoveren vanuit de organisatie. Ook moeten beide domeinen openstaan voor innovatiekansen en het benutten van deze kansen. Wanneer dit niet het geval is, wordt innovatie gezien als een last of een 'moetje' en kan het effect nadelig zijn. Op dat moment gaat beleid van beide clusters te ver uiteenlopen en heeft dit negatieve gevolgen voor alle vormen van coördinatie. De coördinatie raakt zodoende in disbalans, omdat partijen elkaar niet meer weten te vinden. Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat innovatie niet altijd over de grens hoeft plaats te vinden en bemerken boundary spanners terecht dat er niet altijd een directe relatie tussen innovatie en coördinatie hoeft te zijn. Dit betekent dat de boundary spannerliteratuur waarin innovatie vaak beschreven wordt als een uitsluitend positief fenomeen dat alle problemen in de publieke sector zal oplossen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit Hsu et al. (2007), moet worden genuanceerd.

Kortom, er is dus gebleken dat de strategietoepassing van boundary spanners een positieve invloed kan hebben op het proces van beleidscoördinatie, maar daarbij is het belangrijk dat beide kanten van de grens een aanzienlijk aandeel in het proces moeten hebben. Een strategie die eigenlijk wordt onderbelicht in de literatuur, namelijk het enthousiasmeren van anderen voor een beleidsopgave of samenwerkingsrelatie, is hierbij van cruciaal belang.

## 5.2 Discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek, waarbij aandacht wordt gegeven aan de theoretische en methodologische discussie die dit onderzoek oproept.

### 5.2.1 Theoretische discussie

In deze scriptie is grotendeels de lijn van Les Metcalfe (1994) gevolgd. Les Metcalfe (1994) ziet beleidscoördinatie in tegenstelling tot sommige auteurs als een proces en stelt dat wanneer entiteiten met elkaar coördineren het resultaat meer is dan louter de som der delen. De theorie van Les Metcalfe (1994) is gebruikt en enigszins aangepast om tot een sluitend theoretisch uitgangspunt voor dit concept te komen en is aangevuld met de indeling van coördinatie typen van Scharpf (1994). Het concept beleidscoördinatie is in deze scriptie dus op een nieuwe manier gepresenteerd. Voor vervolgonderzoek is het daarom raadzaam om deze schaal op verschillende gemeentelijke settings te testen.

Door beleidscoördinatie aan te merken als een proces, is deze aansluiting van domeinen in feite nooit voltooid. Er is voor deze definitie gekozen omdat gemeentelijke ontwikkelingen nooit stil staan en altijd in beweging zijn, waardoor er niet gesproken kan worden van 'voltooide beleidscoördinatie'. Het verschil tussen negatieve en positieve beleidscoördinatie kan ook in dit licht worden begrepen. Beide clusters zullen in het huidige gemeentelijke bestel, waarbij verkokering nog aan de orde van de dag is, immers nooit helemaal feilloos in elkaar overvloeien. 'Voltooide beleidscoördinatie' kan in theorie wel worden bereikt bij negatieve vormen van beleidscoördinatie, waarbij alleen beleidstegenstrijdigheden

worden weggewerkt. Les Metcalfe (1994) verstaat echter méér dan alleen het uit de weggaan van verschillen onder beleidscoördinatie. Het zoeken naar afstemming, gezamenlijk prioriteiten of samenwerken op strategisch niveau, waarbij aan de voorkant moet worden gecoördineerd, is daarentegen een proces zonder duidelijke einddatum. Er kan bij positieve vormen van beleidscoördinatie dus niet gesproken worden van 'voltooide beleidscoördinatie'. Hoewel deze tweedeling tussen voltooide en onvoltooide beleidscoördinatie een mogelijke verdieping kan bieden voor het ingewikkelde concept van beleidscoördinatie, is er meer onderzoek nodig om dit verschil daadwerkelijk vast te kunnen stellen.

Het aanvliegen van beleidscoördinatie als 'onvoltooid proces' heeft echter enkele implicaties voor deze studie. Door onderscheid te maken tussen negatieve en positieve vormen van beleidscoördinatie zijn er subtiele gelijkenissen tussen de netwerk- en mediëringstrategie van de boundary spanner. Op het moment dat beleidscoördinatie als een proces wordt gezien, zal namelijk keer op keer mediëring plaats moeten vinden om afstemming te zoeken en gezamenlijke doelen te stellen. Hoewel deze strategie in de literatuur veelvuldig wordt gesproken (Long et al., 2013; Haas, 2015; De Leeuw et al., 2018; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018), is hier ruimte voor discussie. In deze scriptie is vooral de relationele kant van de netwerkstrategie gebruikt en is deze zo ingezet dat vooral het opbouwen van informele relaties, het begrijpen van elkaar en het verminderen van stereotypen over en weer, naar voren komt. Het opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie heeft namelijk wel degelijk een positieve uitwerking op beleidscoördinatie. De welwillendheid om te coördineren kan zodoende groeien.

