

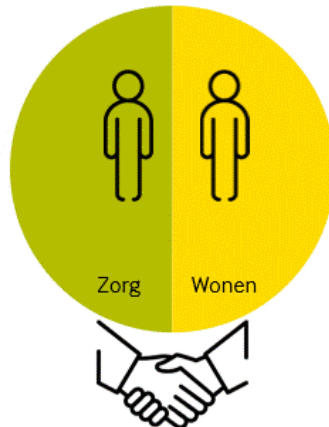
## Samen over de grens

### De rol van grenswerkers in het gemeentelijke beleidscoördinatieproces rondom de woonzorgopgave

Door: Janniek de Vries

NB. De scriptie waarop dit onderzoek is gebaseerd, is nog niet gepubliceerd. Alle rechten voorbehouden.

## De grenswerker



Gemeenten werken in domeinoverstijgende opgaven vaak samen met uiteenlopende maatschappelijke organisaties. Wat verwachten partners eigenlijk van gemeenten in een dergelijke opgave? Hoe werk je vervolgens in verschillende beleidsdomeinen samen om tot een integraal kader te komen? En welke rol vervullen beleidsadviseurs in dit samenspel? Dit is een greep uit de prangende vragen waar gemeenten zich vandaag de dag mee bezighouden.

Janniek de Vries, afstudeerstagiaire MSc Bestuurskunde, interviewde in dit kader vijftien beleidsambtenaren uit vier verschillende gemeenten die zich bezighouden met de woonzorgopgave en het bijbehorende integrale samenwerkingsproces. Deze beleidsambtenaren zijn zogenoemde grenswerkers en zoeken actief koppelkansen buiten hun eigen afdeling. Een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit Janniëks afstudeeronderzoek en het antwoord op bovenstaande prangende vragen leest u in dit artikel.

### Een visiedocument

In de afgelopen jaren stimuleerde de Taskforce Wonen en Zorg gemeenten om een woonzorgvisie op te stellen. Met ingang van 2024 wordt het hebben van een dergelijke woonzorgvisie verplicht voor alle gemeenten, waarin zij een visie ontwikkelen over verschillende aandachtsgroepen: van senioren tot student en van statushouders tot uitstromers uit instellingen.

In de woonzorgvisie staat hoe de gemeente de toekomst van wonen, zorg en welzijn voor zich ziet: wat zijn de uitgangspunten? Wat voor gemeente willen we zijn? Om tot deze visie te komen, brengt de gemeente via een woonzorganalyse de belangrijkste knelpunten in het aanbod van wonen, zorg en welzijn in kaart. Door de krapte op de woningmarkt, het tekort aan woonconcepten voor senioren en nieuwe woonzorgalternatieven, het gebrek aan mantelzorgers en verplegend personeel, is het opstellen van een dergelijke visie en aansluitend uitvoeringsplan van groot belang.

In deze woonzorgvisie is voor gemeenten een uitdagende rol weggelegd. Om tot een woonzorgvisie te komen, werken gemeenten samen met andere instanties, zoals woningcorporaties, huurdersorganisaties, welzijnsorganisaties, zorgaanbieders, zorgkantoren en cliënten. Ook werken zij steeds vaker samen met andere gemeenten in regionetwerken. Bovendien verwachten betrokkenen dat zij naast hun reguliere werkzaamheden op het gebied van wonen, welzijn en zorg, regie voeren in deze netwerksamenwerking. Door de grote verscheidenheid aan taken, stakeholders en belangen maakt dit het takenpakket van de beleidsambtenaren wonen en zorg, divers en complex.

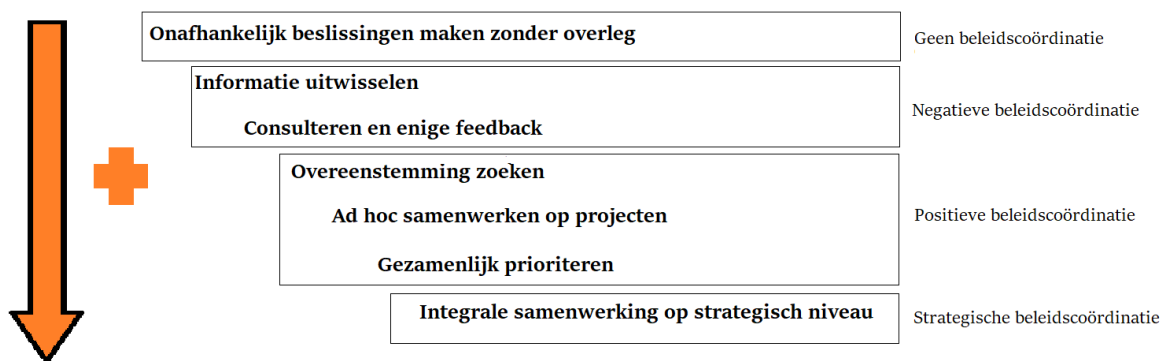
### Coördinatie in een gefragmenteerd gemeentelandschap

