

Samenwerkingsverband Zorgketten Twente

Het beschrijven en optimaliseren van de
communicatieprocessen binnen het
samenwerkingsverband Zorgketten Twente.

E.L. Barsema
Universteit Twente
Toegepaste Communicatiewetenschap
Januari 2006-01-30

Opdrachtgever: Stuurgroep samenwerkingsverband Zorgketten Twente

Afstudeercommissie:
Prof. Dr. Erwin Seydel
Drs. Oscar Peters

Externe begeleiding:
Elmer Ypenburg
Wim Meester
Nico Moorman

*Táim abalta an saol a bua in aonair.
Ach tá sé níos fearr sinn e a deanaimh le céile.*

Voorwoord

Het samenwerkingsverband Zorgketten Twente is een verband dat bestaat uit Twentse gemeenten en diverse organisaties die op het gebied van zorg, welzijn en wonen samenwerken. Vanuit dit samenwerkingsverband is gezocht naar een student die zich kon verdiepen in de communicatievraagstukken rondom dit onderwerp. Toen ik door de consultants van HHM benaderd werd voor deze opdracht, heb ik de kans met beide handen aangegrepen. Deze opdracht combineert mijn drie favoriete onderwerpen; communicatie, bestuurskunde en samenwerking.

Mijn standplaats tijdens het afstudeeronderzoek was bij Mee Twente. Ik ben door de medewerkers met open armen ontvangen en heb daar met bijzonder veel plezier gewerkt aan het onderzoek.

Mijn dank gaat uit naar de werkgroep communicatie, Elmer Ypenburg, Wim Meester en Nico Moorman. Zij hebben de begeleiding vanuit de organisatie verzorgd en hebben mij met hun kennis inzicht gegeven in het complexe netwerk op het gebied van zorg, welzijn en gemeentelijke organisatie.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar de respondenten. Voor sommige gemeenten is het moeilijk geweest om open kaart te spelen tegenover een student, maar hun openhartigheid heeft mij de mogelijkheid gegeven een duidelijke analyse te maken van het samenwerkingsverband. Ook stel ik het op prijs dat de stuurgroep open heeft gestaan voor de conclusies en aanbevelingen die ik heb beschreven.

Vanuit de universiteit ben ik begeleid door Erwin Seydel. Zijn scherpe inzicht en duidelijke adviezen hebben me geholpen een goede lijn te vinden in het onderzoek. Oscar Peters bedank ik voor het feit dat hij mijn tweede lezer wilde zijn.

Als je zo lang hebt gestudeerd als ik zijn er teveel mensen die bedankt moeten worden om ze allemaal te noemen. Daarom volgt hier de beknopte versie. Mijn dank gaat uit naar mijn vele vrienden, collega's en de dames, voor alle ondersteuning tijdens mijn afstuderen. Natuurlijk bedank ik mijn ouders, broer en schoonzus, voor het vertrouwen dat ze altijd in mij hebben gehouden. Tenslotte noem ik mijn twee hartendieven Susan en Pepijn, die de bijzondere gave hebben om alles mooier te maken dan het al is.

Enschede, 2006
Leah Barsema

Samenvatting

Gemeenten en sociale organisaties in Twente hebben besloten een samenwerkingverband aan te gaan, gericht op informatievoorziening op het gebied van zorg, welzijn en wonen. Een onderdeel van de informatievoorziening is het opzetten van een lokaal Zorgloket. Het samenwerkingverband heeft gevraagd de bijdrage te analyseren die communicatie levert aan het functioneren van het samenwerkingsverband. Daarnaast is het van belang op welke wijze het optimaliseren van de communicatieprocessen een bijdrage levert aan het bereiken van de doelstellingen van het samenwerkingsverband.

Om een inzicht te krijgen in de communicatieprocessen is een theoretisch kader ontworpen waarin drie onderwerpen aan de orde zijn gekomen. Ten eerste is aandacht besteed aan een doelgroepenanalyse. Daarnaast is er een blik geworpen op de interne communicatie, waarbij de nadruk heeft gelegen op de opbouw van het netwerk, zowel op het gebied van beleid als op het gebied van de communicatie. Ten slotte is er aandacht besteed aan de externe communicatie. Hierbij is het communicatiekruispunt (Van Ruler, 1998) als basis gebruikt. Er is invulling gegeven aan het theoretische kader door middel van kwalitatieve interviews met beleidsambtenaren, verantwoordelijk voor de Zorgketten. Daarnaast is er gebruik gemaakt van documenten en observaties.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de doelstellingen van de stuurgroep van het samenwerkingsverband niet voor alle deelnemers helder zijn. Ook is er een gebrek aan een consistente en continue informatiestroom vanuit de stuurgroep. Dit leidt bij de gemeenten tot een zekere mate van desinteresse.

De rol van de participerende organisaties binnen het samenwerkingsverband komt niet naar voren. Hoewel deze partijen betrokken zijn bij de stuurgroep, blijft hun kennis op regionaal gebied onbenut.

Uit het communicatienetwerk is gebleken dat hoewel de algemene interne communicatie moeizaam verloopt en er weinig informatie onderling wordt uitgewisseld, de clustervorming binnen het netwerk de samenwerking en interne communicatie zeker ten goede komt. Binnen het communicatienetwerk hebben de grote steden en de clusters een duidelijke en centrale positie. De kleinere gemeenten die niet verbonden zijn aan een cluster bekleden een geïsoleerde positie binnen het communicatienetwerk.

Op het gebied van de externe communicatie hebben de gemeenten een duidelijke en eenduidige keus gemaakt. Vanwege de nadruk die in het ontwerp is gelegd op interactief bestuur, is de dialoog een voor de hand liggende keuze. De unanieme wens van de gemeenten om ook de latente doelgroepen te bereiken heeft geleid tot overreden als tweede gekozen kwadrant.

Naar aanleiding van het onderzoek kan een aantal aanbevelingen gedaan worden.

- Het is voor de stuurgroep van belang de doelstellingen en de lange termijn visie te verwoorden in een Mission Statement. Het Mission Statement kan zorgen voor consistentie in beleid en kan dienen als kader voor korte termijn besluiten.
- Een tweede advies is het aanstellen van een projectmanager voor het samenwerkingsverband. Deze kan zorgdragen voor consistente en continue contacten, kan kennis vergaren over de informatie die bij de verschillende gemeenten beschikbaar is en kan gemeenten betrekken bij het samenwerkingsverband.
- Clustervorming blijkt van waarde te zijn voor de continuïteit van de interne communicatie. Het is daarom verstandig de twee geïsoleerde gemeenten te laten clusteren met elkaar of met een bestaande cluster.
- De rol van de participerende organisaties binnen het netwerk is niet duidelijk. De participerende organisaties vormen een onbenutte bron van kennis, waar enkel op lokaal niveau mee overlegd wordt. De stuurgroep doet er goed aan de positie van de

participerende organisaties te heroverwegen en de rol van deze organisaties binnen het netwerk te versterken.

- Aangezien er veel informatie binnen het samenwerkingsverband bij de verschillende gemeenten aanwezig is, maar deze informatie niet gedeeld wordt door de gemeenten, zou een Wmo-databank opgezet kunnen worden om het delen van informatie onderling te faciliteren.
- Tenslotte is het van belang dat de gemeenten de externe communicatiemogelijkheden op lokaal en regionaal niveau bepalen.

Abstract

The municipals and social services in the province of Twente have decided to join forces to create an information system, directed towards providing adequate information in the areas of health care, wellbeing and housing. An important factor in this system is the realisation of a local health care counter. De joint venture group have asked for an analysis of the contribution of communication to the success of their collaboration. Another important factor is to discover in what way the optimization of the communication processes contributes to achieving the objectives set out by the group.

In order to understand the communication processes, a theoretical framework has been designed, where insight is given into three subjects. Firstly, attention is paid to a target group analysis. This is followed by internal communication, where the emphasis is on the network build-up. External communication completes the picture, utilizing the communication crossroads (Van Ruler, 1998) as basis.

The theoretical framework is additionally enhanced with documentation and observations, but most decisively through quality interviews with civil servants responsible for de Health Care Counters.

It became apparent from the research results, that the objectives of the joint venture steering committee are by no means clear to all participants. There is also a lack of a consistent and continuous information flow. This combination of factors leads, to a degree, to indifference on the part of the county councils.

The role of the participating organisations within the joint venture is vague. Although the different parties are involved in the steering committee, their in-depth knowledge and experience of regional issues is seldom exploited.

It is clear from the communication network that the general internal communication is slow in developing and best practice information exchange is practically non-existent. However, it is also clear that the collaboration and internal communication are definitely positively influenced by the cluster forming within the network.

The big cities and clusters hold a central position within the communication network. The smaller municipals (those not attached to a cluster) form a rather isolated group within the same network.

The municipals have made a clear and undivided decision with regard to external communication. As the design emphasizes interactive government, dialogue is the most obvious first choice. The unanimous ambition of the municipals to also reach the latent target groups is the underlying reason why persuasion was favoured as second choice.

Subsequent to the research results, the following proposals/suggestions can be made:

- It is of importance to the steering committee that the objectives and long term vision be expressed in a Mission Statement. The Mission Statement will offer a degree of consistency in policy and can act as a framework for short term decisions.
- Hire a project manager to support the joint venture. This manager can insure consistent and continued contact, channel the different information lines to one point and intensify the involvement of the municipals in the joint venture.
- Cluster forms are a valuable asset for the continuance of internal communication. It is, therefore, desirable that the isolated municipals cluster together or merge into an existing cluster.
- It is not clear what the actual role of the participating organisations is. These organisations are an unexploited source of knowledge, only utilized on a local level. The Steering Committee would be well advised to reconsider the position of the participating organisations and to reinforce their role within the network.
- The problem of sharing the individual municipal information within the joint venture can be solved by implementing a Wmo databank. This databank will

facilitate the exchange of best practise information and encourage input from the participants.

- Finally, it is of utmost importance that the municipals determine the possibilities for external communication on a local and regional level.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
ABSTRACT	6
1. HET PROJECT ZORGLOKETTEN TWENTE	10
1.1 MODELTRAJECT ‘CLIËNTINFORMATIE EN CLIËNTONDERSTEUNING IN TWENTE’	10
1.2 DEELNEMERS	10
1.4 DE WMO.....	11
1.5 LOKAAL LOKET	11
1.5.1 Voordelen lokaal loket	12
1.5.2 Nadelen lokaal loket.....	12
1.5.2 Invoeren lokaal loket.....	13
2. DE OPDRACHT	14
2.1 DOELSTELLING	14
2.2 PROBLEEMSTELLING	14
2.3 ONDERZOEKSVRAGEN	14
2.4 AFBAKENING	15
2.6 REFERENTIEKADER	15
2.7 DE COMMUNICATIESTRATEGIE	16
3. DE DOELGROEPEN	17
3.1 MICRO-NIVEAU: DE BURGERS	17
3.2 MESO-NIVEAU: DE INTERMEDIAIRS.....	18
3.3 MACRO-NIVEAU: INTERNE DOELGROEPEN.....	19
4. ANALYSEREN VAN HET NETWERK	20
4.1 COMMUNICATIENETWERK	20
4.2 BELEIDSNETWERKEN	21
4.2.1 Besluitvorming en de interactie tussen actoren	23
4.3 BELEIDSSAMENWERKING	23
4.3.1 Actor-analyse	24
4.3.2 De wijze van samenwerking.....	24
4.3.3 De mate van samenwerking	26
4.4 VOOR- EN NADELEN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING.....	26
5. THEORETISCH KADER EXTERNE COMMUNICATIE	27
5.1 HET COMMUNICATIEKRUISPUNT.....	27
5.2 THEORIEËN MET BETREKKING TOT INFORMEREN	28
5.2.1 Overinformatisering.....	28
5.2.2 Sociale-netwerkbenadering.....	29
5.3 THEORIEËN MET BETREKKING TOT OVERREDEN	29
5.3.1 Scanning en Focussing.....	29
5.3.2 Elaboration Likelihood Model.....	30
5.4 THEORIEËN MET BETREKKING TOT DE DIALOOG	31
5.5 THEORIEËN MET BETREKKING TOT FORMERING	32
5.6 DE PUBLIEKSGROEPEN EN DE KWADRANTEN	33
5.7 DE THEORIEËN TOEGEPAST OP HET PROJECT ZORGLOKETTEN TWENTE	33
6. KWALITATIEF ONDERZOEK: ACHTERHALEN DOELSTELLINGEN	35
6.1 KWALITATIEF ONDERZOEK	35
6.1.1 Diepte-interviews	35
6.1.2 Participerende observatie	37
6.1.3 Geschreven bronnen	37
6.2 KWALITEITSCRITERIA.....	37
6.2.1 Geloofwaardigheid.....	37
6.2.2 Overdraagbaarheid.....	38
6.2.3 Afhankelijkheid.....	38
6.2.4 Overtuigingskracht.....	38
6.2.5 Reflexiviteit	38

7. RESULTATEN	39
7.1 DOELGROEPEN	39
7.2 COMMUNICATIENETWERK.....	41
7.3 BELEIDSNETWERKEN.....	44
7.4 BELEIDSSAMENWERKING	47
7.5 KEUZES IN HET COMMUNICATIEKRUISPUNT	50
8. DISCUSSIE	52
8.1 THEORETISCH KADER	52
8.1.1 <i>Communicatiekruispunt</i>	52
8.1.2 <i>Interne Communicatie</i>	52
8.2 METHODIEK	53
8.3 ONDERZOEKSVRAGEN	54
8.4 PROBLEEMSTELLING:	55
9. CONCLUSIES	57
10. AANBEVELINGEN	59
LITERATUUR.....	62
LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN.....	64
LIJST VAN AFKORTINGEN	65
BIJLAGE I OVERZICHT ACTOREN	66
BIJLAGE II WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING.....	67
BIJLAGE III OPERATIONALISATIES	69
BIJLAGE IV STRATEGISCHE COMMUNICATIEBENADERING	72

1. Het Project Zorgloketten¹ Twente

Gemeenten en sociale organisaties in de regio Twente hebben besloten een samenwerkingverband aan te gaan, gericht op informatievoorziening op het gebied van zorg, welzijn en wonen.

Het doel van het project is alle activiteit op het gebied van cliëntinformatie en cliëntondersteuning in de regio Twente met betrekking tot zorg, welzijn en wonen te verbeteren en beter op elkaar af te stemmen. De achtergrond daarbij is de opvatting dat burgers met een vraag om informatie of ondersteuning omtrent deze gebieden terecht moeten kunnen bij een herkenbaar en laagdrempelig punt.

De samenwerking tussen de participerende partijen richt zich op vier speerpunten:

- Deskundigheidsbevordering
- Digitalisering
- Communicatie
- Informatie en afstemming dienstverlening: vergroting doelmatigheid

1.1 Modeltraject ‘Cliëntinformatie en cliëntondersteuning in Twente’

Het project waaraan door de participerende partijen wordt gewerkt is het vervolg op het modeltraject ‘Cliëntinformatie en cliëntondersteuning in Twente’. In het modeltraject is gewerkt aan de ontwikkeling van een model voor onafhankelijke cliëntinformatie en cliëntondersteuning over wonen, welzijn en zorg. Vanuit het modeltraject is het concept uitgetest in zes proefprojecten.

Op grond van de ervaringen vanuit dit modeltraject waarin door verschillende regionale partijen is samengewerkt en waarin zes proefprojecten zijn uitgevoerd, zijn enkele aanbevelingen gedaan:

- Zorg voor een gedeelde visie
- Betrek belanghebbenden
- Projectmatige aanpak noodzakelijk
- Deskundigheid medewerkers bepaalt kwaliteit loket
- PR is van groot belang
- Zoek regionale samenwerking

In het vervolgadvis² van het modeltraject komt de aanbeveling voor een verdere uitwerking en uitbreiding van het samenwerkingsverband aan de orde. De aanbevelingen van het modeltraject en een convenant waarin de diverse gemeenten zich hebben gecommitteerd aan het samenwerkingsverband, is als basis gebruikt voor de voortzetting van de samenwerking.

1.2 Deelnemers

Veertien Twentse gemeenten hebben zich gecommitteerd aan het project Zorgloketten Twente. De regio waarbinnen het project valt is in figuur 1 weergegeven.

¹ Er wordt gesproken over Zorgloketten binnen dit onderzoek. Het Zorgloket is het lokale loket voor cliëntinformatie en cliëntondersteuning. Het Zorgloket heeft binnen het samenwerkingsverband verschillende namen, waaronder Vraagwijzer en Meldpunt. In dit verslag wordt de term ‘Zorgloket’ aangehouden.

² Een verdere uitwerking van het vervolgadvis kan gevonden worden in het verslag *Zorgloketten in Twente. Eindrapportage Modeltraject ‘Cliëntinformatie en cliëntondersteuning’*. Een uitgave van HHM.