Ook is op inductieve wijze uit de empirie geconcludeerd dat vertrouwen een belangrijke rol speelt in de relatie tussen de strategieën van de boundary spanner en beleidscoördinatie. Voor vervolg onderzoek is het daarom raadzaam om de precieze werking van de mediërende variabele vertrouwen te onderzoeken. Dit kan bijvoorbeeld door herhaling van dit kwalitatieve onderzoek, of door het toevoegen van een kwantitatieve component. Om het effect van deze mediërende variabele verder te onderzoeken en om te kijken of er sprake is van volledige (full) of gedeeltelijke (partial) mediatie, wordt voor vervolgonderzoek aangeraden om deze relatie statistisch te toetsen met behulp van een ANOVA-toets of een lineaire regressieanalyse.

Een ander punt dat in vervolgonderzoek aandacht vereist is de discussie rondom de wil om te coördineren en het coördinatieproces. Er is gebleken dat de wil om te coördineren van betrokkenen een belangrijk onderdeel is van het coördinatieproces en dit in vervolgonderzoek explicieter moet worden uitgevraagd. Zeker gezien het feit dat boundary spanners in dit onderzoek senior beleidsambtenaren zijn die vaak weinig formele machtsinstrumenten bezitten en met hun strategieën vooral anderen kunnen enthousiasmeren en stimuleren om gezamenlijk beleid aan de voorkant af te stemmen. Zij kunnen namelijk zelf geen coördinatie aan de ander opleggen, maar hebben hier hogergeplaatsen voor nodig. Hier onderhoudt de boundary spanner door zijn relatie kapitaal en politieke sensitiviteit goede connecties mee, maar moet met de inzet van hiërarchische relaties oppassen. Dit kan het fragiele (positieve) beleidscoördinatieproces namelijk schaden via de vertrouwensbreuk die het eenzijdig inzetten tot gevolg kan hebben. Beleidscoördinatie is absoluut geen eenzijdig proces en moet daarom door alle betrokken partijen worden opgepakt. Boundary spanners zijn dus in die zin vooral in de initiators, degenen die de wil om te coördineren kunnen vergroten door te bouwen aan relaties, de hiërarchie verstandig te gebruiken en gezamenlijke innovaties te initiëren door het benutten van *windows of opportunity*. Om deze redenen is het dus



verstandig om in vervolg onderzoek de wil om te coördineren als belangrijk uitgangspunt voor het grotere begrip het coördinatieproces.

Daarnaast is de strategie, het inzetten van hiërarchische relaties, een strategie die nog nauwelijks in de literatuur besproken is. Het werk van Nederhand et al. (2019) is één van de weinige artikelen die deze strategie uitvoerig beschrijft. Hoewel deze strategie uiterst relevant is voor het functieprofiel van de boundary spanner, is de beperking hiervan dat de theorie rondom deze strategie slechts gebaseerd op één wetenschappelijke bron. In Nederhand et al. (2019) is daarnaast het onderscheid tussen de hiërarchische niveaus, het politiek-bestuurlijke en managementniveau, en de verschillende doeleinden vooral impliciet beschreven, terwijl deze scriptie hier explicieter op in gaat door alle niveaus en doeleinden apart te bespreken. Zo kunnen nuances in deze theorie worden aangebracht. Ook wordt aangeraden om de strategie uit te breiden met het vragen van advies aan hiërarchische relaties. Deze substrategie is op inductieve wijze ontdekt. Het is raadzaam om deze nuances in een nieuwe studie verder te onderzoeken. Voor vervolgonderzoek kan het toneel van grote gemeenten die meer dan 100.000 inwoners huisvesten, hiervoor wellicht interessant zijn.