Het is daarom essentieel dat gemeenten sturen op deze opgave en interne overeenstemming bereiken, voordat zij daadwerkelijk regie kunnen voeren. Maar het zoeken naar deze aansluiting kan een opzichzelfstaande uitdaging zijn. In de gemeentelijke praktijk is namelijk vaak nog sprake van fragmentatie en specialisatie rondom onderwerpen (Schillemans, 2008). Deze onderwerpspecialisatie zorgt weliswaar voor geavanceerde kennis, maar kan in de praktijk ook leiden tot een problematische reductie en fragmentatie van maatschappelijke kwesties. Wanneer deze opdeling voortduurt, ontwikkelt ieder beleidscluster zijn eigen traditie, manier van werken en taal. Zo kunnen grote verschillen tussen beleidsdomeinen ontstaan, met als gevolg dat zij elkaar op den duur lastiger kunnen vinden.

Het intensieve proces van **beleidscoördinatie** kan een oplossing bieden voor dit politiek-bestuurlijke probleem. Beleidscoördinatie houdt in dat werkprocessen, beleids- en uitvoeringskaders worden geherstructureerd om zo werkwijzen van verschillende beleidsdomeinen op elkaar aan te sluiten. Zo worden de negatieve effecten van verkokering kleiner (Edler & Kuhlmann, 2008).

In de praktijk zijn vier verschillende niveaus van beleidscoördinatie te onderscheiden, die op te delen zijn in zeven concrete handelingen. Afbeelding 1 maakt dit proces inzichtelijk. Op het eerste niveau is er eigenlijk geen sprake van beleidscoördinatie. Beleidsclusters nemen in deze fase onafhankelijk beslissingen en overleggen nauwelijks met elkaar. Zij werken als het ware langs elkaar. Een volgende stap noemen we negatieve beleidscoördinatie. In dit proces informeren of consulteren clusters elkaar regelmatig tijdens een opgave. Ook verhelpen zij de belangrijke tegenstellingen op uitvoeringsniveau. Een gezamenlijke verkenning voorafgaand aan de opgave is hierbij niet aan de orde.

Afbeelding 1: Schaal van beleidscoördinatie: vier niveaus en zeven handelingen



Bron: De Vries, 2022

Een dergelijke verkenning is wel aan de orde op het volgende niveau, het positieve beleidscoördinatieproces. Clusters bereiken tijdens deze vorm van coördinatie aan de voorkant overeenstemming, werken gezamenlijk aan projecten of prioriteren samen. Kenmerkend is dat clusters in deze fase verder gaan, dan alleen het

vermijden van tegenstrijdigheden, maar daadwerkelijk actief koppelingskansen zoeken. Het laatste niveau in deze schaal, strategische beleidscoördinatie, omvat coördinatie op alle organisatieniveaus en heeft een duurzaam, langdurig karakter (Les Metcalfe, 1994; Scharpf, 1994).

### De grenswerker: een veelkoppig individu

Hoewel het begrip beleidscoördinatie nogal procesmatig klinkt, heeft dit proces een sterke menselijke component. Beleidscoördinatie vraagt namelijk van beleidsambtenaren een andere manier van denken en handelen. Zij moeten veel meer dan voorheen over grenzen werken en bedacht zijn op koppelkansen uit de omgeving. Deze personen worden in de literatuur ook wel **grenswerkers** (Engels: boundary spanners) genoemd. Veel bronnen gebruiken de term grenswerker voor actieve individuen die koppelingskansen zoeken **buiten de grenzen** van organisaties. Maar dit concept is ook interessant om toe te passen op intragemeentelijk niveau. Door de eerdergenoemde verkokering kunnen we deze verschillende afdelingen uit ambtelijke organisaties namelijk zien als kleine, bijna opzichzelfstaande organisaties.

Deze **grenswerker** is een veelkoppig individu en heeft verschillende vaardigheden in zijn takenpakket. Ten eerste is de grenswerker een **netwerker en bemiddelaar**. Dit betekent dat hij op zoek gaat naar nieuwe functionele contacten binnen en buiten de afdelingsgrens. Hij onderhoudt deze vervolgens op een informele manier. Ook bemiddelt de grenswerker in eventuele tegenstrijdige belangen en probeert achterliggende aannames expliciet te maken. Ten tweede is de grenswerker een **innovator** die altijd op zoek is naar vernieuwing binnen en buiten de organisatie. In de woonzorgopgave innoveert de grenswerker bijvoorbeeld door het bedenken en realiseren van nieuwe woonzorgconcepten. Tot slot is een grenswerker zich bewust van het samenspel waarin hij opereert. De grenswerker weet bijvoorbeeld precies wanneer hij het management of bestuur moet inzetten voor extra steun of middelen, maar voelt ook aan wanneer hij dit niet moet doen. Dit maakt de grenswerker ook een **politieksensitief strateeg** en een **individu met een organisatorisch kompas**. Door de veelzijdigheid aan rollen is de grenswerker een echte 'spin in het web'.