Figuur 1 Regionale afbakening project Zorgloketten Twente

Naast de gemeenten zijn ook andere organisaties aan het project verbonden. Het betreft hier organisaties binnen de (informele) zorgsector en de provincie Overijssel. Binnen het Twentse modeltraject behoren ook:

- Mee Twente
- Ciz afdelingen in Twente
- Zorgkantoor Twente
- Patiënten Consumenten Platform Twente
- Stichting Welzijn Ouderen
- Provincie Overijssel
- Stichting Samenwerkende Organisaties Vrijwillige Thuiszorg Twente
- Stichting Informele Zorg

Na afronding van het modeltraject is begonnen aan het vervoltraject. Het vervoltraject wordt geleid door een stuurgroep. De stuurgroep bestaat op dit moment uit vertegenwoordigers van de gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo, Hellendoorn en Oldenzaal. De groep is aangevuld met vertegenwoordigers van Mee Twente, het PCPT, Zorgkantoor Twente en het Ciz.

1.4 De Wmo

Met de aankondiging van de Wmo door de overheid is voor de participanten van het samenwerkingsproject een aanleiding geweest het modeltraject te beginnen en daarna door te gaan met het vervoltraject. De Wmo is een complexe wet die invloed heeft op een breed scala van gemeentelijke activiteiten. Om een indruk te geven van de achtergrond waarop dit traject gestoeld is, wordt er een samenvatting gegeven van de Wmo in bijlage II. In de volgende paragraaf zal in worden gegaan op het lokale loket, dat onderdeel uitmaakt van de verplichtingen die vanuit Wmo aan gemeenten worden opgelegd.

1.5 Lokaal loket

Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning is een van de nieuwe verplichtingen die uit de Wmo naar voren komen. Op dit prestatieveld is de verantwoordelijkheid van de gemeente toegenomen. De VNG stelt dat voor gemeenten de Wmo aanleiding zal zijn om een lokaal loket in te richten of uit te breiden. Zij definieert een lokaal loket op het gebied van de Wmo als volgt:

Een lokaal loket is een (gemeentelijke) voorziening die informatie, vraagverheldering, advies, bemiddeling en vaak ondersteuning en toegang tot individuele voorzieningen biedt op de terreinen van wonen, zorg en welzijn.

Een lokaal loket kan de volgende functies aanbieden aan de burgers:

- Informatie
- Advies
- Toegang en bemiddeling met betrekking tot voorzieningen

Zoveel mogelijk van deze functies vinden plaats in de front-office van het loket, waarbij de cliënt direct en op dezelfde locatie wordt geholpen. Aan de front-office zal de focus liggen op informatie en advies. Alleen de verstrekking van collectieve en individuele voorzieningen vindt plaats in de back-office.

1.5.1 Voordelen lokaal loket

Een lokaal loket biedt veel voordelen voor cliënten en de betrokken organisaties. Voor de cliënten geldt dat de ondersteuning die geboden wordt door het loket meer is toegespitst op de behoeften en mogelijkheden van de cliënt. Daarnaast hoeft de cliënt de gegevens slechts één keer te verstrekken op één bepaald punt. De afhandeling van de vragen om ondersteuning verloopt meer gecoördineerd en integraal.

Voor de betrokken organisaties zijn de voordelen vooral te vinden op het terrein van de efficiëntie en effectiviteit.

- Verstrekking van voorzieningen kunnen elkaar beter op de hoogte houden.
- Het proces rondom het afhandelen van verzoeken om ondersteuning wordt gestroomlijnd.
- Er is een gerichte toewijzing naar voorzieningen wat leidt tot effectievere ondersteuning.
- Er wordt minder overlappend gewerkt tussen instanties.
- Er kan goede afstemming plaatsvinden met terreinen die net naast zorg en welzijn liggen, zoals inkomensondersteuning, wat ook binnen de gemeente de efficiëntie kan bevorderen.
- Gezamenlijke cliëntgegevens van de verschillende instellingen kunnen worden ondergebracht in een gezamenlijk systeem.
- Er kan gewerkt worden met een gemeenschappelijke sociale kaart.

1.5.2 Nadelen lokaal loket

Bij een goede en integrale invoering van een lokaal loket zijn er maar weinig nadelen te benoemen. Het grootste nadeel zijn de kosten die het opzetten van een lokaal loket met zich mee kan brengen.

Er zijn twee risico's bij het opzetten van een lokaal loket. Een lokaal loket moet goede relaties onderhouden met de gemeentelijke organisatie en afgestemd zijn op de diverse partners. In de meeste gevallen leidt een lokaal loket juist tot een betere interne en externe samenwerking. Wanneer er sprake is van een negatieve invloed op de samenwerking tussen de partijen, bestaat het risico dat het loket los komt te staan van de verdere gemeentelijke organisatie en andere organisaties die advies en ondersteuning bieden. Uiteindelijk moet de client voordeel behalen aan een lokaal loket. Wanneer het loket onvoldoende functioneert, zal er uiteindelijk weinig gebruik van gemaakt worden.

Een tweede risico van het laagdrempeliger maken van toegang tot voorzieningen is dat er meer mensen zich melden met een verzoek om steun. Financieel gezien is het een risico, maar het kan natuurlijk ook als een voordeel gezien worden. Mogelijk worden doelgroepen bereikt, die voorheen slechts moeilijk de weg naar bepaalde voorzieningen wisten te vinden.

1.5.2 Invoeren lokaal loket

Vanuit het VNG is er een advies gekomen over de ontwikkeling van een lokaal loket. Bij het ontwikkelen van het loket moet een viertal fasen doorlopen worden, zoals weergegeven in tabel 1. In de figuur zijn de samenwerkingsmogelijkheden met andere gemeenten weergegeven. Deze zullen in een latere fase aan de orde komen.

Fase	Toelichting	
Visievorming	In deze fase formuleert de gemeente wat ze precies wil (hier ook de keuze voor één van de varianten van het loket) en met wie. Ook wordt in deze fase globaal aangegeven hoe het project wordt aangepakt.	Samenwerking bij voorbereiding
Opstellen plan van aanpak	In deze fase wordt een opzet van het te vormen loket geschetst. In overleg met de beoogde partners wordt een gedetailleerd plan van aanpak opgesteld.	
Uitvoeren plan van aanpak	Het plan van aanpak biedt een outline van de daadwerkelijk te verrichten werkzaamheden om uiteindelijk te beschikken over een functionerend loket.	Samenwerking bij uitvoering
Implementatie	De laatste fase: Het plan van aanpak wordt vastgesteld en uitgevoerd en werkenderwijs worden definitieve keuzes gemaakt	

Tabel 1 Fasering invoering lokaal loket

2. De Opdracht

Voor de uitwerking van de communicatiestrategie voor het samenwerkingsverband Zorgketten Twente is de werkgroep Communicatie ingesteld. De werkgroep Communicatie houdt zich bezig met zowel de interne als de externe communicatie met betrekking tot het project. Deze opdracht valt derhalve binnen het kader van de werkgroep Communicatie.

In dit hoofdstuk wordt de opdracht met betrekking tot de communicatieprocessen verder uitgewerkt. Eerst wordt de doelstelling beschreven, waarna de daaruit afgeleide probleemstelling aan de orde komt. De onderzoeksvragen, de afbakening en de onderzoeksopzet komen in de daarop volgende paragrafen aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een referentiekader dat de onderwerpen die in het onderzoek naar voren komen visualiseert en een beschrijving van het uiteindelijke resultaat, een communicatiestrategie voor het project Zorgketten Twente.

2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het scheppen van een wetenschappelijk kader rondom de communicatieprocessen van het samenwerkingsverband. De doelstelling luidt:

Een bijdrage leveren aan de kennis en het inzicht van de rol van communicatie bij het functioneren van samenwerkingsverbanden, naar aanleiding van het samenwerkingsverband Zorgketten Twente, om zodoende advies uit te brengen tot een eventuele optimalisering hiervan.

De rol van communicatie binnen het project is niet uitgekristalliseerd en er is geen zicht op de voordelen van samenwerking, in tegenstelling tot het opzetten van onafhankelijke projecten, op het gebied van communicatie. Daarnaast is er geen onderzoek gedaan in hoeverre het project gedragen wordt door de diverse samenwerkende partijen en de doelgroepen van het project. De opdracht voor het onderzoek kan als volgt omschreven worden:

Het beschrijven van de communicatieprocessen in het samenwerkingsverband Zorgketten Twente en het ontwerpen van een concept voor het optimaliseren hiervan, waarin de voordelen van samenwerking optimaal benut worden.

2.2 Probleemstelling

Naar aanleiding van de doelstelling van het onderzoek en de doelstellingen van het project Zorgketten, kan de volgende probleemstelling geformuleerd worden:

In hoeverre draagt de communicatie van het samenwerkingsverband Zorgketten Twente bij aan het functioneren van het samenwerkingsverband en op welke wijze kan een optimalisering van de communicatieprocessen bijdragen aan de doelstellingen van het project.

2.3 Onderzoeksvragen

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is deze nader gespecificeerd. De probleemstelling is hiertoe in een aantal specifieke onderzoeksvragen uitgesplitst. Deze vragen geven tevens de globale structuur van het onderzoek aan. De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat ligt ten grondslag aan het samenwerkingsverband tussen de diverse partijen die bij het project betrokken zijn?

2. Wat is de visie van de diverse partijen op het project?
3. Welke rol speelt communicatie binnen het samenwerkingsverband?
4. Op welke punten voldoet de communicatie binnen het samenwerkingsverband en waar zijn verbeteringsmogelijkheden aan te dragen?
5. Op welke punten voldoet de communicatie naar de doelgroep en waar zijn verbeteringsmogelijkheden aan te dragen?
6. Bestaat er een afstemming tussen interne en externe communicatie?

2.4 Afbakening

Het accent van dit onderzoek ligt op de mogelijkheden die communicatie biedt voor het optimaliseren van het samenwerkingsverband. Om een compleet beeld te krijgen van de huidige stand van zaken, wordt er in dit onderzoek ook aandacht besteed aan het beleidsnetwerk rondom dit samenwerkingsverband. Echter, met nadruk wordt deze netwerkanalyse gebruikt als kader voor het communicatiebeleid. Dit onderzoek richt zich op de rol van communicatie in het samenwerkingsverband en zal regelgeving en andere besluiten op gemeentelijk, regionaal of centraal niveau buiten haar onderzoeksgebied houden.

2.6 Referentiekader

Het referentiekader zoals aangegeven in figuur 2 geeft het onderzoek in grote lijnen schematisch weer. De onderwerpen die in het onderzoek naar voren zullen komen, alsmede de afbakening van het onderzoek zijn hier in hun samenhang gevisualiseerd.



Figuur 2 Referentiekader onderzoek

2.7 De communicatiestrategie

In dit onderzoek komen de facetten van interne en externe communicatie naar voren. Voor zowel de interne als de externe doelgroepen wordt de huidige en gewenste situatie beschreven. Het verbeterproces zal worden vormgegeven in een communicatiestrategie, waarin de twee eerder genoemde punten uit de opdrachtschrijving aan de orde komen:

1. interne ondersteuning vanuit de deelnemende partijen
2. bekendheid van het project bij de diverse doelgroepen

Voor de stuurgroep is ondersteuning bij het creëren van een externe communicatieplan van belang. Voor het bereiken van een strategie waarbij de uitingen met betrekking tot het project aansluiten op de lange termijn visie van stuurgroep, is het nuttig de onderliggende structuur van het samenwerkingsverband en de communicatieverbanden tussen de participanten nader te bekijken. Op deze wijze kan enige vorm van consistentie aangebracht worden in het communicatiebeleid met betrekking tot het samenwerkingsverband Zorgketten Twente.

3. De Doelgroepen

In dit project kunnen er op het gebied van communicatie categorieën doelgroepen worden onderscheiden. De eerste doelgroep is de burgerdoelgroep. De doelgroep is het eindstation van de boodschap. In tweede instantie kunnen ook de intermediairs als doelgroep worden gezien. Hoewel de intermediairs niet tot het eindstation van de boodschap kunnen worden gezien, kunnen zij een belangrijke rol spelen binnen het communicatieproces. Het informeren van intermediairs kan een essentiële bijdrage leveren aan het succesvol overbrengen van de boodschap.

Tenslotte wordt er aandacht besteed aan de interne doelgroep, i.e. de deelnemers aan het project. Het zal een onmogelijke opgave zijn de burgerdoelgroep goed te benaderen als de interne doelgroep niet goed geïnformeerd is over de inhoud van het project.

Om een structuur aan te brengen in de doelgroepenanalyse zal de relatiedefinitie van Snellen (1989) worden gebruikt. Snellen heeft een onderscheid gemaakt in relaties van publieke organisaties, waarbij hij drie verschillende niveaus onderscheidt, te weten:

- een micro-niveau: de relatie tussen de publieke organisatie en de burger.
- een meso-niveau: de relatie tussen de publieke organisatie en georganiseerde groepen van het algemeen publiek.
- een macro-niveau: de relatie tussen de publieke organisatie en het parlement en regionale en lokale raden.

3.1 Micro-niveau: De burgers

Een doelgroep met grote diversiteit is de burgerdoelgroep. Om een goed overzicht te krijgen, kan deze doelgroep opgedeeld worden in verschillende groepen.

Van Ruler (1998) onderscheidt vier typen publieksgroepen:

1. *Non-publiek*. Men herkent geen probleem en voelt geen reden tot contact.
2. *Latent publiek*. Men herkent een probleem, maar ziet het (nog) niet als het hunne. Of er reden tot contact wordt ervaren hangt af van het eventuele ontstaan van een probleem.
3. *Bewust publiek*. Men herkent het probleem en ervaart het ook als een eigen probleem. Vaak is er sprake van informatiebehoefte om probleem op te kunnen lossen.
4. *Actief publiek*. Men herkent het probleem en ervaart het ook als een eigen probleem. Er is al stelling genomen en een oplossing bedacht. Bij dit publiek speelt bevestiging van probleem en goedkeuring van de oplossing een grote rol.

De meest bereikbare publieksgroepen zijn het latente en het bewuste publiek, aangezien in deze publieksgroepen het probleem herkend wordt. Dozier & Ehling (1992) stellen dat een eerste vereiste van proactief communicatiemanagement informatieverzameling over en in tweede instantie communicatie met de bewuste en latente publieksgroepen is.

Communicatie met latent publiek is moeilijker dan met bewust publiek. Dit wordt veroorzaakt doordat personen uit de latente publieksgroep het probleem nog niet als een voor hen relevant probleem herkennen. Deze publieksgroep zal geen zoekgedrag naar informatie vertonen en daarnaast de aangeboden informatie minder effectief verwerken. Het non-publiek is moeilijk te benaderen. Deze publieksgroep staat niet open voor een boodschap. Non-publiek wordt benaderbaar als door veranderingen in de omgeving en persoonlijk leven het door de zender aangekaarte probleem herkend wordt en een verplaatsing plaatsvindt naar de latente publieksgroep.

Voor het actieve publiek geldt dat er geen informatievoorziening meer nodig is. Men heeft het probleem al naar eigen inzicht opgelost. Gezien hun betrokkenheid bij het probleem, zullen zij wel open staan voor boodschappen gerelateerd aan het probleem.

De burgerdoelgroep binnen het project Zorgketten

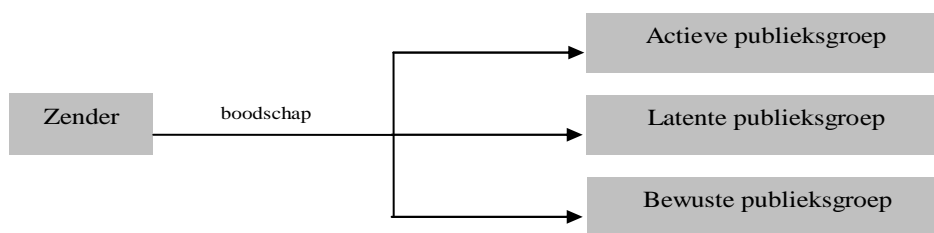
De bovengenoemde theorie geeft een duidelijke karakterisering van de verschillende publieksgroepen. Binnen het project kunnen deze publieksgroepen verder gespecificeerd

worden. Door het specificeren van de doelgroep kan een effectieve keuze gemaakt worden op het gebied van zowel communicatiemiddel als inhoud van de boodschap. De latente publieksgroep wordt beter bereikt door algemene boodschappen, terwijl de bewuste publieksgroep meer behoefte heeft aan specifieke informatie.