Bovendien is er nog een nieuwe substrategie op inductieve wijze uit de empirie gekomen, namelijk het ambassadeurschap. Deze strategie kan gezien worden als een gevolg van een succesvolle uitvoering van de netwerk- en mediëringstrategie. De strategie van het ambassadeurschap is tweeledig. Enerzijds, kan een boundary spanner fungeren als ambassadeur van de afdeling. Doordat de boundary spanner bekendheid heeft verworven in zijn organisatie, weten andere medewerkers dat zij voor vragen, advies of een koppeling bij deze persoon moeten zijn. Anderzijds, heeft de boundary spanner met zijn netwerk- en mediëringskills de mogelijkheid om andere potentiële boundary spanners te enthousiasmeren voor zijn vraagstuk en hen zodoende tot ambassadeur van de afdeling te maken. In deze gedaante rekruteert de boundary spanner als het ware nieuwe ambassadeurs. Het ambassadeurschap heeft een positieve uitwerking op het beleidscoördinatieproces, omdat er zodoende nieuwe koppelingskansen ontstaan om beleid in gemeenten verder op elkaar aan te laten sluiten. Omdat deze theorie verder niet op deze wijze is in de bestaande boundary spannerliteratuur, is het aan te raden om deze in vervolgonderzoek verder uit te vragen.

Tot slot, moeten de verwachtingen rondom de laatste strategie, het bewerkstelligen van innovatie, worden genuanceerd. In het werk van Hsu et al (2007) of Williams (2002) wordt er louter positief over het concept innovatie gesproken en zien deze werken het innoverend vermogen van de boundary spanner als een soort heilige graal. In de praktijk blijkt dit genuanceerder te liggen. De toepassing van deze strategie heeft namelijk niet alleen maar positieve gevolgen. Deze strategie kan zelfs nadelig werken wanneer de organisatie geen prioriteit verleend aan innovatie en er tijd- en budgetkrapte spelen. Ook moet worden vermeld dat boundary spanners in de vorm van (senior) beleidsambtenaren soms te weinig formele macht in gemeentelijke organisatie in handen hebben om daadwerkelijk coördinatie af te dwingen. In vervolgonderzoek is het daarom aan te raden om ook stil te staan bij de eventuele nadelige effecten van innovatie of innoverend gedrag in de publieke sector en hier concrete oplossingen voor te genereren.

### 5.2.2 Methodologische discussie

Hoewel het methodologische raamwerk van deze studie uiterst zorgvuldig is uitgekozen en opgesteld, moet bij de werving van de respondenten en de gekozen sample enkele kanttekeningen worden geplaatst. In dit onderzoek is ten eerste gebruik gemaakt van de sneeuwbal sample, waardoor er een redelijke homogeniteit in respondenten is ontstaan. Daarnaast zijn alle gemeenten die zijn geselecteerd voor dit onderzoek, contacten van Platform31. Dit maakt het werven van respondenten door al gemaakte connecties makkelijker, maar heeft als nadeel dat de onderzoeksgroep minder representatief is en daardoor de resultaten mogelijk minder valide.

Ook is geprobeerd om gemeenten verspreid over het land te werven. Door een groot aantal afmeldingen in deelnames door de plotselinge, grootschalige opvang van (Oekraïense) vluchtelingen, is dit echter niet volledig gelukt. De onderzoeksgroep van deze studie, de beleidsmedewerkers wonen en zorg, spelen bij deze gemeentelijke opvang van Oekraïense vluchtelingen, een grote rol. Zij coördineren namelijk respectievelijk de huisvesting en de (zorg)ondersteuning voor deze groep (De Vries, 2022). Hierdoor zijn niet alle Nederlandse regio's gelijk vertegenwoordigd en mist bijvoorbeeld representatie uit de noordelijke regio.

Bovendien is het belangrijk om te beseffen dat de gemeenten waar de geïnterviewde boundary spanners werken, op verscheidene manieren zijn georganiseerd en het woon- en zorgcluster op verschillende afdelingen in de organisaties zijn gehuisvest. Dit is zowel een sterk, als een kritiekpunt. Enerzijds, laat het verschil in organisatiestructuur de heterogeniteit van de gemeentelijke organisatiestructuren zien. Er is immers géén blauwdruk voor de organisatiestructuur van de Nederlandse gemeente. Anderzijds, opereren de ondervraagde boundary spanners niet allen in hetzelfde werkklimaat en hebben zij te maken met andere randvoorwaarden, waardoor onderling vergelijken lastig wordt. Dit heeft dus beperkingen voor de validiteit van het onderzoek.