3

### Coördinatie en grenswerkers in de woonzorgcase

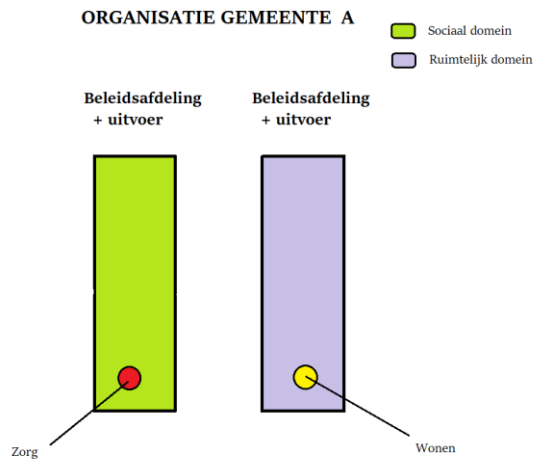
Om het bovenstaande kader in de woonzorgpraktijk te bestuderen, zijn 15 grenswerkers geïnterviewd die zich bezighouden met de woonzorgopgave vanuit het cluster 'wonen' of 'zorg'. Met het cluster 'wonen' worden de ambtenaren bedoeld die onder andere verantwoordelijk zijn voor het contact met woningcorporaties, het opstellen van bestemmingsplannen en het houden van toezicht op de gemeentelijke woningbouw. Wisselend per gemeente is dit cluster georganiseerd op het sociaal, of fysieke domein.

Het cluster 'zorg'<sup>1</sup> is daarentegen altijd gevestigd op het sociaal domein. Deze beleidsambtenaren zijn onder andere bezig met het coördineren van woonzorgarrangementen, het subsidiëren van welzijnsdiensten, overleg met zorgkantoren, het stimuleren van burgerparticipatie en het opstellen van structuurvisies. Afbeelding 2 geeft een voorbeeld van een mogelijke gemeentelijke organisatiestructuur. Het cluster 'zorg' is in deze gemeente gehuisvest op het sociaal domein en het cluster 'wonen' op het fysieke domein. Dit maakt deze koppeling **afdelingsoverstijgend**.

---

<sup>1</sup> Gemeenten leveren geen zorg in de strikte vorm van het woord. Wel begeleiding en ondersteuning.

Afbeelding 2: Voorbeeld van een organisatiestructuur



Bron: De Vries, 2022

Aan de geïnterviewde grenswerkers is gevraagd op welke manier zij beleid tussen de clusters 'wonen' en 'zorg' coördineren en wat hierbij volgens hen wel en niet werkt. In onderstaand kader wordt er systematisch per rol ingegaan op wat kernkwaliteiten van grenswerkers zijn en staan we stil bij enkele reflectiepunten.

### De grenswerker

... als netwerker en mediator	
<p>Kernkwaliteiten:</p> <p><b>Een grenswerker investeert in collegiale relaties buiten de grens.</b> Wanneer je connecties maakt, is het makkelijker om beleid aan de voorkant van het proces op elkaar af te stemmen. Zo kun je bij de start van een nieuwe beleidsopgave putten uit een rijk netwerk van collega's. Vanuit dit netwerk kun je kijken welke expertisegebieden jouw vraagstuk raken en de desbetreffende collega's samenbrengen voor een sparsessie.</p> <p><b>Een grenswerker verdiept zich in de belangen van collega's over de grens en gaat op zoek naar raakvlakken.</b> Dit komt neer op het 'verdiepen in elkaars taal' en het achterhalen waarom collega's uit andere clusters deze overtuigingen hebben. Benadruk tijdens deze gesprekken vooral de maatschappelijke impact die je kunt bereiken als je samenwerkt. Beide kanten van de grens hebben meestal hetzelfde doel, maar redeneren daarbij vanuit een ander perspectief.</p>	<p>Reflectiepunten:</p> <p><b>Een grenswerker heeft géén formele macht.</b> De belangrijkste taak van de grenswerker als netwerker en mediator is het aangaan van goede connecties, bemiddelen en het enthousiasmeren van anderen. Zij zorgen voor een gunstig netwerkklimaat en bouwen vooral aan vertrouwen in een netwerk. Maar grenswerkers kunnen geen coördinatie afdwingen. Zij missen hiervoor de middelen en de positie.</p>