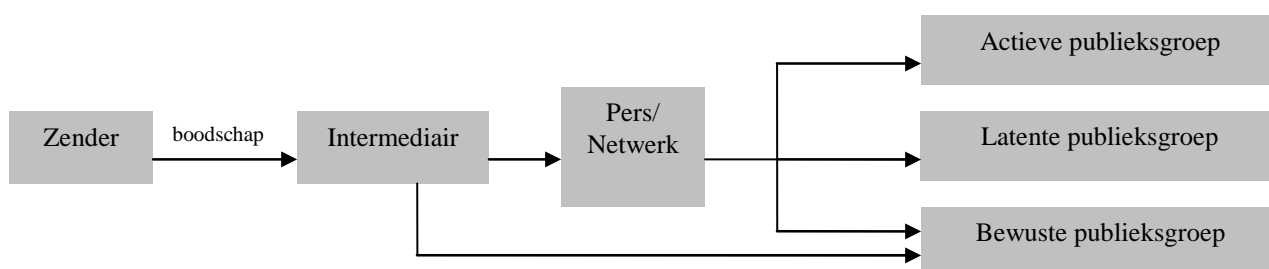
3.2 Meso-niveau: De intermediairs

De tweede categorie bestaat uit intermediairs. In het communicatieproces staan de intermediairs tussen de zender en ontvanger van de boodschap in. Zij kunnen de boodschap doorgeven aan de doelgroep. Daarnaast kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het verstrekken van informatie aan de media en het creëren van beeldvorming in de media. Bij rechtstreeks contact tussen intermediair en burger zal er vooral sprake zijn van het bereiken van de bewuste publieksgroep. In het geval van intermediaire benadering via netwerken of de pers zullen de bewuste en latente publieksgroep, en in mindere mate de actieve publieksgroep, bereikt worden. Algemeen kan gesteld worden: hoe kleiner de afstand tussen intermediair en ontvanger, des te bewuster de publieksgroep. Het overbrengen van de boodschap via intermediairs brengt ook een bepaalde risicofactor met zich mee. Als de intermediair een boodschap overbrengt, zal dit gebeuren met een eigen attitude. Het is voor de zender van belang dat deze attitude overeenkomt met de wensen van de zender.

In de figuren 1a en 1b wordt de verhouding tussen de zender, de publieksgroepen en de intermediairs schematisch weergegeven.



Figuur 3 Rechtstreeks benaderen publieksgroepen



Figuur 4 Benaderen publieksgroepen met behulp van intermediairs

De intermediaire doelgroepen binnen het project Zorgloketten

Binnen het project Zorgloketten zijn er diverse intermediaire doelgroepen te onderscheiden. De eerste doelgroep binnen het intermediaire kader bestaat uit *artsen en verpleegkundigen*. In deze sector komen veel zorgvragen voor. Hoewel het beantwoorden van zorgvragen niet tot het takenpakket van de huisarts behoort, zal de arts veel tijd moeten besteden aan vragen

op het gebied van zorg. De huisartsen krijgen nu als intermediair de mogelijkheid de patiënten met vragen op dat gebied door te verwijzen, wetende dat er een betrouwbaar, onafhankelijk adviespunt is.

Daarnaast kunnen *sociale doorverwijzers* herkend worden als intermediaire doelgroep. Buurtwerkers, geloofsgemeenschappen, ouderenbonden en vrijwilligers worden geconfronteerd met zorgvragen in hun vereniging of werkomgeving. Onder de sociale doorverwijzers worden ook de belangengroepen geschaard.

Een derde intermediaire doelgroep bestaat uit *netwerkers*. In deze groep vallen de directies van ziekenhuizen, verpleeghuizen en bejaardenhuizen en andere grote spelers op het vlak van de zorg. Hoewel zij de boodschap niet rechtstreeks aan de burger door zullen spelen, zijn ze wel in staat het Zorgloket op de sociale kaart te zetten. Door hen goed geïnformeerd te houden over de ontwikkelingen van het Zorgloket, blijft het Zorgloket ook in beeld bij zorginstanties en de (zorggerelateerde) media.

Een bijzondere groep intermediairs die in dit kader genoemd kunnen worden zijn de medewerkers van de deelnemers aan het project Zorgloketten. Voorbeelden zijn consultants van Mee Twente, het Ciz en de loketmedewerkers. Hoewel zij onder de groep sociale doorverwijzers geschaard kunnen worden, is er een essentieel verschil. Zij bezitten, in tegenstelling tot de 'reguliere' sociale doorverwijzers, bijzonder specifieke kennis op het gebied van zorg, welzijn en wonen. Voor deze groep intermediairs geldt nog sterker dat zij voornamelijk het bewuste publiek kunnen bereiken.

3.3 Macro-niveau: Interne doelgroepen

Hoewel voor het externe communicatieplan de burgerdoelgroep de belangrijkste doelgroep lijkt te zijn, zijn ook interne doelgroepen een essentieel onderdeel van de analyse. Immers, de interne doelgroepen zullen uiteindelijk de verbinding naar de burgerdoelgroepen moeten verzorgen.

Vanuit de stuurgroep gezien bestaat de interne doelgroep uit overheid, provincie en gemeente. Eerder is beschreven op welke wijze het overheidsbeleid de regionale samenwerking heeft geïnitieerd. De overheid heeft de richtlijnen voor de invoering opgesteld en op die wijze een kader geschepd voor de samenwerking. De rol van de provincie is vooral een van financiële ondersteuning van de verschillende initiatieven in de regio. De stuurgroep richt zich dus in eerste instantie tot de gemeenten en de overige participanten zoals eerder beschreven.

De gemeenten houden zich intern niet alleen bezig met de doelgroepen genoemd op micro-niveau en meso-niveau, maar ook met de communicatieprocessen binnen de eigen gelederen. Binnen de gemeenten kunnen de volgende groepen onderscheiden worden:

- Ambtelijke organisatie, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen direct betrokkenen en indirect betrokkenen
- Gemeentebestuur, bestaande uit B&W en commissie
- Gemeenteraad
- Externe ketenpartners

4. Analyseren van het Netwerk

Om een gedegen communicatiebeleid te formuleren is een analyse van de organisatie, in dit geval het samenwerkingsverband Zorgloketten Twente, onontbeerlijk. Door te kijken naar het netwerk waarmee de verschillende participerende partijen aan elkaar verbonden zijn, de gedeelde en individuele doelstellingen en de communicatiestromen in het netwerk, kan de huidige stand van zaken binnen het samenwerkingsverband in kaart worden gebracht. In het algemeen geldt dat de netwerkbenadering niet zozeer de individuele kenmerken van de participanten centraal stelt, maar de kenmerken van de relaties tussen de participanten. In dit geval wordt door het analyseren van de doelstellingen van de verschillende participanten van het netwerk enerzijds en de analyse van de diverse relaties binnen het samenwerkingsverband anderzijds, een gedegen ondergrond gerealiseerd voor een lange termijn en stabiel communicatiebeleid.

Er is een aantal manieren om een netwerk te benaderen. De bekendste vorm van het netwerk is het communicatienetwerk. Dit netwerk zal als eerste aan de orde komen. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de definities van netwerken, waarna specifieker naar beleidsnetwerken gekeken zal worden. Ten slotte wordt speciale aandacht gegeven aan de relatie tussen netwerken, samenwerkingsverbanden en intergemeentelijke samenwerking.

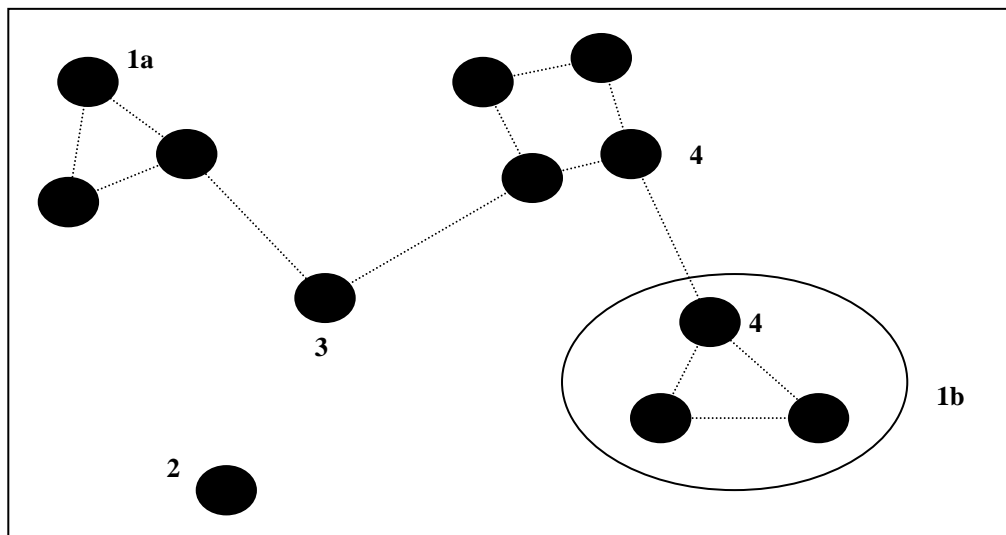
4.1 Communicatienetwerk

Netwerken, op formele of informele basis, kunnen een goed overzicht geven van de positie van de verschillende medewerkers binnen de organisatie. Daarnaast kan door het analyseren van het netwerk achterhaald worden, welke informatiestromen er in de organisatie te vinden zijn.

De Moor (1997) beschrijft de rollen in het communicatienetwerk als volgt:

1. Groepslid
Een groepslid (1a) maakt deel uit van een groep. Er wordt van een groep (1b) gesproken wanneer deze uit meer dan twee personen bestaat, wanneer meer dan de helft van de interacties onderling plaatsvindt, en wanneer niemand van de leden kan wegvallen zonder dat de groep uit elkaar valt.
2. Geïsoleerde
Een geïsoleerde is een lid van de organisatie dat binnen de organisatie minimale contacten heeft.
3. Liaison
Een liaison is iemand die in verbinding staat met leden van twee of meer groepen waarvan hij zelf formeel geen lid is.
4. Brug
Een brug is een groepslid dat instaat voor de contacten met leden van een of meerdere groepen.
5. Linking pin
Een linking pin is een organisatielid dat als hiërarchische verbindingschakel deel uitmaakt zowel van de eigen groep als van de groep erboven in de hiërarchie.
6. Steunzender
Steunzenders zijn leden van het middenkader, die algemene informatie en richtlijnen vanuit de top moeten vertalen in operationele informatie.
7. Poortwachter
Een poortwachter selecteert, behandelt en controleert de stroom van belangrijke informatie in de organisatie.
8. Boundary-spanners
Boundary-spanners zijn personen die een (sub)organisatie buiten haar grenzen vertegenwoordigen.

Een aantal primaire netwerkposities is in figuur 5 weergegeven.



Figuur 5 Netwerkposities

4.2 Beleidsnetwerken

Bax & Pröpper (2003) gebruiken de sociale netwerktheorie als leidraad voor het analyseren van beleidsnetwerken. Ook hebben zij hierbij de nadruk gelegd op het analyseren van beleidsnetwerken in samenwerkingsverbanden. Zonder formele politieke en bestuurlijke institutionele structuren te verwaarlozen vormen beleidsnetwerken een structuur voor bemiddeling tussen verschillende belangen en preferenties en de aanpak van maatschappelijke problemen.

De term beleidsnetwerk legt een verbinding tussen beleid en interorganisatorische relaties en kan als volgt gedefinieerd worden:

Een beleidsnetwerk omvat de actoren en hun onderlinge relaties die in relatief hoge mate van belang zijn voor een bepaald maatschappelijk vraagstuk of beleid.

Een beleidsnetwerk wordt door Hufen en Ringeling (1990) gedefinieerd als

Een sociaal netwerk waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en die zijn gericht op beleidsproblemen of –programma's.

Het concept van een beleidsnetwerk volgens Hufen en Ringeling beperkt zich niet tot de overheid als enige sturingsinstantie. Hufen en Ringeling typeren het beleidsnetwerken als sociale actienetwerken aan de hand van de volgende componenten:

- Een verzameling van actoren.
- De belangen, wensen en doelen van de actoren.
- De activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben.
- De regels, normen en assumpties die de acties van en interacties tussen actoren bepalen.
- De verzameling van actie en interactiemogelijkheden waarover elke actor beschikt.
- De verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

De Baas (1995) benadert beleidsnetwerken meer vanuit de autonome doelstellingen van de verschillende actoren. Hij definieert een netwerk als een situatie:

- Waarin meerdere actoren optreden, met hun eigen uiteenlopende doelen.
- Waarin actoren op elkaar zijn aangewezen om hun doelen te bereiken (onderlinge afhankelijkheid).
- Waarbij actoren (overwegend) afhankelijk zijn in het bepalen van hun gedrag (relatieve autonomie).

Deze benadering sluit aan bij de definitie van Klijn (1996) - die op zijn beurt weer naar Lindberg verwijst - van het beleidsproces, waarbij de nadruk ligt op de karakterset van de verschillende actoren. Het beleidsproces wordt beschreven als:

Een complex interactieproces tussen verschillende actoren die elk hun eigen doelen, strategieën en belangen hebben.

De definitie van het beleidsnetwerk gaat nog een stap verder:

Beleidsnetwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van strategisch spelen.

Hij definieert drie belangrijke kenmerken van het beleidsnetwerk:

1. de wederzijdse afhankelijkheid van actoren
2. de complexiteit en verwevenheid van doeleinden die interactieprocessen tussen de actoren kenmerken
3. het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren.

Afhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan en het voortbestaan van beleidsnetwerken. Actoren zijn van elkaar afhankelijk als een beleidsproces niet bevredigend afgerond kan worden zonder een beroep te doen op middelen die andere actoren bezitten.

Een beleidsnetwerk bestaat uit veel actoren die allemaal relatief autonoom zijn. Deze actoren hebben hun eigen doeleinden en belangen. Doelen en belangen die niet zelden tegengesteld zijn aan die van andere actoren in het netwerk, of hen in ieder geval in conflict kunnen brengen met die actoren. Aan de andere kant zijn de doelen en belangen van deze actoren juist met elkaar verbonden. In dit spanningsveld tussen verschillende en gemeenschappelijke opvattingen van actoren vinden *reeksen van interacties* plaats tussen actoren. Deze interacties worden gekenmerkt door complexiteit en verwevenheid van doelen.

Afhankelijkheden tussen actoren en de interacties die daarvan het gevolg zijn creëren bepaalde *patronen van relaties* tussen actoren. Deze patronen vertonen een zekere hechtheid. Het kan voor buitenstaanders moeilijk zijn om deze patronen te doorbreken of om een positie binnen het netwerk te verkrijgen.

Klijn (1993) benadrukt dat binnen het beleidsnetwerk-perspectief twee theoretische stromingen met elkaar verbonden worden, te weten de interactieve benadering in de beleidswetenschap en de interorganisatietheorie. Centraal uitgangspunt in de interorganisatietheorie is dat de omgeving is opgebouwd uit andere organisaties; organisaties die bronnen moeten krijgen om te overleven. Die bronnen verkrijgen ze door ruilacties met elkaar aan te gaan. De ruilacties creëren weer netwerken van interactie tussen organisaties. Binnen de interorganisatietheorie is er aandacht voor de strategieën van organisaties om ruilprocessen te beïnvloeden en voor het bestaan en aangaan van verbindingsschakels om coördinatieproblemen in het netwerk op te lossen. Het beleidsnetwerkperspectief kan worden gezien als een poging de interactie te contextualiseren. Beleidsprocessen vinden plaats binnen de context van relatiepatronen tussen organisaties. Zowel de participanten in beleid als de door hun ingebrachte doelstellingen, probleemdefinities en oplossingen hangen (deels) samen met het relatiepatroon tussen organisaties: het beleidsnetwerk.

Torenvlied (1995) bekijkt de netwerktheorie aan de hand van twee andere stromingen die in de netwerktheorie naar voren komen met elk een verschillende visie op het patroon van relaties tussen actoren. Hij beschrijft de invalshoeken *cohesie* en *equivalentie*.

De invalshoek van de cohesie is voornamelijk gericht op de onderlinge relaties tussen actoren. In deze stroming wordt gesteld dat naarmate actoren sterker verbonden zijn, zij elkanders beleidsvisie sterker zullen delen. Ook is er sprake van een vicieuze cirkel aangezien actoren kiezen voor het onderhouden van relaties met degenen met wie zie qua visie het meest overeenkomen. Bressers (1993) spreekt in dit verband over verwevenheid, i.e. de mate van intensiteit van de interactie van actoren, en verbondenheid, i.e. de verdeling van doeleinden tussen actoren in het netwerk.

De invalshoek van de equivalentie focust vooral op de rollen die de actoren in het netwerk innemen. Zij veronderstelt dat de rol van een actor in het netwerk samenhangt met diens machtspositie. Actoren met vergelijkbare relaties zullen waarschijnlijk niet dezelfde visie op het te voeren beleid hebben. Relatief machtige actoren zijn dan ook aantrekkelijk voor beïnvloedingspogingen door afhankelijke actoren.

Vanuit beide invalshoeken worden beleidsnetwerken beschouwd als een weerspiegeling van pluralistische belangenbehartiging. In netwerken zullen partijen ook strategisch gedrag vertonen.

4.2.1 Besluitvorming en de interactie tussen actoren

De resultaten van beleid kunnen bekeken worden aan de hand van de verschillende aspecten van besluitvorming. Er worden vier aspecten van besluitvorming onderscheiden.

1. Duidelijkheid van besluit

Er kan een duidelijk zichtbaar besluit zijn of een niet-besluit. Hierbij is het van belang dat een niet-besluit niet hoeft te betekenen dat er geen besluit is genomen. Het kan ook zo zijn dat een actor het besluit heeft genomen niets te doen, om bijvoorbeeld een conflictsituatie te voorkomen, wat niet geregistreerd wordt als daadwerkelijk besluit. Een besluit is in dit perspectief een zichtbaar besluit en een niet-besluit een onzichtbaar besluit.