In het verschillen in gemeentelijke organisatiestructuren huist een voorstel voor vervolgonderzoek. In dit onderzoek is gekozen om respondenten vanuit het idee van een convenience sample te werven. De verkregen data lenen zich echter ook goed voor een vergelijkende casestudy, waarin de vier selectiegemeenten centraal staan. In een dergelijke type onderzoek staat minder de visie van de boundary spanner centraal, maar juist de effecten van de randvoorwaarden zoals grootte van de gemeente, organisatiestructuur en ambtelijke-bestuurlijke relaties, op het werkklimaat van de boundary spanner. De data die verkregen is voor dit onderzoek kan hierbij gebruikt worden, maar er kan ook gekozen worden voor een nieuwe dataverzameling. Op deze manier kan de onderzoeker inzetten op een selectie van gemeenten met heterogene kenmerken.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat gemeenten door de omvang en complexiteit van de opgave, meer en meer genoodzaakt zijn regionaal afstemming te zoeken met naburige gemeenten. Vanuit het Rijk wordt deze regionale ontwikkeling ook gestimuleerd. De precieze koers die de Rijksoverheid met de woonzorgvisie wil gaan varen, is nu nog niet definitief vastgesteld. Op dit moment lijkt het Ministerie van Volkshuisvesting een duidelijke wens te hebben om de woonzorgopgave meer regionaal in te steken om zo meer slagkracht te creëren en de expertise in de regio te vergroten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aedes, Vereniging Nederlandse Gemeenten, & Interprovinciaal Overleg, 2022). Het gevolg is dat de praktijk er over een aantal jaar compleet anders uit kan zien. Naast dat er nog steeds afstemming op lokaal niveau moet worden gezocht, komt er wat

betreft beleidscoördinatie dus nog een extra uitdaging bij. Gemeenten moeten nu ook beleid op regionaal niveau coördineren, waarbij ongetwijfeld nieuwe conflicterende belangen en beleidskaders tussen verschillende regionetwerken zullen ontstaan.

Hoewel de regionale coördinatie niet het object is van deze studie, geven boundary spanners aan dat regionale afstemming deel is van hun dagelijkse praktijk. Ze stellen dat de afstemming met regiogemeenten stroef verloopt en er tegenstrijdige beleidskaders en belangen zijn. Voor vervolgonderzoek is het raadzaam om deze studie die op gemeentelijke schaal is uitgevoerd, te dupliceren op regionale schaal en daarbij de coördinatieopgave van de verschillende regiogemeenten te onderzoeken.

### 5.3 Praktische aanbevelingen

Er is dus gebleken dat de strategietoepassing van boundary spanners een positieve invloed kan hebben op het proces van beleidscoördinatie. In de praktijk lopen boundary spanners in de gemeentelijke context nog tegen verschillende zaken aan. In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor het management van gemeentelijke organisatie en voor de boundary spanner als individu om zo het werk over de grens te vereenvoudigen.

Aanbeveling voor managers:

- **Zorg voor goede ondersteuning en randvoorwaarden, zodat integraal werken ook daadwerkelijk een gemeentelijke prioriteit wordt.** Boundary spanners geven aan dat zij zelfstandig veel stappen kunnen maken op het gebied van coördinatie. Het is daarbij wel van belang dat het management hun werk over de grens aanmoedigt en dit niet ziet als een leuke bijkomstigheid. Afdelingsmanagers kunnen bijvoorbeeld door middel van een bijeenkomstenreeks bewust worden gemaakt van de voordelen van werken over de grens. Daarbij is het wellicht ook noodzakelijk dat de gemeentelijke financieringsstructuur wordt aangepast. Het is op dit moment in veel gemeenten zo dat wanneer er capaciteit van over een afdelingsgrens moet worden betrokken, er veel financiële rompslomp ontstaat. Het kost dus extra geld, tijd en moeite om expertise buiten de afdelingsgrens te genereren. Dit moet makkelijker worden gemaakt door het wegnemen van interne, gemeentelijke financieringsschotten. Op deze manier belemmeren gefragmenteerde financieringsstructuren niet langer de coördinatieopgave. Het besef van werken over de grens blijkt steeds meer door te dringen onder managers, maar onder meer de financiële schotten belemmeren de verdere ontwikkeling van deze gedachteomslag.