... als innovator	
<p>Kernkwaliteiten:</p> <p><b>Een grenswerker benut zijn creativiteit en denkt <i>out of the box</i> bij het zoeken naar koppelingskansen en nieuwe woonzorgconcepten.</b> Maar hij focust zich hierbij wel op het daadwerkelijk realiseren van verbeteringen. Innoveren kan men ook zien als het doen van dezelfde dingen met minder geld, of het doen van meer dingen met dezelfde middelen. In de huidige capaciteits- en budgetkrapte kan dit naast verbetering op verschillende niveaus, ook financiële meevallers opleveren. Wanneer je dit gezamenlijk, dus vanuit beide kanten van de grens doet, versterkt dit beleidscoördinatie. Voor woonzorginnovaties is het namelijk belangrijk dat je beide kanten van de grens gelijk betreft. Als je dit niet doet en de één wel innoveert en de ander niet, kunnen betrekkingen tussen clusters scheef lopen.</p>	<p>Reflectiepunten:</p> <p><b>Innoveren draait niet alleen om pionieren.</b> Bij het innovatieproces komt meer kijken dan alleen het bedenken en realiseren van nieuwe concepten, ideeën of processen of benutten van koppelingskansen. Naast 'durfallen' heb je ook collega's nodig die innovaties verder implementeren en het (juridische) raamwerk aan beide kanten van de grens waterdicht te maken. Je hebt iedereen nodig voor een goed geïmplementeerde innovatie. Dit proces is niet per se vertragend, maar zie deze controle juist als extra check.</p>
... als politieksensitief strateeg	
<p>Kernkwaliteiten:</p> <p><b>Een grenswerker onderhoudt korte lijnen met het bestuur en kent bestuurders die zijn vraagstuk onder hun hoede hebben.</b> Een grenswerker heeft zijn relatiekapitaal ook uitgebreid richting het bestuur en schuift indien gewenst aan bij portefeuillehouder overleggen wonen en zorg.</p>	<p>Reflectiepunten:</p> <p><b>Lobby niet te veel.</b> Hoewel het verwerven van bestuurlijke steun jouw opgave kan helpen, kunnen collega's uit grensopgaven ervaren dat hun issue bestuurlijk gezien ondersneeuwt. Dit kan het vertrouwen tussen clusters schaden en daardoor het coördinatieproces vertragen. Zet het bestuur daarom zorgvuldig in.</p>
... als individu met een organisatorisch kompas	
<p>Kernkwaliteiten:</p> <p><b>Een grenswerker kent de hiërarchie in zijn organisatie en weet waar hij moet zijn voor advies en daadkracht.</b> Wanneer er een verzoek vastloopt, of er sprake is van onverwachtse vertraging weet de grenswerker welke wegen hij binnen de organisatie moet bewandelen. Hij durft advies te vragen aan het management of andere leidinggevenden, maar weet ook wanneer hij een verzoek moet opschalen.</p>	<p>Reflectiepunten:</p> <p><b>Probeer eerst op gelijke voet met je collega's onenigheid op te lossen.</b> Het te pas en te onpas inzetten van het management is namelijk niet altijd verstandig. Dit kan de vertrouwensrelatie tussen clusters schaden. Dit heeft negatieve gevolgen voor het beleidscoördinatieproces, waarin vertrouwen essentieel is.</p>

## Alle prangende vragen beantwoord

Door de verantwoordelijkheden die gemeenten op wonen-, welzijns- en zorggebied hebben, verwachten woonzorgpartners dat zij een regierol in de netwerksamenwerking aannemen. Het is hiervoor van belang dat eerst intern de beleidsdomeinen 'wonen' en 'zorg' goed op elkaar aansluiten. Dit intensieve proces heet in de literatuur ook wel beleidscoördinatie en kent meerdere variaties. In het gunstigste geval prioriteren clusters gezamenlijk voorafgaand aan het proces of werken zij aan een duurzaam geformuleerde, strategische wisselwerking. Dit heet ook wel positieve of strategische beleidscoördinatie. Deze verregaande vormen van aansluiting blijken nodig om het woonzorgvraagstuk grondig aan te pakken.

Door verkokering blijkt deze verregaande aansluitingsopgave nog niet altijd vanzelfsprekend. Afdelingen moeten daarom actief verkokering doorbreken. Een belangrijke rol in het ontkokeringproces is weggelegd voor de beleidsambtenaar, die actief bezig is met het benutten van koppelingskansen buiten zijn cluster. Deze grenswerker is een ware spin in het web en heeft verschillende vaardigheden om beleidsclusters op verschillende niveaus samen te brengen.

## Bronnen

- De Vries, H. (2018). *Unravelling public sector innovation*.
- De Vries, J.I. (2022). *Koppelkansen over de grens [Masterscriptie]*. Rotterdam, in print: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 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.
- 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>
- 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.
- 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>
- 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/>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- 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*.
- 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*.