2. Autonomie van besluitvorming

Een besluit kan door één (veelal machtige) actor alleen zijn genomen, al dan niet conform de meningen van andere actoren, of meerdere actoren kunnen een gezamenlijk besluit nemen, waarin alle participerende partijen zich kunnen vinden

3. Mate van uitvoering of effectiviteit van het besluit

Het besluit kan volledig, gedeeltelijk of helemaal niet zijn uitgevoerd. Bij een niet of niet volledig uitgevoerd besluit kan sprake zijn van een besluit om een eerder genomen besluit niet uit te voeren.

4. Gerichtheid van het gedrag van de actoren in het besluitvormingsproces

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Consensusgericht: actoren gaan een interactie aan die is gericht op het in gezamenlijkheid vinden van oplossingen voor de problemen waarvoor de actoren worden gesteld.
- Competitiegericht: actoren gaan een interactie aan die gericht is op het winnen van een strijd om het gelijk en/of de macht.
- Vermijdingsgericht: actoren trachten interactie met elkaar te vermijden om elk hun eigen gang te kunnen gaan.

4.3 Beleidsamenwerking

Bax en Pröpper (2003) gaan in hun onderzoek dieper in op het concept beleidsamenwerking. In hun theorie wordt de nadruk verschoven van het netwerk naar het samenwerkingsproces. Zij onderscheiden 3 aspecten van samenwerking.

1. Coördinatie versus 'langs elkaar heen werken'.

Samenwerking is een bijzondere vorm van coördinatie. Het begrip coördinatie is meerduidelijk. Het wordt gebruikt om een proces, maar ook om het resultaat aan te duiden en het kan zowel bewust als onbewust gebeuren. Coördinatie is het op elkaar afstemmen van individuele handelingsplannen en/of gemeenschappelijke handelingsplannen. In zijn algemeen kan gesteld worden dat coördinatie het omgekeerde is van langs elkaar heen werken. Bij gebrek aan coördinatie is er onvoldoende afstemming en samenhang.

2. Samenwerking versus autonoom handelen.

Samenwerking is de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Bij samenwerking is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Waar coördinatie zou kunnen ontstaan als onbewust gevolg van handelen, is er bij samenwerking sprake van bewuste coöperatie.

Samenwerken staat tegenover autonoom handelen. Autonoom handelen betekent dat actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig opereren op basis van individueel bepaalde doelstellingen. Autonoom handelen is niet gelijk aan volledig geïsoleerd handelen en sluit niet uit dat actoren rekening met elkaar houden of strategisch op elkaar inspelen. Zij hebben hierover echter geen contact en komen niet tot overeenstemming.

3. Formele versus informele samenwerking.

Formele samenwerking is de mate en wijze van samenwerken zoals de betrokken actoren die onderling officieel zijn overeengekomen. Onder informele samenwerking vallen alle samenwerkingsvormen die hiervan afwijken.

Het verschil tussen participeren in een beleidsnetwerk en beleidssamenwerking is te vinden in de doelstellingen van de participanten. Waar in de definities van beleidsnetwerken de nadruk ligt op individuele doelstellingen en het interactieproces gebruikt wordt om te werken aan individueel beleid, wordt bij samenwerking de gemeenschappelijke doelstellingen het belang voor alle actoren om die te bereiken benadrukt.

*Bij samenwerking is er sprake van een **bewuste** bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook **altijd** een **gemeenschappelijk doel** een rol speelt.*

Bax en Pröpper (2003) geven een aantal handreikingen voor het analyseren van beleidssamenwerking. Zij gaan in op de actor-analyse, de wijze van samenwerking en de mate van samenwerking.

4.3.1 Actor-analyse

Bij de actor-analyse worden de verschillende karakteristieken van de actoren beschreven. De volgende elementen komen aan de orde:

- Inventarisatie en selectie van actoren die voor de problematiek in relatief hoge mate van belang zijn.
- Functie van de actoren (politiek-bestuurlijk, ambtelijk, maatschappelijk, wetenschappelijk, privaat, burgers, etc).
- Belangen bij het beleidsonderwerp.
- Verdeling en bezit van belangrijke hulpbronnen (geld, kennis, inzet medewerkers en materieel).
- Standpunten ten aanzien van het beleidsonderwerp.

Bij de beschrijving van de karakteristieken van de actoren komen de belangen en de standpunten van de actoren naar voren. Hoewel het hier een samenwerking betreft zijn eigen belangen en standpunten van de actoren zeker een punt van aandacht. Uitgangspunt bij een samenwerkende bestuursstijl is echter ook dat participanten bereid zijn tot het sluiten van compromissen of bereid zijn belangentegenstellingen te overbruggen om gemeenschappelijk handelen mogelijk te maken. Ook is er sprake van een dusdanige invloedsverdeling dat behartiging van het deelbelang niet ten koste gaat van het gemeenschappelijke of algemeen belang.

4.3.2 De wijze van samenwerking

Bax en Pröpper (2003) gaan uit van drie principes bij het beschouwen van de wijze van samenwerking. Ten eerste wordt er gekeken naar de structuur van de samenwerking. Daarna komen de cultuur en het proces van samenwerking aan de orde.

Structuur van de samenwerking

De eerste manier om de wijze van samenwerking te doorgronden is de structuur van de samenwerking in kaart te brengen. De structuur van de samenwerking wordt gevormd door een aantal aspecten. Ten eerste kan gekeken worden naar clusters binnen het netwerk. Deze clusters kenmerken zich door een relatief grote afhankelijkheid van actoren binnen de clusters en een relatief kleine afhankelijkheid tussen de clusters. Daarnaast kan het aantal waarneembare of mogelijke relaties tussen de actoren in het netwerk en de richting van die

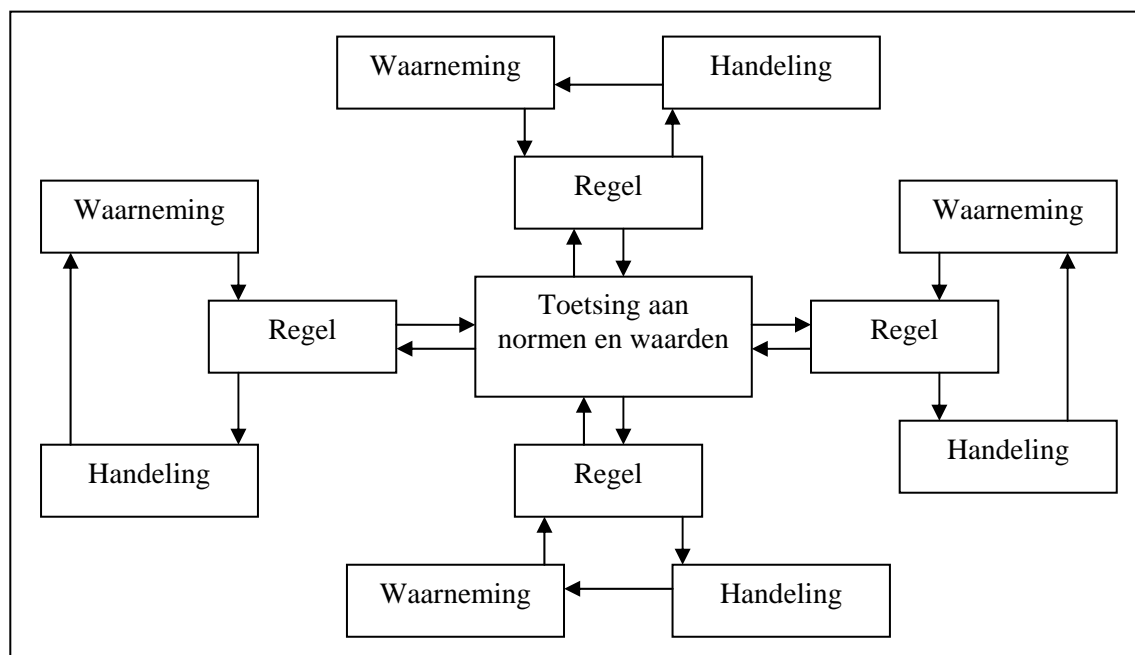
relaties (een- of tweezijdig) een indicatie van de structuur geven. Tenslotte zijn de centralisatie van het netwerk en de mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren belangrijke elementen binnen de structuur van de samenwerking.

Proces van de samenwerking

In het proces van de samenwerking heeft het maximaliseren van de flexibiliteit een grote rol. Van flexibiliteit is sprake als afzonderlijke organisaties in een beleidsnetwerk zelfstandig bij kunnen dragen aan de aanpak van beleidsproblemen, zonder dat zij hierin zijn aangewezen op samenwerking met andere organisaties. Maximaliseren van flexibiliteit betekent dan dat organisaties in een beleidsnetwerk zoeken naar mogelijkheden zelfstandig bij te dragen aan beleidsproblemen. De actoren hoeven niet te wachten tot gemeenschappelijk handelen mogelijk is. Autonoom handelen sluit daarbij niet uit dat men tegelijkertijd samenwerkt aan gemeenschappelijk verder reikende oplossingen. Flexibiliteit heeft daarnaast betrekking op de reversibiliteit van gekozen oplossingen. Maximaliseren van flexibiliteit betekent in dit geval dat organisaties zoeken naar een aanpak van problemen die reversibel is. Het zetten van kleine en reversibele stappen door afzonderlijke organisaties maakt een trial and error aanpak mogelijk.

Cultuur van de samenwerking

De laatste manier om het spanningsveld tussen samenwerking en autonoom handelen in beleidsnetwerken hanteerbaar te maken biedt het principe van de holografische organisatie. Dit principe, vooral bekend door Morgan (1986), richt zich op de organisatiecultuur. Een holografisch systeem betekent dat het geheel volledig wordt weerspiegeld in de afzonderlijke delen. Het zelfstandig handelen houdt het midden tussen samenwerking en autonomie: alle onderdelen zijn met elkaar verbonden, terwijl niet expliciet behoeft te worden teruggekoppeld of samengewerkt alvorens er gehandeld kan worden. De autonomie van de onderdelen wordt daarbij beperkt doordat de grenzen tussen de onderdelen vervagen en deze hun identiteit aan het geheel ontlenu. Kenmerkend voor de holografische organisatie is bovendien dat onderdelen over een overschot aan capaciteiten beschikken, zodat ze niet alleen hun eigen taken kunnen vervullen, maar ook die van andere onderdelen. Deze aanpak vergt de internalisering van gemeenschappelijke normen en waarden door afzonderlijke organisaties in een beleidsnetwerk en een snelle en volledige uitwisseling van bestaande en nieuwe kennis tussen de organisaties. Bovendien moeten deze organisaties over systemen beschikken die deze informatie op dezelfde manier verwerken. Uitgaan van een volledig holistische organisatie geeft een erg idealistisch beeld van beleidssamenwerking. Volledige informatie-uitwisseling tussen de diverse actoren zal niet tot de mogelijkheden behoren. Desalniettemin geeft de holistische zienswijze een idealistisch streven voor samenwerking. Het double-loop leerproces wordt dan in door alle afzonderlijke organisaties gebruikt met dezelfde normen en waarden als basis, zoals weergegeven in figuur 6.



Figuur 6 Double-loop proces in holistische organisatie

4.3.3 De mate van samenwerking

Bij een hoge mate van samenwerking zijn de individuele handelingsplannen van betrokkenen volledig op elkaar afgestemd en is het gemeenschappelijk doel het uitgangspunt bij het maken van individuele handelingsplannen. Bij lage mate van samenwerking leveren de handelingsplannen van de afzonderlijke betrokkenen maar op enkele aspecten een bijdrage aan het gemeenschappelijke doel. De betrokken organisaties voeren eigen handelingsplannen uit, gericht op individuele doelen, en past deze op enkele punten aan het gemeenschappelijke doel aan.

De mate van samenwerking kan daarnaast gemeten worden door intensiteit van de samenwerking, i.e. de frequentie en duur van de contacten en diepgang van de beoogde samenwerking. Ook kan gekeken worden naar de reikwijdte van de samenwerking, de omvang van het samenwerkingsverband en de omvang van de middelen.

4.4 Voor- en nadelen intergemeentelijke samenwerking

Het VNG heeft in haar handleiding voor intergemeentelijke samenwerking een overzicht opgesteld van voor- en nadelen van deze samenwerking.

Voordelen van samenwerking	Toelichting
Efficiencyvoordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Delen van kennis, schaalvoordelen • Gezamenlijk optreden bij zorginstellingen en maatschappelijk werk
Beleidsmatige voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Gelijk beleid in gemeenten met veel maatschappelijke samenhang • Afstemming met buurgemeenten
Basis voor samenwerking bij uitvoering taken	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking als basis voor delen van taken
Nadelen van samenwerking	Toelichting
Verlies autonomie en maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Wanneer taken gedeeld of uitbesteed worden
Risico mislukken samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Korte termijn: mislukken project • Lange termijn: verstandhouding

Tabel 2 Voor- en nadelen samenwerking gemeenten

5. Theoretisch kader externe communicatie

Het Communicatiekruispunt van Van Ruler (1998) wordt gebruikt als leidraad voor het theoretische kader van de externe communicatie. Vanuit het Communicatiekruispunt zullen de diverse theorieën die van toepassing kunnen zijn op dit project aan de orde komen. Dit hoofdstuk zal beginnen met een beschrijving van het Communicatiekruispunt, om daarna basisstrategieën te bespreken. Uiteindelijk wordt geanalyseerd op welke doelgroepen de theorieën het meest van toepassing zijn en wordt een eerste indruk gegeven over de toepassing van de genoemde theorieën op het Project Zorgloketten Twente.

5.1 Het communicatiekruispunt

Van Ruler (1998) beschrijft in haar theorie over het Communicatiekruispunt een kruising tussen twee wegen. Enerzijds is er het continuüm tussen ‘gecontroleerd eenrichtingsverkeer’ en ‘tweerichtingsverkeer’. Deze wordt doorkruist door het continuüm tussen ‘bekendmaking’ en ‘beïnvloeding’.

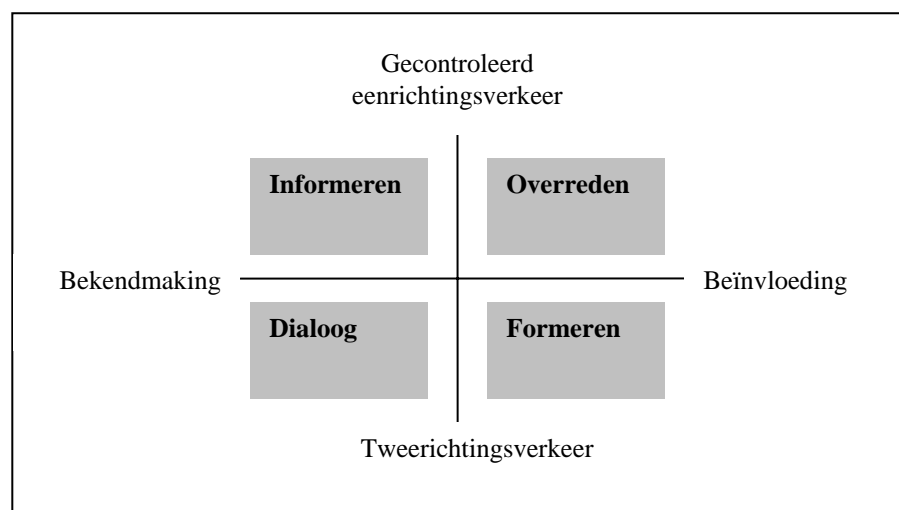
De eerste weg heeft betrekking op de aard van het contact tussen de organisatie en de omgeving. Er kan sprake zijn een asymmetrisch contact, waarbij de communicatiestroom voornamelijk uitgaat van de zender. In dat geval heeft de ontvanger geen invloed op het communicatieproces en is er sprake van een gecontroleerd eenrichtingsverkeer.

Is de communicatie interactiever van aard, wordt er feedback gegeven en ontvangen en is er een meer symmetrisch contact, dan spreekt men van tweerichtingsverkeer.

De horizontale weg heeft betrekking op het verschil tussen bekendmaking en beïnvloeding.

De bekendmakingstroom omvat enkel de hoeveelheid informatie die door de ontvanger begrepen is en als informatie aanvaard is. Het resultaat van de beïnvloedingsstroom wordt bepaald aan de hand van de vraag in hoeverre er een gedragsverandering heeft plaatsgevonden. Dit is meer dan het beïnvloeden van de aanwezige kennis van de ontvanger. Het betreft hier twee duidelijk te onderscheiden stromen. Immers, een bekendmakingstroom is er continu zodra er communicatie plaatsvindt, maar dit impliceert niet per definitie een beïnvloedingsstroom.

Door beide omschreven wegen met elkaar te laten kruisen, ontstaat het communicatiekruispunt. Het communicatiekruispunt heeft vier kwadranten die, volgens de theorie van Van Ruler, de basisstrategieën voor het management van communicatie vormen.