Aanbeveling voor boundary spanners:

- **Investeer aan de voorkant en nadrukkelijk in goede collegiale relaties over de grens.** Van alle strategieën is netwerken en mediëren de strategie met de minste randvoorwaarden en kan er in die zin weinig 'fout' gaan. Ook kan netwerken overal gedaan worden en is voor deze strategie daarom relatief weinig inspanning nodig. Netwerken en mediëren werkt op meerdere vlakken voordelig. Zo heb je een goed overzicht waar je collega's mee bezig zijn en kun je ze snel bij een opgave aanhaken en kun je zo tot minder voor de hand liggende samenwerkingen komen. Dit komt de coördinatieopgave tussen domeinen ten goede. Ook bouw je door netwerken en mediëren aan vertrouwen door je te verdiepen in de beweegredenen en afwegingen van andere domeinen. Wanneer het vertrouwen groeit, zijn

ambtenaren in het vervolg eerder geneigd om beleid verder te coördineren. Het werkt dus eigenlijk als een vicieuze cirkel. Vertrouwen en communicatie zijn namelijk essentieel voor positieve en strategische vormen van coördinatie. Dit vindt ook voor een groot deel op informeel en persoonlijk niveau plaats. Het is daarom belangrijk om informeel te informeren naar hoe het daadwerkelijk met je collega's is. Een praktische tip is om vaker naar kantoor te gaan en daar collega's op een laagdrempelige manier bij de koffieautomaat of tijdens het lunchen te ontmoeten. Daarnaast kun je als boundary spanner vaker naar netwerkactiviteiten gaan van andere, naburige clusters of bijvoorbeeld een externe partner, zoals een woningbouwvereniging. Hier kunnen mooie koppelkansen ontstaan. Ook is het raadzaam om voor elke nieuwe netwerksamenwerking een netwerkevenement met alle betrokken stakeholder te organiseren. Laat tijdgebrek daarbij nieuwe koppelingskansen niet in de weg staan.

- **Besef dat niet iedereen een 'boundary spanner mentaliteit' heeft en dat je bij het bewerkstelligen van innovaties waar meerdere afdelingen bij betrokken zijn, afhankelijk bent van anderen.** Het genereren en implementeren van oplossingen is een belangrijk onderdeel van het innovatieproces en hiervoor zijn de kwaliteiten van de boundary spanner goed bruikbaar. Zij nemen namelijk van nature een pionierende rol in acht en zijn beducht op *windows of opportunity*. Hoewel dit onderzoek gaat over de rol van boundary spanners in de coördinatieopgave, is het belangrijk om niet te vergeten dat bij het innovatieproces meer komt kijken dan puur pionieren en durven. Er zijn namelijk ook beleidsmedewerkers nodig in dit proces die pas op de plaats maken en beleidskader tot in de puntjes uitwerken. Daarnaast is het belangrijk om te onthouden dat veranderingen goed ingebed moeten worden in de organisatie. Dit kost tijd, maar is onmisbaar voor de coördinatieopgave. Innovaties moeten daarnaast worden omgezet in sluitende beleidskader. Besteed tijdens het innovatieproces dus ook zorgvuldig aandacht aan het gezamenlijk opstellen van deze kaders. Hierdoor zorg je voor meer aansluiting, ook op langere termijn.

## Bibliografie

- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers: An NPM dilemma. *Public management review*, 7(2), 225-246.
- ActiZ. (2019). *Witboek: Ouderen, zorg en wonen*.
- Adams, W. C. (2015). *Conducting Semi-Structured Interviews. Handbook of Practical Program Evaluation*, 4. Jossey-Bass.
- Agnihotri, R., Rapp, A. A., Andzulis, J. M., & Gabler, C. B. (2014). Examining the drivers and performance implications of boundary spanner creativity. *Journal of Service Research*, 17(2), 164-181.
- Aldrich, H., & Herker, D. (1977). Boundary spanning roles and organization structure. *Academy of management review*, 2(2), 217-230.
- AlleCijfers.nl. (2022a). *Héél véél informatie over Gouda (update 2022!)*. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/gouda/>
- AlleCijfers.nl. (2022b). *Héél véél informatie over Meijerijstad (update 2022!)*. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/meijerijstad/>
- AlleCijfers.nl. (2022c) *Héél véél informatie over Pijnacker-Nootdorp (update 2022!)*. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/pijnacker-nootdorp/>
- AlleCijfers.nl. (2022d). *Héél véél informatie over Heerlen (update 2022!)*. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/heerlen/>
- Babbie, R. (2013). *The Practice of Social Research* (13de editie). Wadsworth Cengage Learning.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011). Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. In *Innovation in the public sector* (pp. 3-32). Palgrave Macmillan.
- BMC. (2021). *Wonen en zorg integraal aanpakken? Stel een woonzorgvisie op!* Geraadpleegd op 22 februari 2022, van <https://www.bmc.nl/actueel/wonen-en-zorg-integraal-aanpakken>
- Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22-46.
- Carey, G., Buick, F., Pescud, M., & Malbon, E. (2017). Preventing dysfunction and improving policy advice: the role of intra-departmental boundary spanners. *Australian journal of public administration*, 76(2), 176-186.

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- Coletti, A. L., Sedatole, K. L., & Towry, K. L. (2005). The effect of control systems on trust and cooperation in collaborative environments. *The Accounting Review*, 80(2), 477-500.
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative science quarterly*, 128-152.
- De Caluwé, M., & Kaats, E. (2018). *Handreiking voor kansrijk samenwerken*. Platform31.
- De Leeuw, E., Browne, J., & Gleeson, D. (2018). Overlaying structure and frames in policy networks to enable effective boundary spanning. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 14(3), 537-547.
- De Vries, H. (2018). *Unravelling public sector innovation*.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- De Vries, B. (2022). Gemeenten hebben handen vol aan opvang Oekraïense vluchtelingen. *NOS.nl*. Geraadpleegd op 20 juni 2022, van <https://nos.nl/artikel/2430275-gemeenten-hebben-handen-vol-aan-opvang-oekraïense-vluchtelingen>
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50.
- Edler, J., & Kuhlmann, S. (2008). Coordination within fragmentation: Governance in knowledge policy in the German federal system. *Science and Public Policy*, 35(4), 265-276.
- Goold, M., & Campbell, A. (1998). Desperately seeking synergy. *Harvard business review*, 76(5), 131-143.
- Guy Peters, B. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11.
- Haas, A. (2015). Crowding at the frontier: boundary spanners, gatekeepers and knowledge brokers. *Journal of Knowledge Management*.
- Hogl, K., & Nordbeck, R. (2012). The challenge of coordination: bridging horizontal and vertical boundaries. In *Environmental governance*. Edward Elgar Publishing.
- Holmes, S., & Smart, P. (2009). Exploring open innovation practice in firm-nonprofit engagements: a corporate social responsibility perspective. *R&d Management*, 39(4), 394-409.
- Homan, T. (2019). *De veranderende gemeente*. Den Haag: A&O fonds Gemeenten.
- Hsu, S. H., Wang, Y. C., & Tzeng, S. F. (2007). The source of innovation: boundary spanner. *Total Quality Management*, 18(10), 1133-1145.
- Kleysen, R. F., & Street, C. T. (2001). Toward a multi-dimensional measure of individual innovative behavior. *Journal of Intellectual Capital*.

- Les Metcalfe, H. (1994). International Policy Co-Ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271-290. <https://doi.org/10.1177/002085239406000208>
- Long, J. C., Cunningham, F. C., & Braithwaite, J. (2013). Bridges, brokers and boundary spanners in collaborative networks: a systematic review. *BMC health services research*, 13(1), 1-13.
- Manev, I. M., & Stevenson, W. B. (2001). Balancing ties: Boundary spanning and influence in the organization's extended network of communication. *The Journal of Business Communication* (1973), 38(2), 183-205.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2021). *Hulp aan ouderen om langer thuis te blijven wonen*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 14 februari 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/hulp-aan-ouderen-om-langer-thuis-te-blijven-wonen>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022a). *Kabinet besluit tot nieuwe invoeringsdatum Omgevingswet 1 januari 2023*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 6 augustus 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nieuws/2022/02/24/kabinet-besluit-tot-nieuwe-invoeringsdatum-omgevingswet-1-januari-2023>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022b). *Nieuwe aanpak leefbaarheid en veiligheid in wijken*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 6 augustus 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/04/nieuwe-aanpak-leefbaarheid-en-veiligheid-in-wijken>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022c). *Besluit voor warmtetransitie in gebouwde omgeving in consultatie*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 6 augustus 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/21/besluit-voor-warmtetransitie-in-gebouwde-omgeving-in-consultatie>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aedes, Vereniging Nederlandse Gemeenten, & Interprovinciaal Overleg. (2022). *Programma: Een thuis voor iedereen*.
- Molenveld, A., Verhoest, K., Voets, J., & Steen, T. (2020). Images of coordination: How implementing organizations perceive coordination arrangements. *Public Administration Review*, 80(1), 9-22.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231-245.