Figuur 7 Van Rulers Communicatiekruispunt (1998)

De vier kwadranten kunnen als volgt omschreven worden:

Informeren

In het gebied van het gecontroleerde eenrichtingsverkeer en de bekendmakingstroom bevindt zich het kwadrant van de informatievoorziening. In de voorlichting wordt informatievoorziening gedefinieerd als: hulp bij mening- en besluitvorming. Het gaat hier om beïnvloeding van het kennisniveau, opdat de ontvanger aan het denken wordt gezet en zich hierdoor een mening kan vormen. Dit kan vervolgens weer leiden tot een besluit over een bepaald onderwerp

Overreden

In het kwadrant waar gecontroleerd eenrichtingsverkeer en de beïnvloedingsstroom samenkomen, kan de basisstrategie 'overreden' gevonden worden. Binnen de voorlichting wordt dit persuasieve voorlichting genoemd, meer bekende termen waarin overreding aan de orde komt, zijn reclame, propaganda of lobbyen. Ook de profilering van de organisatie in een bepaalde richting en de wens tot vestiging van een bepaald imago bij de doelgroep past binnen de reikwijdte van dit kwadrant. Het betreft hier de wens een ander te overtuigen van het gelijk. Hierbij bepaalt de ontvanger, het publiek, of er daadwerkelijk of in welke mate er beïnvloeding plaatsvindt.

Dialoog

Het kwadrant van tweerichtingsverkeer en bekendmaking levert de basisstrategie dialoog op. Dit omvat de samenspraak die organisaties wensen met hun stakeholders bij de ontwikkeling van beleid. Het is de faciliterende brugfunctie bij hedendaags interactief beleid en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hoewel de dialoog in de huidige tijd veel waarde wordt toebedeeld, is het van belang de grenzen van de dialoog goed te bewaken. Immers, als besluiten eenmaal genomen zijn en de stellingen zijn betrokken, daalt de kracht van een dialoog tot een adviserende functie met aanwijzingen voor eventuele uitvoering.

Formeren (afstemmen)

Het kwadrant van tweerichtingsverkeer en de beïnvloedingsstroom levert de basisstrategie formering op. De formeringsstrategie sluit aan bij de gedachte dat een organisatie als subsysteem uit is op balans met ander subsystemen als overlevingsstrategie. Formering als strategie is vooral nuttig als er conflicterende belangen zijn en de organisatie moet omgaan met tegenstrevende stakeholders of doelgroepen, zeker als er cruciale besluiten genomen moeten worden of als er sprake is van een crisis.

Vaak volgt de formering na de dialoog. Echter, er is hier sprake van twee volledig verschillende strategieën, die elk een geheel andere instelling van de participanten verwacht, omdat met de inzet van de strategieën geheel andere doelen worden nagestreefd.

Formering gaat uit van wederzijdse beïnvloeding. De burger beïnvloedt de organisatie en van organisatie beïnvloedt op haar beurt de burger.

5.2 Theorieën met betrekking tot informeren

In deze paragraaf wordt ingegaan op de informatievoorziening naar de doelgroepen. Twee facetten zullen besproken worden. Eerst zal het gevaar van overinformatisering besproken worden, daarna komt het informeren van de doelgroep via de sociale-netwerkbenadering aan de orde komen.

5.2.1 Overinformatisering

Cuilenburg e.a. (1996) waarschuwen voor het gevaar van *overinformatisering*. Van overinformatisering is sprake, indien er geen herkenbare samenhang is in de groei van informatie en de groei in de opbrengst daarvan. In geval van overinformatisering is er sprake van een overcapaciteit van informatie en neemt de kans op blindgaande informatie toe. Er worden twee mogelijkheden aangedragen om overinformatisering te voorkomen. Ten eerste wordt er gepleit voor gerichte boodschappen, door middel van doelgroepenonderzoek

en het analyseren van de informatiebehoefte. Een tweede mogelijkheid om overinformatisering tegen te gaan is het vraaggericht informeren in plaats van het aanbodgericht informeren. Kanttekening hierbij is doelgroep in staat moet zijn de juiste vragen te stellen.

5.2.2 Sociale-netwerkbenadering

Begin jaren tachtig werd de *community-interventie* geïntroduceerd. Community-interventies richten zich op een afgebakend geografisch gebied, zoals een gewest of een provincie. Belangrijke uitgangspunten zijn dat attitude- en gedragsveranderingen als gevolg van een voorlichtingscampagne waarschijnlijker worden naarmate de informatie meer wordt toegesneden op de doelgroep, naarmate men informatiebronnen meer vertrouwt en naarmate de gegeven informatie meer onderwerp van gesprek en interpersoonlijke invloed wordt. Community-interventies gebruiken de lokale massamedia om voorlichtingsprogramma's aan te kondigen en om achtergrondinformatie te verschaffen. Ook worden lokaal bekende opinieleiders ingeschakeld om formele handelingen te verrichten en om mensen aan te sporen tot deelname aan voorlichtingsactiviteiten.

Hoewel de community-interventies in de meeste gevallen goede resultaten hebben bereikt, geldt dat de achterstandsgroepen slecht werden bereikt en dat het effect van de interventie in deze groepen te wensen over liet. Er moest gezocht worden naar mogelijkheden tot verder optimalisering van de voorlichting. Weenig (1995) heeft hiertoe een poging gedaan door het beschrijven van de *sociale-netwerkbenadering*. De sociale-netwerkbenadering is een kleinschalige variant van de community-interventie. In deze benadering wordt nog intensiever en explicieter gebruik gemaakt van de potenties tot informatieverspreiding en sociale beïnvloeding van het bestaande netwerk van sociale contacten binnen de doelgroep. Dit kan alleen indien de doelgroep klein is, zoals een dorp of een stadsdeel. Het verschil tussen community-interventies en de sociale-netwerkbenadering is daarmee vooral gradueel. De sociale-netwerkbenadering maakt gebruik van de kenmerken van een netwerk. Allereerst door nauw aan te sluiten bij de wensen van de publieksgroep. Daarnaast zullen bij de verspreiding van de boodschap uit de publieksgroep afkomstige vrijwilligers worden ingeschakeld, waardoor de kans wordt vergroot dat de publieksgroep vertrouwen heeft in de boodschap en dat de voorlichters fungeren als model of referentiepersoon. Tot slot zullen via de informele contacten van de vertegenwoordigers en vrijwilligers uit de publieksgroep met de overige leden van de publieksgroep gesprekken worden gestimuleerd over de voorlichting om op die wijze sociale beïnvloedingsprocessen op gang te brengen. Voordelen van deze sociale netwerkbenadering zijn een groot bereik en grote effectiviteit. Een risico van een dergelijke benadering is dat er binnen de doelgroep een negatieve houding ontstaat tegenover het onderwerp. Ook dan zal het sociale netwerk de (negatieve) boodschap verspreiden.

5.3 Theorieën met betrekking tot overreden

In de marketingcommunicatie wordt regelmatig gebruik gemaakt van fasenmodellen. Fasenmodellen worden gezien als een belangrijk hulpmiddel bij het plannen van een campagne. Er zijn in de loop der jaren diverse fasenmodellen voor het proces van beïnvloeding ontwikkeld. Hier zullen twee modellen aan de orde komen, het *scanning en focussing* model en het *Elaboration Likelihood Model* van Petty en Cacioppo.

5.3.1 Scanning en Focussing

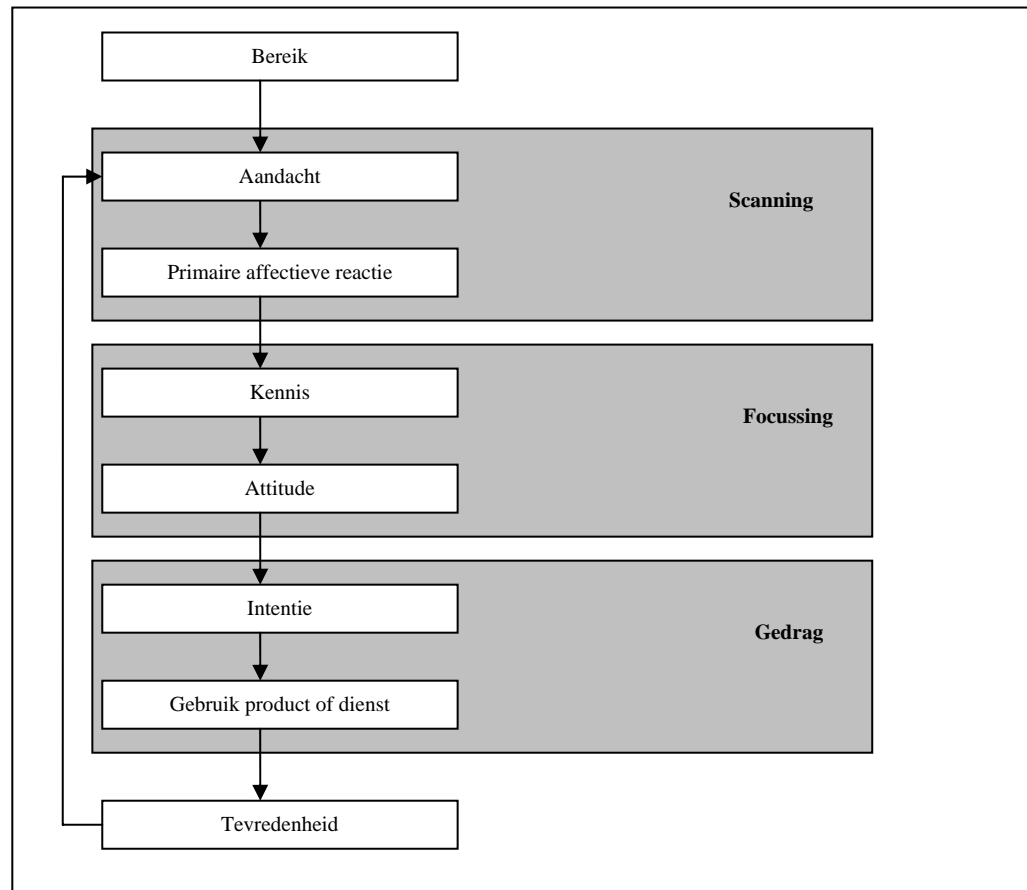
In het scanning en focussing model worden door Van Raaij (1989) drie fasen beschreven, die uiteindelijk tot het gewenste resultaat moeten leiden.

In de *scanningfase* wordt de consument geconfronteerd met diverse reclame-uitingen die door de consument in deze fase worden geselecteerd op hun relevantie en aantrekkelijkheid. De scanningfase heeft een cognitieve en een affectieve subfase, te weten de aandacht en de primaire affectieve reactie. De primaire affectieve reactie kan omschreven worden als de

acceptatie en appreciatie van de reclame-uiting. Het proces van scanning duurt slechts enkele seconden en is noodzakelijk, omdat de consument in veel gevallen niet alle aanwezige reclame uitgebreid kan verwerken.

Als een uiting door de scanningfase heen is gekomen, wordt er door de consument meer aandacht aan besteed. De consumenten richten zich in de *focusfase* op de inhoud en vormen zich een meer uitgewerkte attitude op basis van de elementen van de boodschap en op basis van hun voorkennis. Bij hoge betrokkenheid kan de focusfase heel uitgebreid zijn. In situaties van lage betrokkenheid is deze fase echter minimaal.

In de laatste fase, de *gedragsfase*, moet er over worden gegaan tot de gewenste intentie, die wordt gevolgd door aankoop van het product of gebruiken van de dienst. Als de aanschaf van het product of het gebruik van de dienst goed is bevallen, zal de aandacht voor het betreffende merk, danwel organisatie in het volgende geval groter zijn.



Figuur 8 Scanning-focussing-hiërarchie van Van Raaij (1989)

5.3.2 Elaboration Likelihood Model

Gezien het onderscheid in publieksgroepen dat eerder is gemaakt, kan het Elaboration Likelihood Model van Petty en Cacioppo (1986) een nuttige kijk geven op de externe communicatie. De mate van betrokkenheid is een centraal concept in het Elaboration Likelihood Model. Als consumenten in staat (bekwaamheid) en bereid (motivatie) zijn om informatie te verwerken over een product of dienst (hoge betrokkenheid), zijn ze geneigd te letten op de argumenten in een reclame-uiting. Een dergelijke verwerking wordt aangeduid als de 'centrale route'. Eén goed beargumenteerde uiting kan bij de doelgroep al een sterk effect hebben.

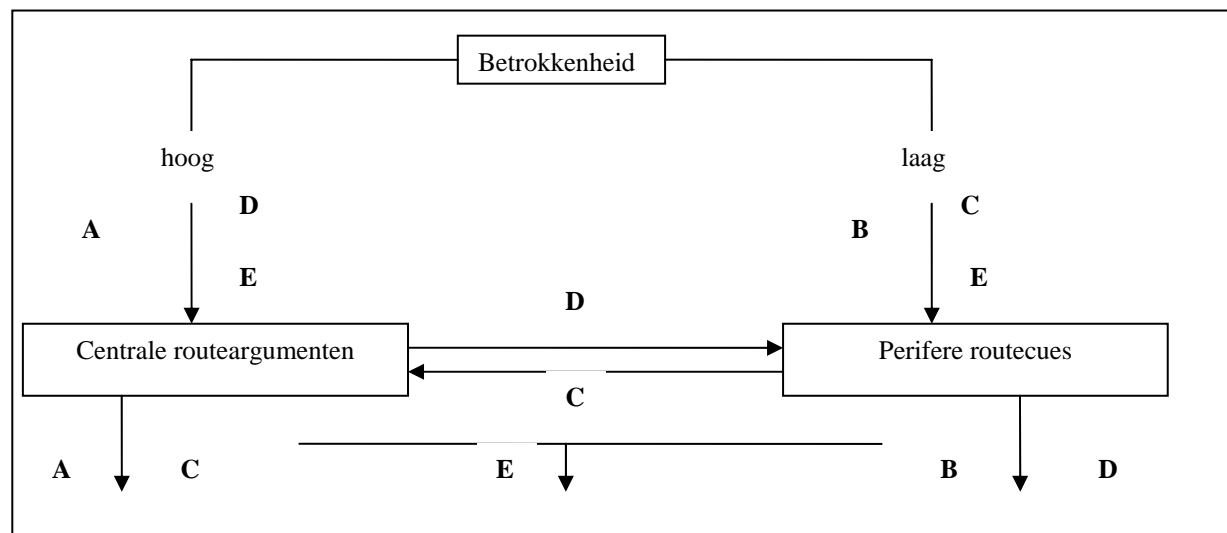
Als daarentegen de consumenten niet in staat of bereid zijn om informatie te verwerken (lage betrokkenheid), zijn ze geneigd op tekens (cues) te letten. Hierbij kan gedacht worden aan de oppervlaktekenmerken van een uiting, zoals vormgeving. Deze vorm van verwerking wordt de 'perifere route' genoemd. Effecten bij de doelgroep worden vooral bereikt door herhaling.

Informatieverwerking via de centrale route is effectiever dan via de perifere route. In veel gevallen is echter niet meer te bereiken dan dat de consument de perifere route volgt. Ook in dit geval is informatie wel degelijk over te brengen, zij het in geringere mate en vaak bij gratie van de herhaling. Perifere informatieverwerking in cues is altijd nog meer dan helemaal geen informatieoverdracht.

Als het Elaboration Likelihood Model wordt uitgewerkt, zijn vijf processen van reclamewerking te onderscheiden:

- A. De inhoudelijke argumenten van de campagne worden verwerkt
Bij hoge betrokkenheid van de doelgroep; centrale route
- B. De oppervlaktekenmerken (cues) van de campagne worden verwerkt
Bij lage betrokkenheid van de doelgroep; perifere route
- C. Door cues wordt de aandacht getrokken en de betrokkenheid van de doelgroep verhoogd, waarna inhoudelijk argumenten worden verwerkt
De perifere centrale route
- D. De doelgroep is hoog betrokken, maar de campagne is dusdanig irrelevant en slecht dat de doelgroep overgaat tot perifere verwerking
De centrale perifere route
- E. Zowel argumenten als cues worden verwerkt, waarbij de cues de argumenten versterken
De centrale + perifere route

In figuur 9 worden de verwerkingsroutes bij Elaboration Likelihood Model en de combinaties daarvan weergegeven.