- Nederhand, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2019). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45(2), 219-240.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- ProDemos. (2020). Wat doet de gemeente? *ProDemos*. Geraadpleegd op 12 februari 2022, van <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/de-gemeente/wat-doet-de-gemeente/>
- Perri 6. (2004). Joined-up government in the Western World in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 103-138.
- Philipsen, H., & Vernooy-Dassen, M. (2004). Kwalitatief onderzoek: nuttig, onmisbaar en uitdagend. *Huisarts en wetenschap*, 47(10), 288-292.
- Platform31. (2022). *De grenswerker [coverillustratie]*. Geraadpleegd op 20 juli 2022, van <https://www.platform31.nl/nieuws/gesprekken-over-het-model-van-beleidscoördinatie-maken-expliciet-wat-impliciet-leeft>
- Platform31. (z.d.). *Kennis- en leertraject Van woonzorgvisie naar uitvoering*. Geraadpleegd op 21 maart 2022, van <https://www.platform31.nl/bijeenkomsten/kennis-en-leertraject-van-woonzorgvisie-naar-uitvoering>
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political studies review*, 1(1), 34-49.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Ryan, A., & O'Malley, L. (2016). The role of the boundary spanner in bringing about innovation in cross-sector partnerships. *Scandinavian Journal of Management*, 32(1), 1-9.
- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of theoretical politics*, 6(1), 27-53.
- Schillemans, T. (2008). *Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*.
- Scott, I. (2020). Governing by silos. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.d
- Skok, J. E. (1995). Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration. *Public Administration Review*, 325-332.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (z.d.). *Trends in de ouderenzorg*.
- Taskforce Wonen en Zorg. (2022). *Over de Taskforce*. Geraadpleegd op 14 februari 2022, van <https://www.taskforcewonzorg.nl/de-taskforce/over-de-taskforce>
- Trein, P. (2015). *How to compare the coordination of policy sectors? Coupling of actors, institutions and policies*.



- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of public administration research and theory*, 13(2), 193-212.
- Van Burg, J. C. (2011). Kwaliteitscriteria voor ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek. In J. van Aken, & D. Andriessen (editors), *Handboek ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek: Wetenschap met effect*, pp. 146-164. Boom Lemma.
- Van Dyck, B., Moulaert, F. & Kuhk, A. (2019). Transdisciplinaire praktijken: participatieve onderzoekstrajecten als collectieve leerprocessen. In Kuhk, A., Heynen, H., Huybrechts, L., Scheurs, J., Moulaert, F. (Reds.), *Participatiegolven* (pp. 145–165). Leuven University Press.
- Van Hees, S., Horstman, K., Jansen, M., & Ruwaard, D. (2015). Betekenissen van burgerschap van ouderen in de participatiesamenleving. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 93(5), 191-196.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3-24.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503-524.
- Van Nijendaal, G. A. (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. *Jaarboek Overheidsfinanciën*, 85-100.
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (4<sup>de</sup> editie). Coutinho.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.
- Williams, P. (2011). The life and times of the boundary spanner. *Journal of Integrated Care*.
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*.

## Bijlagen

Bijlage A – Topiclijst

Bijlage B – Informatie- en toestemmingsformulier

Bijlage C – Codeboek

## Bijlage A Topiclijst

<b>Opening interview</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welkom heten</li> <li>- Opzet interview uitleggen</li> <li>- Wijzen op privacy statement + informed consent</li> </ul>
<b>Algemeen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- functie- en opdrachtomschrijving van respondent</li> </ul>
<b>Topic 1: Beleidscoördinatie (afhankelijke variabele)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verloop samenwerking met ander domein omschrijven met betrekking tot uitvoer woonzorgopgave</li> <li>- eerdere samenwerkingen met het andere domein beschrijven</li> <li>- mate van beleidscoördinatie beschrijven + reflectie</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onafhankelijke beslissingen maken</li> <li>• Informatie uitwisselen</li> <li>• Consulteren/feedback</li> <li>• Samenwerking op projectbasis</li> <li>• Overeenstemming zoeken</li> <li>• Focussen op gezamenlijke prioriteiten en actie</li> <li>• Integrale samenwerking op strategisch niveau</li> </ul> <p style="text-align: center;">-</p>
<b>Topic 2: Boundary spanner</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rolreflectie van respondent</li> <li>- rol van boundary spanner in bewerkstelligen beleidscoördinatie</li> </ul>
<b>Topic 3: Strategie I Netwerken en mediëren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Connecties zoeken + onderhouden</li> <li>- Gedeelde visie promoten (probleem/oplossingsdefinitie)</li> <li>- Bemiddelen in compromissen</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>- Reflectie op mate van beleidscoördinatie</i></p>
<b>Topic 4: Strategie II Inzetten van hiërarchische relaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manager niveau (2)</li> <li>- Politiek niveau (2)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>- Reflectie op mate van beleidscoördinatie</i></p>
<b>Topic 5: Strategie III Bewerkstelligen van innovatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovatieruimte</li> <li>- Niveau</li> <li>- Factor</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>- Reflectie op mate van beleidscoördinatie</i></p>