Figuur 9 Verwerkingsroutes Elaboration Likelihood Model (1986)

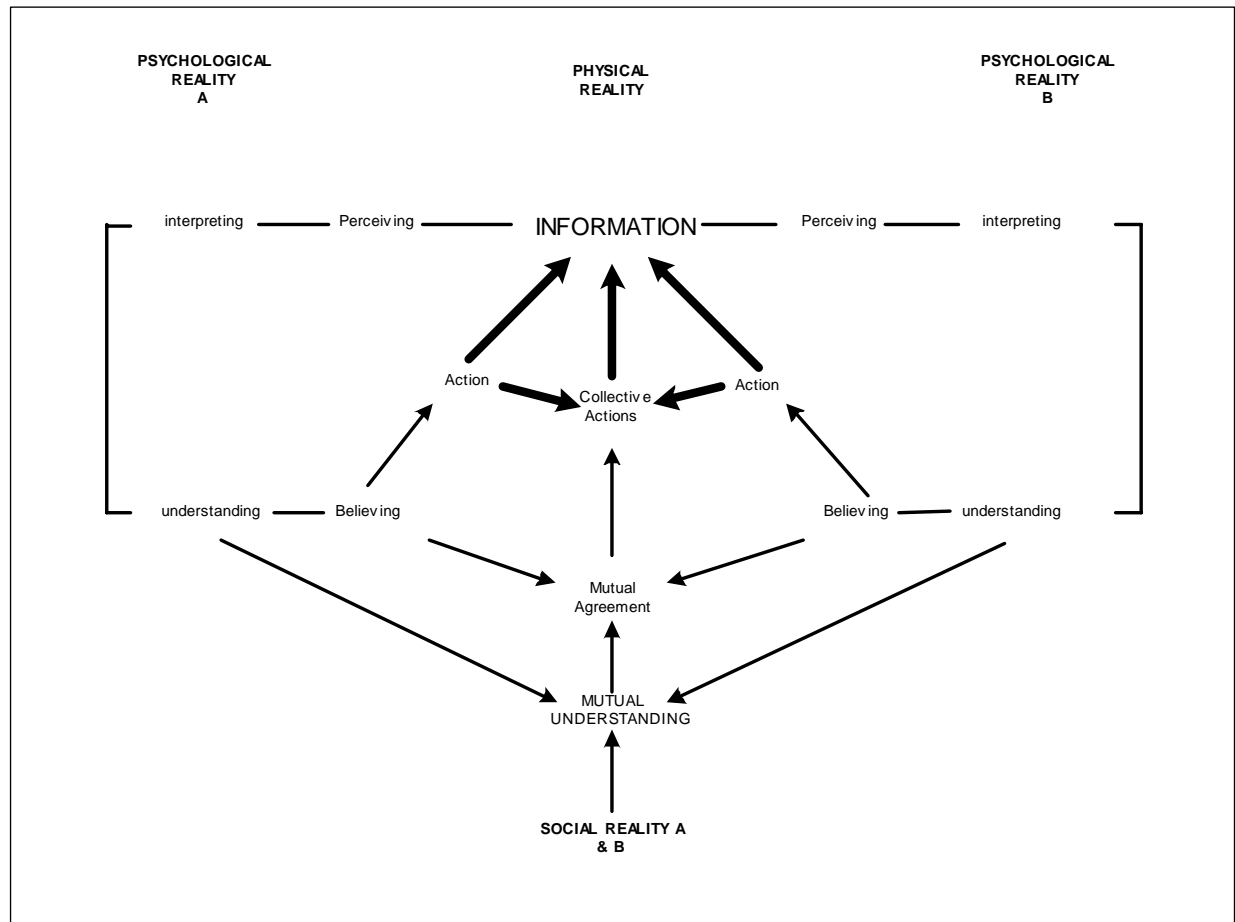
5.4 Theorieën met betrekking tot de dialoog

Een veelgenoemde theorie met betrekking tot de dialoog is het convergentiemodel van Rogers en Kincaid (1986). Hierin worden alle deelnemers in het communicatieveld gezien als gelijkwaardige participanten, die allen informatie uitdrukken en interpreteren en derhalve daadwerkelijk deelnemen.

Rogers en Kincaid (1986) zijn van mening dat het streven naar een gedeelde definitie van de situatie de essentie kan communicatie vormt, zoals geïllustreerd in figuur 10. Communicatie wordt in dit model nadrukkelijk opgevat als een doelgerichte activiteit en gezamenlijke bezigheid van twee of meer instanties, zoals personen, organisaties, media en dergelijke. De auteurs drukken met hun model de gedachte uit dat informatie met een bepaalde bedoeling wordt gedeeld of uitgewisseld. Er is hier duidelijk sprake van uitwisseling van informatie in

tegenstelling tot het enkel versturen van informatie, zoals dat in de eerdere theorieën aan de orde is gekomen.

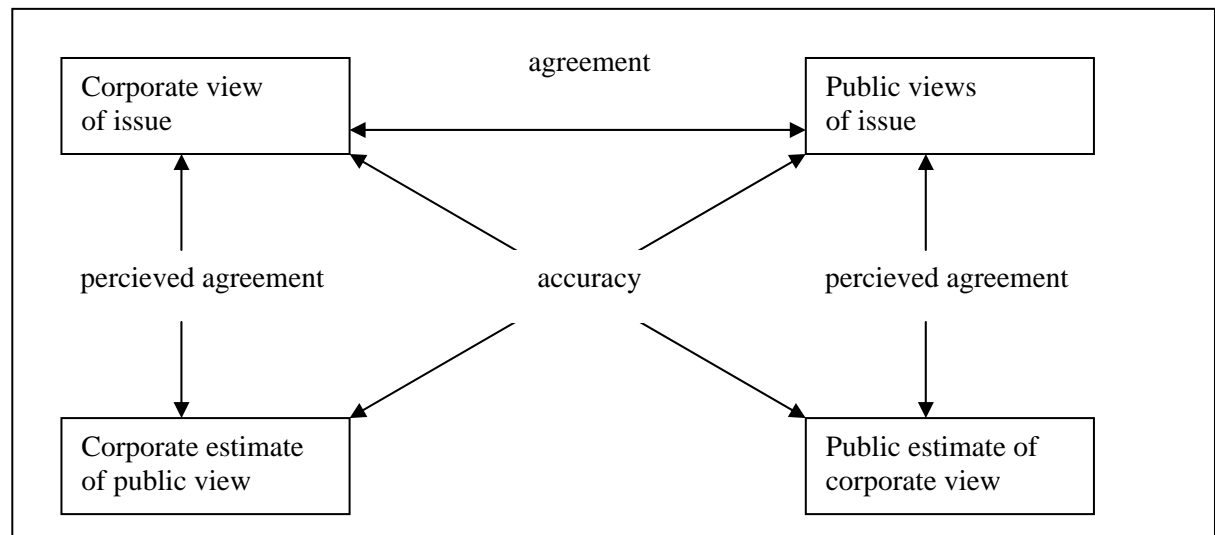
De combinatie van tweerichtingsverkeer en bekendmaking leidt naar de theorieën met betrekking tot interactief bestuur, wat ook wordt verwoord door de auteurs.



Figuur 10 Convergentiemodel Roger en Kincaid (1986)

5.5 Theorieën met betrekking tot formering

Het laatste kwadrant in het communicatiekruispunt is het de formering. Formering is de fase die normaal gesproken volgt op de fase van dialoog. Formering gaat nog een stap verder. In deze fase is er sprake van meer dan alleen dialoog. In deze fase gaat het om afstemming tussen publiek en organisatie. Dit wordt goed weergegeven door het co-oriëntatiemodel van Dozier en Ehling (1992). In deze theorie worden vier fasen van co-oriëntatie beschreven, die afhankelijk zijn van de mate van overeenkomst in perceptie, accuraatheid en niveau van overeenstemming over de mate waarin de organisatie denkt hetzelfde over een onderwerp te denken als een actor. De verschillende fasen en hun verhoudingen zijn terug te vinden in figuur 11.



Figuur 11 Het co-oriëntatiemodel van Dozier en Ehling (1992)

5.6 De publieksgroepen en de kwadranten

In dit hoofdstuk is gekeken welke invulling gegeven kan worden aan de kwadranten van het communicatiekruispunt. Voor elk kwadrant zijn passende communicatietheorieën gevonden. Ook kan gekeken worden naar de combinatie van publieksgroepen en kwadranten. Tamis (1999) stelt dat de volgende onderverdeling gemaakt kan worden:

	informer	overreden	dialog	former
non-publiek	--	--	--	--
latent publiek	--	++	--	--
bewust publiek	++	++	++	++
actief publiek	--	--	++	--

Tabel 3 Publieksgroepen en kwadranten

5.7 De theorieën toegepast op het Project Zorgketten Twente

In deze paragraaf wordt een eerste indruk gegeven van de toepassing van de genoemde theorieën in het project. De in dit hoofdstuk gemaakte onderverdeling wordt aangehouden.

Informer

De genoemde sociale-netwerk benadering die besproken wordt in paragraaf 5.3 lijkt goed toepasbaar in het project. Twee eerder genoemde punten dragen daarin bij:

- Er is sprake van een groot ruraal gebied binnen de geografische grenzen van het project
- Intermediairen spelen een grote rol in het overbrengen van de informatie

Het gevaar van overinformatisering is in dit geval een behoorlijke dreiging. Zeker als het gaat om de mensen die al gebruik moeten maken van voorzieningen. Deze mensen behoren, algemeen gesproken, tot de zwakkere groepen in de samenleving. Dit vanwege ouderdom, een beperking of emotionele beladenheid van het onderwerp. Een informatieoverload moet voorkomen worden, om verwarring te minimaliseren.

Overreden

Het Scanning en focussing principe leert ons dat de boodschap in eerste instantie boeiend of pakkend genoeg moet zijn om het proces van scanning te doorstaan en door te stoten naar de volgende fasen in het proces.

Mensen die nog niet in de situatie hebben gezeten dat er hulp noodzakelijk was en ook niemand in hun omgeving hebben gehad die in een dergelijke situatie is geweest, zullen niet

zo snel aandacht hebben voor de zorgboodschap. Een tevreden klant of bekende zal eerder aandacht hebben.

Ook het verstrekken van informatie via intermediairs maakt de strijd om aandacht in het scanningproces makkelijker. Immers als een vertouwde intermediair, bijvoorbeeld de huisarts of de directeur van een zorginstelling, het Zorgloket noemt, zal er eerder aandacht voor een boodschap zijn vanuit de burger.

Het principe van het Elaboration Likelihood Model geeft een uitstekende scheiding tussen het bewuste en actieve publiek enerzijds en het latente publiek anderzijds. Deze groepen zullen de boodschap op verschillende manieren verwerken. Voor de volgers van de perifere route, het latente publiek, geldt dat de boodschap vooral aantrekkelijk moet zijn. Voor de cognitieve verwerking, van het bewuste en het actieve publiek, zijn argumenten en sterk bewijs noodzakelijk.

Dialog

Gezien de opzet van het project Zorgloketten Twente is een zekere mate van interactief bestuur gewaarborgd. Diverse dienstverlenende organisaties zijn verbonden aan het project. Als voorbeeld kan hier Mee Twente genoemd worden, de organisatie die faciliteiten biedt voor mensen die leven met een beperking. Daarnaast is ook het PCPT aan het project verbonden. Dit patiëntenplatform zorgt voor een directe link tussen de burgers, in elk geval de bewuste en actieve burgers, en de overheid.

Binnen het kader dat door de overheid gesteld is aan het opzetten van het lokale loket speelt de inspraak van de burger en interactief beleid een grote rol. De gemeente moet zelfs verantwoording afleggen aan haar burgers met betrekking tot haar beleid op het gebied van de Wmo.

Door middel van het lokale karakter van de Zorgloketten is de mogelijkheid aanwezig de dialoog met de omgeving levend en continu te houden. Op lokaal niveau is het daarom de taak van de diverse projectmanagers om de dialoog met de burgers open te houden.

Formeren

He co-oriëntatiemodel vergt veel inzet en inzicht van zowel gemeente als burger in elkaar en andere partijen die betrokken zijn bij het project. Er ligt ook een grote verantwoordelijkheid voor beide partijen. Hoewel het co-oriëntatiemodel is wat de overheid wil bereiken met haar beleid, is het niet te verwachten dat dit model de basis gaat vormen voor de communicatie met betrekking tot dit project. Het co-oriëntatiemodel, kan net als de dialoog, bijdragen tot betere inzichten in de wensen en behoeften van burgerdoelgroepen.

6. Kwalitatief onderzoek: Achterhalen doelstellingen

In het inleidende hoofdstuk zijn de algemene doelstellingen van het samenwerkingsverband Zorgloketten Twente naar voren gekomen. De algemene doelen zijn toegeschreven aan vier onderwerpen:

- Deskundigheidsbevordering
- Digitale ondersteuning
- Communicatie en PR
- Informatie en afstemming dienstverlening: vergroting doelmatigheid

Dit onderzoek richt zich op de communicatie en PR van het samenwerkingsverband Zorgloketten Twente. In de loop der tijd is het samenwerkingsverband aan veel verandering onderhevig geweest. Het is niet duidelijk in hoeverre de algemene doelstellingen met betrekking tot het project zijn danwel worden vertaald naar operationele termen. Daarnaast is het niet duidelijk welke doelstellingen algemeen door de deelnemers zijn overgenomen en hoe deze op lokaal niveau vertaald worden.

Daarom is het verstandig te analyseren welke doelstellingen worden nagestreefd en hoe deze worden vertaald naar de verschillende actoren in het netwerk. Daarnaast is het aan te raden te kijken hoe de individuele doelstellingen van de actoren de doelstellingen van het samenwerkingsverband kunnen beïnvloeden. Ook de onderlinge verhoudingen tussen de participanten, de visie op hun doelgroepen en de invulling van het netwerk en de samenwerking zijn van belang.

6.1 Kwalitatief Onderzoek

Bij dit onderzoek zijn kwalitatieve methoden gebruikt, die kwalitatieve gegevens opleveren. Kwalitatieve gegevens hebben betrekking op de aard, de waarde en de eigenschappen van het onderzochte verschijnsel en niet op de kwantiteiten, zoals de hoeveelheid en omvang. Onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van dergelijke kwalitatieve gegevens, heeft veelal als doel problemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren (Baarda et al., 1997). In dit onderzoek is geprobeerd de doelstellingen van de stuurgroep en de participanten te achterhalen en de wensen en verwachtingen met betrekking tot zowel interne als externe communicatie in kaart te brengen.

Een tweede aanleiding voor het gebruik van een kwalitatieve methode zijn de grote verschillen in de mate van ontwikkeling op het gebied van de Zorgloketten tussen de participerende gemeenten. Sommige gemeenten hebben al een goedlopend loket opgebouwd, waar andere gemeenten nog in de voorbereidingsfase zitten. Dit heeft gevolgen voor de onderwerpen die voor de verschillende gemeenten van belang zijn. Het is van belang dat de ook de achtergronden, doelstellingen en verwachtingen beschreven worden. Grote rol binnen het project spelen de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten, die zijn moeilijk te achterhalen door middel van een kwantitatief onderzoek.

Patton (1987) onderscheidt drie methoden van dataverzameling bij kwalitatief onderzoek:

- observaties
- diepte-interviews
- geschreven bronnen

6.1.1 Diepte-interviews

Diepte-interviews, een vorm van kwalitatief interviewen, vormen een goede manier om constructies van geïnterviewden bloot te leggen. Bij het diepte-interview worden open vragen gesteld, wordt goed geluisterd naar de antwoorden en hierop gereageerd en doorgevraagd, zodat een nauwkeurig beeld gekregen wordt van de ideeën van de respondent. De kracht van het diepte-interview is dan ook dat deze het perspectief van de geïnterviewde bloot kan leggen (Patton, 1987). Baarda (1997) stelt dat door deze manier van interviewen er ruimte is voor een meer diepgaande analyse.

Het fundamentele principe van kwalitatief interviewen is het bieden van een kader, waarbinnen de respondenten hun eigen inzichten kunnen uitdrukken in hun eigen termen.

Vaak wordt daarom een themalijst gebruikt, om er voor te zorgen dat in essentie dezelfde informatie verkregen wordt van de verschillende respondenten (Patton, 1987).

De onderwerpen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, passen goed binnen het kader dat voor het diepte-interview is geformuleerd. In dit kwalitatieve onderzoek is daarom gebruik gemaakt van diepte-interviews. De respondenten hebben zelf invulling kunnen geven aan het gesprek voor zover zij daar behoefte aan hadden. Op deze manier is geprobeerd de gezamenlijke en individuele doelstelling van de gemeenten te achterhalen, hun visie op het project en de gevolgen daarvan op de invulling van het Zorgloket op lokaal niveau.

Themalijst

De eerder genoemde onderwerpen leiden tot de volgende themalijst voor de kwalitatieve interviewronde:

- Doelgroepen
- Communicatienetwerk
- Beleidsnetwerken
- Beleidssamenwerking
- Zienswijze toekomstige samenwerking binnen de regio Twente
- Externe Communicatie

Deze thema's zijn eerder in het verslag geoperationaliseerd. Daarnaast kunnen in bijlage III verdere operationaliseringmogelijkheden gevonden worden.

Respondenten

Voor het verkrijgen van informatie zijn gesprekken gevoerd met de beleidsambtenaren belast met de Zorgloketten en/of projectleiders van de Zorgloketten van de participerende gemeenten. Er is bewust gekozen voor beleidsambtenaren en niet voor de verantwoordelijke wethouders. De beleidsambtenaren houden zich op een meer operationeel niveau bezig met de ontwikkeling van het Zorgloket.

In het merendeel van de interviews is gesproken met één beleidsambtenaar, in drie gevallen waren meerdere beleidsambtenaren bij het gesprek aanwezig.