# Informatie- en toestemmingsformulier

## Informatieformulier

### Introductie

Mijn naam is Janniek de Vries en schrijf momenteel mijn masterscriptie voor de Master Beleid en Politiek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In dit onderzoek wordt de invloed die de strategieën van boundary spanners hebben op de mate van beleidscoördinatie tussen het sociale en fysieke domein in de gemeentelijke context onderzocht. Voor meer informatie over dit onderzoek kunt u mij berichten op mijn emailadres, [de.vries@platform31.nl](mailto:de.vries@platform31.nl)

### Dataverzameling

Ik verzamel de onderzoeksdata door het afnemen van interviews met grenswerkers die op het sociale of fysieke domein actief zijn en zich inspinnen om coördinatie te bewerkstelligen tussen deze twee domeinen. De interviewvragen gaan in op de mate van samenhang tussen de domeinen, de activiteiten die de boundary spanner onderneemt en de relatie tussen deze activiteiten en de mate van coördinatie. Er wordt een opname gemaakt van de interviews en de audio hiervan wordt vervolgens getranscribeerd.

### Potentiële ongemakken en risico's

Er zijn geen fysieke, rechtelijke of economische risico's verbonden aan uw deelname in dit onderzoek. U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden.

### Vergoeding

Voor deelname aan dit onderzoek is geen vergoeding beschikbaar.

### Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een geaggregeerde data-analyse en vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek. Uw naam en functie zullen dan ook niet worden genoemd in dit onderzoek, maar wordt geanonimiseerd. De data zal worden opgeslagen op een beveiligde locatie voor 7 jaar.

### Het delen van data

Ik deel de data met mijn scriptiebegeleider, dr. José Nederhand, met als het reden het onderzoeken en schrijven van mijn masterscriptie, wat verplicht is voor het voltooien van mijn studie aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit.

### Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig en het is mogelijk om op ieder moment te stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden. U kunt dit bewerkstelligen door contact op te nemen met [naam student]. Mocht u klachten hebben aangaande het verwerken van persoonlijke gegevens in dit onderzoek, neem dan gerust contact op met Janniek de Vries.

## Toestemmingsformulier

### De invloed van de strategieën van boundary spanners op beleidscoördinatie

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

- Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek, de dataverzameling en het opslaan van data zoals beschreven in het informatieformulier;
- Ik het informatieformulier heb gelezen, of dat het aan me is voorgelezen;
- Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;
- Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;
- Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;
- Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;
- Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voor de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

Bovendien geef ik toestemming om:

	Ja	Nee
Ik geef toestemming om audio van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om video van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om (geanonimiseerde) citaten van mijn interview te gebruiken		

Naam van de deelnemer aan het onderzoek: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_

Handtekening: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Bijlage C Codeboek

### Beleidscoördinatie

#### **Beleidscoördinatie [hoofdcode]**

- Tijdspanne
- Vastleggen in visiedocument
- Verschillende niveaus
  - Geen beleidscoördinatie
  - Negatieve beleidscoördinatie
  - Positieve beleidscoördinatie
  - Strategische beleidscoördinatie
- Prioriteit
- Vertrouwen

### Strategie I: netwerken en mediëren

#### Netwerken [hoofdcode]

- Opdoen van nieuwe contacten
  - Formele overleggen
  - Informele ontmoetingen
  - Netwerkbijeenkomsten
- Onderhouden van contacten
  - Fysieke aanwezigheid
  - Dingen ondernemen
  - Interesse tonen
  - Actieve houding

#### Mediëren [hoofdcode]

- Kennen van belangen, werkwijze, visie
- Bemiddelen in belangen
  - Elkaars belangen respecteren
- Sluiten compromissen

#### Ambassadeurschap [hoofdcode]

- Ambassadeur worden
  - Goede vindbaarheid
  - Gezicht van
- Zoeken andere ambassadeurs
  - Zoeken naar gelijkgestemden
  - Enthousiasmeren

### Strategie II: inzetten van hiërarchie

#### Managementniveau [hoofdcode]

- Macht
- Middelen/steun

- Consulteren

Politiek-bestuurlijk niveau [hoofdcode]

- Macht
- Middelen/steun

### **Strategie III: innovatie**

Bewerkstelligen van innovatie [hoofdcode]

- Mogelijkheid/prioriteit
- Factor
  - opportunity exploration
  - generativity
  - formative investigation
- Niveau
  - Procesniveau
  - Productniveau
  - Governance niveau
  - Conceptueel niveau