Uitvoering interviews

In totaal hebben 14 gesprekken plaatsgevonden, met een gemiddelde duur van 45 minuten. Voor de interviews is de eerder besproken themalijst gebruikt als richtlijn. De gesprekken zijn opgenomen. Van te voren is aan de respondenten duidelijk gemaakt dat alle gegevens gebruikt werden voor de analyse, maar dat er vertrouwelijk en met zorg met gevoelige informatie omgesprongen zou worden.

Analyse van gegevens

De opnames van de interviews en de aantekeningen hebben de basis gegeven voor de analyse van het onderzoek. De onderwerpen die in de themalijst genoemd worden, zijn gebruikt als labels voor het indiceren van de informatie uit de interviews. Na het labelen van de gegevens zijn per onderwerp de labels verzameld. In sommige gevallen is een opvallende uitspraak of een typerende situatie gebruikt voor verheldering van een bepaald onderwerp. Daarnaast is gekeken naar de prioritering van onderwerpen door de respondenten. Er is hiervoor onderscheid gemaakt tussen onderwerpen die door de interviewer naar voren zijn gebracht en onderwerpen die door respondenten zijn aangebracht. De prioritering werd aangegeven op het label.

Er is onder andere voor het diepte-interview gekozen om een indruk te krijgen van de onderlinge relaties en houdingen ten opzichte van het samenwerkingsverband en de overige deelnemers aan het verband. Deze informatie is gebruikt bij de analyse van de gegevens, zonder daar een specifiek label aan te hangen. Gezien de vertrouwelijke aard van sommige uitlatingen waren deze niet geschikt om met naam en toenaam in de resultaten te vermelden.

6.1.2 Participerende observatie

Participerende observatie is een kwalitatieve methode voor dataverzameling, waarbij de onderzoeker lijfelijk aanwezig is in het veld en daar gegevens verzamelt onder alledaagse omstandigheden door te participeren in de activiteiten die daar plaatsvinden. De dataverzameling bestaat hierbij niet alleen uit het observeren van alledaagse activiteiten, maar ook uit het waarnemen, registreren en verzamelen van korte gesprekjes, opmerkingen en uitgedeelde documenten tijdens deze activiteiten. De onderzoeker dient de verschijnselen zo levensecht en gedetailleerd mogelijk te beschrijven en deze te interpreteren met inachtneming van de specifieke veldcontext (Baarda et al., 1997).

Bij participerende observatie wordt de natuurlijke situatie zo min mogelijk verstoord. De verschijnselen in het veld worden bovendien op een holistische manier beschreven en worden hierbij niet los gezien van de context (Baarda et al., 1997).

Om een volledig beeld te krijgen van de invulling van de doelstellingen met betrekking tot de Zorgloketten zijn er werkbezoeken gebracht aan diverse ingerichte loketten. Deze werkbezoeken zijn aan het begin van het project afgelegd en zijn vooral oriënterend van aard geweest. Daarnaast is een aantal vergaderingen op lokaal en clusterniveau bijgewoond. Ook is informatie verkregen uit een stuurgroepvergadering.

6.1.3 Geschreven bronnen

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van diverse geschreven bronnen, die grofweg in drie groepen kunnen worden onderscheiden.

1. Bronnen met betrekking tot het Modeltraject 'Cliëntinformatie en cliëntondersteuning'.

Het modeltraject kan gezien worden als de voorloper van de huidige stuurgroep. In het modeltraject is een eerste vorm gegeven aan de samenwerking tussen de gemeenten en overige participanten en de inrichting van het Zorgloket.

2. Onderzoeksrapporten, beleidsnota's en convenanten verstrekt door gemeenten. Diverse gemeenten zijn behulpzaam geweest door hun beleidsnota's en afgesloten convenanten ter inzage te geven. Daarnaast zijn er gemeenten geweest die zelf onderzoek hebben laten uitvoeren op bijvoorbeeld het gebied van ketenmanagement. Ook is er gebruik gemaakt van Kennismap Overheidsloket 2000, een project waaraan gemeente Almelo heeft meegewerkt.

3. Standaardmateriaal en nieuwsbrieven verstrekt via de VNG.

De VNG heeft via een speciaal voor de Wmo opgezette website, www.invoeringwmo.nl, een zogenaamde gereedschapskist voor gemeenten ingericht, waarin verschillende aan de Wmo gerelateerde onderwerpen aan de orde komen.

6.2 Kwaliteitscriteria

Guba en Lincoln (1989) hebben voor kwalitatief onderzoek alternatieve criteria opgesteld, die afwijken van de criteria die gelden van kwantitatief onderzoek. In tabel 4 zijn de conventionele kwaliteitscriteria tegen de alternatieve criteria afgezet.

Standaard criteria	Alternatieve criteria
Interne validiteit	Geloofwaardigheid
Externe validiteit	Overdraagbaarheid
Betrouwbaarheid	Afhankelijkheid
Objectiviteit	Overtuigingskracht

Tabel 4 Conventionele criteria uitgezet tegen de alternatieve criteria.

6.2.1 Geloofwaardigheid

Dit criterium loopt parallel aan het conventionele criterium van de interne validiteit. Bij de interne validiteit gaat het om de correspondentie tussen het verslag van de onderzoeker en een objectieve realiteit.

Geloofwaardigheid vereist echter een correspondentie tussen het verslag van de onderzoeker en de kijk van participanten op de door hen geuite belevingen. Het verslag wordt gezien als een reconstructie van de onderzoeker zelf. Er moet een overeenkomst zijn tussen deze reconstructie en de originele constructies van de respondenten.

6.2.2 Overdraagbaarheid

Dit criterium loopt parallel aan het criterium van de externe validiteit. In de conventionele methodologie verwijst de externe validiteit naar de reikwijdte van de conclusies van een onderzoek.

De term overdraagbaarheid verwijst naar de toepassing van de bevindingen van een onderzoek in contexten die lijken op de context waarbinnen ze gevonden zijn. Het is de mate waarin de uitkomsten het de lezer makkelijk maken om gevolgtrekkingen te maken die op zijn of haar eigen context of situatie van toepassing zijn.

6.2.3 Afhankelijkheid

Afhankelijkheid verwijst naar de aannemelijkheid van methodologische beslissingen en de mate waarin bevindingen zijn vertekend door de onderzoeker. Het beschrijft de stabiliteit van de data over tijd en loopt daarmee parallel aan het conventionele criterium betrouwbaarheid. (Abma, 1996).

Volgens het betrouwbaarheids criterium dienen beweringen zoveel mogelijk onafhankelijk te zijn van de onderzoeker, tijd en instrumenten. Hieruit vloeit de replicatieprocedure voort: het onderzoek moet herhaalbaar zijn en dient identieke resultaten op te leveren.

Wanneer echter wordt verondersteld dat mensen in interactie gedeelde betekenissen construeren en reconstrueren dan is de sociale werkelijkheid niet stabiel. Gezien deze dynamiek zullen herhalingen nooit dezelfde bevindingen opleveren. In plaats van een bedreiging voor de afhankelijkheid zijn zulke veranderingen eigen aan de aard van de sociale werkelijkheid en het voortgaande onderzoek. Daarom maken Guba en Lincoln (1989) een onderscheid tussen de instrumentele onbetrouwbaarheid en de genoemde veranderingen die het product zijn van de sociale werkelijkheid en het voortrollende ontwerp (Abma, 1996).

6.2.4 Overtuigingskracht

Het criterium overtuigingskracht kan parallel gesteld worden aan het criterium van de objectiviteit. Guba en Lincoln (1989) verschuiven de nadruk echter van de onderzoeker naar de gegevens zelf. Uitkomsten van een onderzoek hebben een hoge mate van overtuigingskracht, wanneer zij geworteld zijn in contexten en personen, en niet slechts voortkomen uit de verbeelding van de onderzoeker.

De overtuigingskracht wordt dus bepaald door de mate waarin bevindingen zijn gegrond in ruwe data en gevolgtrekkingen logisch en coherent zijn. Dit betekent dat men de data moet kunnen terugleiden tot hun bronnen en dat de logica expliciet uiteengezet moet zijn voor de lezer (Abma, 1996).

6.2.5 Reflexiviteit

Guba en Lincoln (1989) gaan naast de alternatieve kwaliteitscriteria in op de reflexiviteit. Onderzoeker en onderzochte worden in de hun visie gezien als onderling afhankelijk. De onderzoeker beïnvloedt onvermijdelijk met zijn eigen visies de bevindingen van het onderzoek.

Deze rol in het onderzoeksproces moet geaccepteerd worden. Een praktische gevolgtrekking hiervan is dat deze rol zou moeten worden onderstreept en blootgelegd in de documentatie van kwalitatieve studies. Een reflectie van de onderzoeker op zijn of haar eigen rol is onontbeerlijk (Abma, 1996).

7. Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de empirische bevindingen worden samengevat. Aan de hand van de besproken themalist worden de onderzoeksbevindingen besproken. Achtereenvolgens wordt er in dit hoofdstuk stil gestaan bij de theoretische kenmerken en empirische bevindingen met betrekking tot de doelgroepen, communicatienetwerken, beleidsnetwerken, samenwerking en externe communicatie.

7.1 Doelgroepen

Eerder is al beschreven welke doelgroepen van belang zijn voor het samenwerkingsverband. De empirische bevindingen met betrekking tot de gedefinieerde doelgroepen zullen in deze paragraaf aan de orde komen.

Burgerdoelgroepen

Niet elke gemeente heeft het loket op een dusdanige wijze opgezet dat er al rechtstreeks met de burgers gecommuniceerd wordt over de inhoud van het lokale loket. Wel is er in verschillende gemeenten aandacht voor de verdeling van de doelgroepen. Gemeenten houden zich veel bezig met zaken als tevredenheidsonderzoeken onder hun burgers. Ook wordt er gekeken naar cijfers met betrekking tot welzijn en zorg. In dit geval wordt er ook breder gewerkt dan alleen op gemeentelijk niveau. In tekstbox 1 staat een voorbeeld van burgeranalyse op regionaal niveau beschreven. Enige kanttekening hierbij is dat dit voorbeeld tijdens de interviews slechts door twee beleidsambtenaren werd aangestipt. Daarnaast is er door enkele gemeenten samengewerkt op het gebied van het formuleren van een gezondheidsbeleid in het kader van het project 'Good Goan'. Voor dit project hebben de gemeenten van het NWT cluster (zie paragraaf 7.2) samen een doelgroepenanalyse gemaakt.

Naar aanleiding van vragen van gemeenten heeft Arcon in samenwerking met Spil een Quickscan van Overijssel gemaakt. Arcon heeft zich in dit verslag gericht op gegevens die gemeenten graag direct uitgewerkt wilden hebben:

1. Gegevens over huishoudelijke verzorging: aantal gebruikers, budgetten, etc.
2. Gegevens over informele zorg: aantal mantelzorgers en vrijwilligers, ondersteuningsbehoefte, ondersteuningsaanbod etc.
3. Gegevens over potentiële doelgroepen van de WMO: ouderen, mensen met een functiebeperking, jongeren, verslaafden etc.

Deze gegevens staan ter beschikking tot elke gemeente.

Tekstbox 1 Quickscan Arcon

Intermediairs

De gemeenten zijn zich bijzonder bewust van het belang van interactiviteit binnen de opzet van het lokale Zorgloket. Er is daarom in de opzet van het Zorgloket veel aandacht voor de belangenverenigingen op zowel lokaal niveau, bijvoorbeeld gehandicaptenraden, seniorenraden etc., als op regionaal niveau via het PCPT. De contacten met het PCPT verlopen niet via de stuurgroep, waar het PCPT wel deel vanuit maakt, maar vaker via lokale contacten van het PCPT.

De waarde van de contacten met de belangengroepen wordt onderkend, maar de contacten met de zogenaamde 1^e lijn, de huisartsen en verpleegkundigen schiet in een aantal gemeenten tekort. Dit wordt algemeen gesproken niet zozeer veroorzaakt door onwil vanuit de gemeenten, alswel door moeilijke contacten met de betreffende doelgroep. In de gemeenten waar er een werkende overlegstructuur tussen de gemeente en de 1^e lijn

gecreëerd is, wordt aangegeven dat het overleg wel degelijk als waardevol beoordeeld wordt.

Het is moeilijk een overzicht te geven van de contacten die de gemeenten onderhouden met de zogenaamde netwerkters. Hoewel sommige, vooral grotere gemeenten, aangeven wel wat netwerkcontacten te onderhouden met voornoemde groep, is er amper sprake van structurele contacten. Hierbij moet ook opgemerkt worden dat juist deze netwerkcontacten vaker persoonlijk van aard zijn.

Consulenten

Als bijzondere groep intermediairs worden de consulenten genoemd. Hierbij kan gedacht worden aan consulenten van Mee Twente, Ciz of SWO. Hoewel deze groepen vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep is de rol van deze organisaties variërend per gemeente. Voor een aantal gemeenten heeft Mee Twente ondersteuning gegeven door middel van het leveren van personeel voor de lokale loketten. In sommige gemeenten is er nog sprake van een overlegfase. Weer andere gemeenten hebben aangegeven geen heil te zien in een samenwerking met Mee Twente. Kanttekening hierbij is dat voor een paar gemeenten geldt dat niet vallen onder het district van Mee Twente, maar onder het district van Mee IJsseloevers. Mee IJsseloevers ziet, in tegenstelling tot Mee Twente, niet veel in een samenwerking met gemeenten op het gebied van de Wmo en het lokale loket.

De rol van het Ciz varieert ook per gemeente. Elke gemeente maakt onafhankelijk van elkaar afspraken met de lokale afdeling van het Ciz. Dit wordt niet gestuurd vanuit de stuurgroep waar het Ciz deel van uitmaakt. Indicatiestelling is voor de gemeenten zeker een onderdeel van de taken van het lokale loket, maar de intensiteit van de samenwerking met het Ciz verschilt per gemeente. In sommige gevallen wordt gekozen voor standaard protocollen, andere gemeenten, zoals gemeente Almelo, kiezen voor een verregaande vorm van samenwerking.

De onafhankelijkheid van de lokale Swo's heeft een grote invloed op de samenwerking met de gemeenten met betrekking tot de lokale loketten. Het afgelopen jaar is er de tendens dat de lokale Swo's worden opgenomen in het servicepakket van de zorgaanbieders. In dat geval kan er door de gemeenten niet worden samengewerkt, omdat de onafhankelijkheid van de geboden diensten in het geding komen. Onafhankelijkheid van het loket staat bij alle gemeenten bijzonder hoog in het vaandel.

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat elke gemeente eigen keuzes maakt met betrekking tot samenwerking en invulling van het loket. Dit wordt veroorzaakt door variaties in de afhankelijkheid van sommige instanties, door gebrek aan sturing vanuit de stuurgroep en door autonomie van gemeenten. Gemeenten zijn vrij om eigen keuzes te maken met betrekking tot het ontwerp van het lokale loket. Zolang aan de prestatievelden voldaan wordt kan het loket ook geïntegreerd worden in andere gemeentelijke projecten. Dit komt naar voren bij het Infoplein van de gemeente Hengelo en het in ontwikkeling zijnde Dienstverleningsconcept in gemeente Dinkelland.

In tekstbox 2 wordt geïllustreerd dat een bijzonder complexe situatie kan ontstaan binnen een gemeente, in het bijzonder een samengevoegde gemeente, met betrekking tot de samenwerking met de diverse participerende instanties. Daarnaast laat dit voorbeeld ook zien dat onafhankelijkheid van de lokale loketten niet altijd even makkelijk te realiseren is.

In de gemeente Rijssen-Holten wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van het onafhankelijke zorgloket. Als samengevoegde gemeente komen zij een paar bijzondere problemen tegen, die leiden tot een complexe spagaat voor de gemeente bij de ontwikkeling.

- Het samenwerkingsverband wordt ondersteund vanuit Mee Twente, maar deze gemeente valt onder het beduidend minder enthousiaste Mee IJsseloevers.
- Een deel van de gemeente valt onder Zorgkantoor Midden-ijssel, een deel onder Zorgkantoor Twente.
- Er zijn van oudsher – voor de samenvoeging van de gemeenten- verschillende Swo's , waarvan een deel is opgegaan in een zorgorganisatie en een deel juist niet.
- Diverse zorginstanties dreigen niet mee te werken aan het in ontwikkeling zijnde gezondheidscentrum als de gemeente besluit het zorgloket daar niet te plaatsen. Door het zorgloket naast de zorginstanties te plaatsen, kan de onafhankelijkheid van het loket in twijfel worden getrokken.

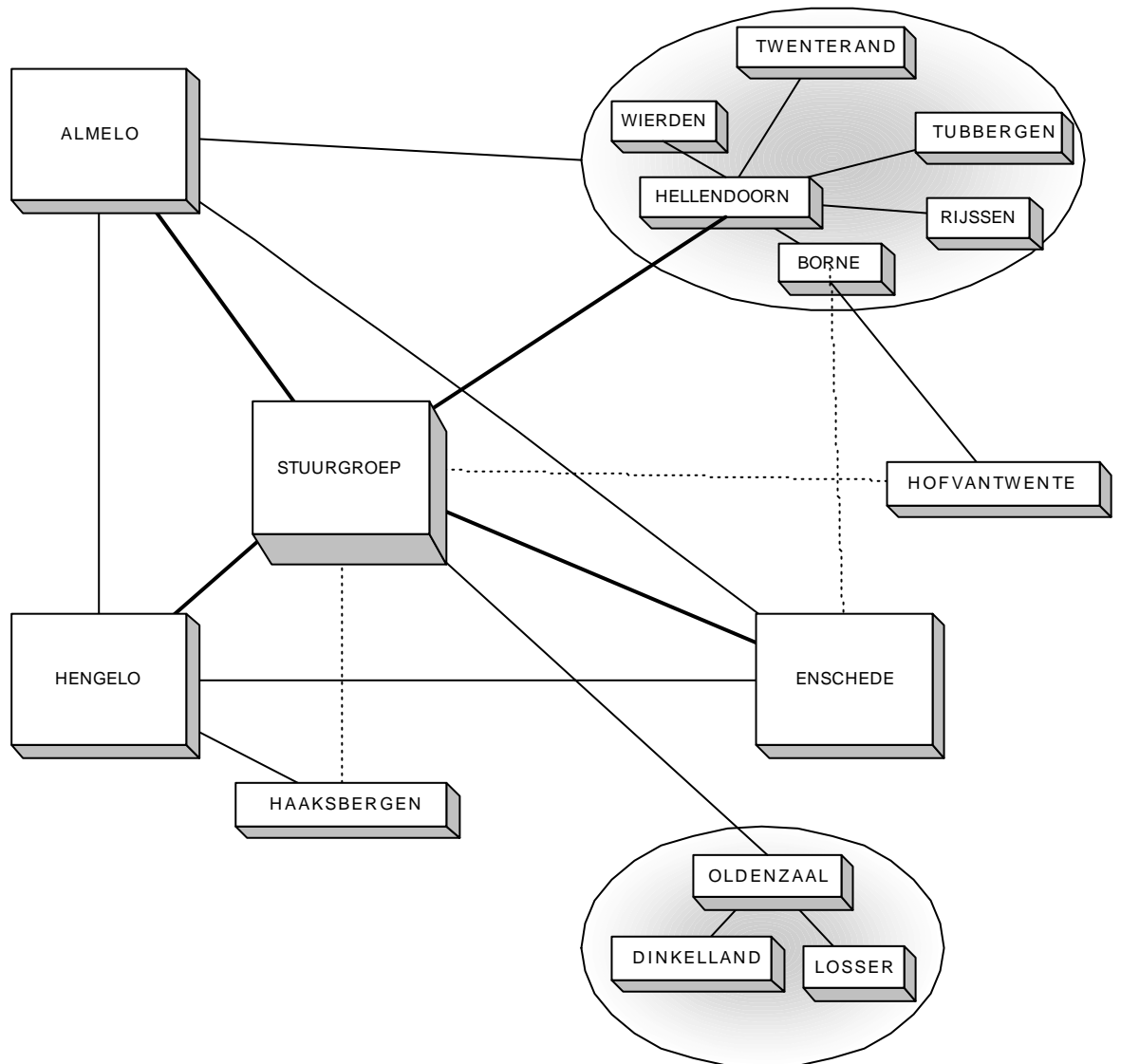
Tekstbox 2 Situatieschets Rijssen-Holten

Interne Doelgroepen

Interne communicatie tussen de gemeenten onderling en tussen de stuurgroep en de participerende gemeenten is onregelmatig van aard. Op het gebied van deskundigheidsbevordering is een goede samenwerking en informatie-uitwisseling bereikt. Op de andere gebieden schiet de informatie-uitwisseling tekort. Binnen de clusters wordt overlegd en samengewerkt. Buiten de clusters om worden echter alleen al eerder beproefde relaties aangesproken. Het samenwerkingsverband van de veertien gemeenten beperkt zich tot de intentie. Dit houdt in dat nuttige verslagen en eerder gedane onderzoeken niet worden verspreid onder alle participanten. Als gevolg daarvan moeten sommige gemeenten bepaalde informatie achterhalen, die binnen het verband al bekend is. Zeker de gemeenten met een meer geïsoleerde positie kunnen sturing vanuit de stuurgroep gebruiken. Vanuit de stuurgroep wordt weinig en onregelmatig gecommuniceerd, waardoor het voor sommige beleidsambtenaren niet duidelijk is welke onderwerpen de stuurgroep behandelt en hoe de huidige stand van zaken is met betrekking tot de samenwerking. Dit komt onder andere naar voren in de ontwikkelingen op het gebied van de digitalisering. Het samenwerkingsverband werkt aan het Izit-systeem, maar het merendeel van de geïnterviewde beleidsambtenaren kon niet aangeven wat het systeem inhoudt of in hoeverre het systeem ontwikkeld is. Verder blijkt dat de beleidsambtenaren af en toe te stellen hebben met vertragingen door inmenging van B&W of de gemeenteraad.

7.2 Communicatienetwerk

Uit de gegevens verzameld uit de interviews kan er een communicatienetwerk opgesteld worden. Het communicatienetwerk is weergegeven in figuur 12.



Figuur 12 Het communicatienetwerk

Uit het communicatienetwerk komt een aantal punten naar voren. Deze punten zullen in de volgende subparagrafen besproken worden.

Clusters

In het netwerk kunnen twee clusters onderscheiden worden:

1. Noord-Oost Twente (NOT): bestaat uit Oldenzaal, Losser en Dinkelland
2. Noord-West Twente (NWT): bestaat uit Helleendoorn, Wierden, Twenterand, Holten-Rijssen, Borne en Tubbergen

Het NOT is een bestaande overlegstructuur, die al is ontstaan voor de start van het Samenwerkingsverband Zorgketten. Binnen het NOT is het overleg met betrekking tot de Wmo net van start gegaan. Naast de drie gemeenten die in het schema in de cluster vermeld worden, maakt ook Tubbergen deel uit van het NOT. Gezien de geografische positie van Tubbergen neemt deze gemeente in beide overlegclusters een plaats in. In het geval van het Wmo-overleg neigt Tubbergen naar de NWT-cluster. Voor het NOT heeft een medewerker van gemeente Oldenzaal plaats genomen in de stuurgroep. Deze medewerker heeft ook de functie van regiomanager. De brugfunctie tussen stuurgroep en het NOT-overleg komt

langzaam op gang. Dit komt enerzijds door het gebrek aan kennis over het functioneren van de stuurgroep en anderzijds door de recente aard van de aanstelling van de regiomanager.

Het NWT heeft een overlegstructuur die al langere tijd goed functioneert. Vanuit het NWT is er een vertegenwoordigers in de stuurgroep, namelijk Hellendoorn. Uit de gesprekken met de overige gemeenten uit de NWT-cluster komt naar voren dat de brug van de stuurgroep naar de cluster goed wordt verzorgd door de vertegenwoordiger vanuit de gemeente Hellendoorn.

Het NWT-overleg bestaat, net als de NOT-cluster, al geruime tijd. Normaal gesproken maakt gemeente Almelo deel uit van de NWT-cluster, maar met betrekking tot de ontwikkeling van het Zorgloket heeft Almelo afstand genomen van het NWT-overleg. Binnen het NWT meldt alleen Borne contacten buiten de cluster. Borne onderhoudt contacten met Hof van Twente. Beide gemeenten zijn klein van omvang en ze vullen elkaar aan op het gebied van beleidsoperationalisaties.

Opvallend is dat binnen de beide clusters niet op gezamenlijk niveau wordt overlegd met de participerende organisaties. Ook binnen de clusters lijkt elke gemeente eigen afspraken te maken. Voorbeelden van afzonderlijke afspraken staan uitgewerkt in tekstbox 3.

Dinkelland heeft besloten de ontwikkeling van het Zorgloket samen te laten vallen met de ontwikkeling van het Dienstverleningsconcept. Daarnaast onderhouden zij als enige van de NOT- gemeenten momenteel contacten met MeeTwente.

Twenterand heeft de ontwikkeling en het onderhoud van het Zorgloket ondergebracht in een stichting. Deze stichting valt wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Desalniettemin wordt er door deze opzet enige afstand gecreëerd tussen de gemeente en de doelstellingen van het Zorgloket.

Tekstbox 3 Afzonderlijke afspraken

Grote steden

De grote steden zijn als autonome eenheden weergegeven in het netwerk. Toch kunnen zij vanwege hun onderlinge banden en de sterke connectie met de stuurgroep niet gezien worden als geïsoleerde instanties binnen het netwerk. De grote steden kunnen gezien worden als drijfveren binnen het netwerk. Dit geldt met name voor gemeente Enschede. In veel kleinere gemeenten blijkt dat de beleidsambtenaren uit de grote steden bekend zijn en dat hun rol binnen het netwerk erkend wordt. Opvallend hierbij is dat kleinere gemeenten neigen niet de steun en informatie zoeken bij de nabij gelegen grote steden. Haaksbergen onderhoudt contacten met Hengelo, terwijl Borne weer in contact staat met Enschede. Geografisch gezien lijkt dit een onlogische keuze, vanuit historisch perspectief ligt dit wellicht meer voor de hand.

De onafhankelijke positie van de grote steden leidt met enige regelmaat tot irritatie bij de kleinere steden (zie ook tekstbox 4).

Geïsoleerde gemeenten

Twee gemeente springen in het oog door hun geïsoleerde positie. Zowel Haaksbergen als Hof van Twente hebben een meer geïsoleerde positie in het netwerk.

Voor de gemeente Hof van Twente is deze positie enigszins verrassend, aangezien deze gemeente onderdeel uitmaakte van het Modeltraject Zorgloketten Twente. Voor de geïsoleerde positie zijn veel externe factoren te vinden. Ten eerste was de initiële positie van het Zorgloket, achter de receptie van de zorgorganisatie Carinth, verre van ideaal. Door de locatie en gebrek aan bekendheid van het loket, was het aantal aanvragen voor het loket dusdanig laag, dat het loket tijdelijk gesloten is. De nieuwe locatie zal in het nieuwe gemeentehuis van Hof van Twente zijn. Dit gemeentehuis in momenteel nog in aanbouw.

Derhalve ligt de ontwikkeling van het Zorgloket op dit moment stil. Dit lijkt een goede verklaring voor het lage contactniveau met betrekking tot het loket met andere gemeenten en de stuurgroep.

Voor de gemeente Haaksbergen geldt dat zij nog een zeer vroeg stadium verkeren in de ontwikkeling van het Zorgloket. Voordat begonnen kan worden aan de verdere ontwikkeling met het loket, zal de gemeente nog een aantal belangrijke besluiten moeten nemen over contacten en overleg met de participerende organisaties in hun eigen gemeente. Daarnaast bestaat bij de gemeente enige scepsis over de objectiviteit van de stuurgroep.

Participerende organisaties

De rol van de participerende organisatie verschilt aanzienlijk per gemeente. Op lokaal niveau moet bekeken worden welke organisaties kunnen participeren. Voor Mee Twente en het Ciz geldt dat zij, ondanks hun aanwezigheid in de stuurgroep, met elke gemeente apart onderhandelen.

Voor de Swo's geldt dat op lokaal niveau gekeken moet worden in hoeverre zij zijn opgenomen in een zorgorganisatie, vanwege de grote waarde die de gemeenten aan onafhankelijkheid hechten.

Organisaties als SVVT, SiZ, e.d. zijn niet in elke gemeente actief en hebben daarom geen plaats in het regionale beleidsnetwerk. Ook hier geldt dat op lokaal niveau gekeken moet worden naar de mogelijkheden.

De Provincie heeft in het communicatienetwerk een kleine rol. Zij wordt, ook op gemeentelijk niveau, vooral gezien als een financiële ondersteuning.

Het PCPT heeft een regionaal karakter en is vertegenwoordigd in de stuurgroep. Hoewel deze organisatie van grote waarde zou kunnen zijn voor het reguleren van de burgerparticipatie en het meten van de burgers tevredenheid, geldt ook voor het PCPT dat op lokaal niveau wordt gekeken in hoeverre participatie en overleg door de gemeente wenselijk of nuttig wordt geacht.

Stuurgroep

De stuurgroep staat in dit schema als centraal element weergegeven. In de praktijk komt deze centrale rol echter niet naar voren. Uit de gesprekken met de beleidsambtenaren komt naar voren dat in de ontwikkeling van hun Zorgloket er weinig sturing komt vanuit de stuurgroep. Het blijkt ook dat onderwerpen die in de stuurgroep aan de orde komen, niet altijd bekend zijn bij de deelnemende gemeenten. Het gevolg daarvan is dat er vanuit de gemeenten weinig terugkoppeling is naar de stuurgroep. Gemeenten zijn niet op de hoogte van wederzijdse ontwikkelingen, wat nadelig is voor de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking. Gemeenten moeten afzonderlijk van elkaar dezelfde besluiten nemen.

7.3 Beleidsnetwerken

Eerder zijn de theoretische aspecten van beleidsnetwerken aan de orde gekomen. In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre deze theoretische aspecten door de empirie gestaafd worden binnen het project.

Wederzijdse afhankelijkheid

Afhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan en het voortbestaan van beleidsnetwerken. Actoren zijn van elkaar afhankelijk als een beleidsproces niet bevredigend kunnen afronden zonder een beroep te doen op middelen die ander actoren bezitten.

Uit de praktijk blijkt dat de gemeenten maar ten dele de afhankelijkheid ten opzichte van elkaar ondersteunen. Daarnaast zetten sommige gemeenten zich behoorlijk af tegen een eventuele afhankelijkheid van andere gemeenten. Van oudsher bestaan er gevoeligheden tussen de grote gemeenten en de kleinere omliggende gemeenten. Autonomie is voor de kleinere gemeenten van groot belang.

Toch blijkt uit de gegevens dat er wel degelijk een bepaalde mate van afhankelijkheid is:

- Op het gebied van deskundigheidsbevordering wordt door de gemeenten geparticipeerd in een praktische opleiding voor bezetting van de loketten.

- Op het gebied van digitalisering heeft niet elke gemeente de mogelijkheden zelf een degelijk concept neer te zetten, waardoor er enigszins draagvlak gecreëerd is voor het gezamenlijk ondersteunen van de ontwikkelingen van het Izit-systeem.
- De meeste gemeenten gebruiken het Modeltraject cliëntondersteuning en cliëntinformatie wel als basis voor hun eigen ontwerp.

Afhankelijkheid binnen het beleidsnetwerk is niet erg groot tussen gemeenten onderling en gemeenten en stuurgroep. Voor de gemeenten geldt er wel dat zij in hoge mate afhankelijk zijn van lokale belangengroepen in het kader van onafhankelijkheid en burgerparticipatie. Deze twee factoren krijgen binnen de prestatievelden van de Wmo nadruk.

Complexiteit en verwevenheid van doeleinden van interactieprocessen

In het spanningsveld tussen verschillende en gemeenschappelijke opvattingen van actoren vinden reeksen van interacties plaats tussen actoren. Deze interacties worden gekenmerkt door complexiteit en verwevenheid van doelen.

Er is een duidelijke gemeenschappelijke doelstelling die conform het 3^e prestatieveld is. Over de invulling van het lokale loket bestaat wel verschil van mening. Over de doelstelling van de samenwerking bestaat wel verschil. Waar sommige gemeenten zich echt vasthouden aan de samenwerking, werken andere gemeenten er veel minder mee. De complexiteit en verwevenheid van doelen komt vooral terug in de wisselwerking tussen de behoefte aan informatie enerzijds en de gevoeligheden met betrekking tot onderlinge relaties en het sterke verlangen naar het maken van autonome besluiten anderzijds. Het zou de gemeenten sieren binnen het samenwerkingsverband de regionale belangen te onderkennen om op die wijze efficiënter en effectiever aan de lokale belangen te voldoen.

Duurzame karakter van relatiepatronen

Afhankelijkheden tussen actoren en de interacties die daarvan het gevolg zijn creëren bepaalde patronen van relaties tussen actoren. Deze patronen vertonen een zekere hechtheid. Het kan voor buitenstaanders moeilijk zijn om deze patronen te doorbreken of om een positie binnen het netwerk te verkrijgen

Het duurzame karakter van het samenwerkingsproject is gestoeld op gemeenschappelijk doel en gemeenschappelijke deling op het gebied van deskundigheidsbevordering en digitalisering en het aangeven van protocollen.

Aangezien de gemeenten zich blijven committeren door middel van convenanten, is er zeker sprake van een duurzaam karakter op papier. Deze convenanten zijn veelal financieel van aard en houden een ondersteunend karakter. Gevoelsmatig is er geen sprake van een duurzaam karakter van relatiepatronen met alle participanten. Gemeenten voelen zich veelal wel gebonden aan het modeltraject Zorgloketten Twente, maar er is amper sprake van een relatie met volle omzet. Samenwerken is leuk, maar wel op hun eigen voorwaarden. Maar zoals elke relatie moet er aan gewerkt worden deze te onderhouden.

Algemeen gesproken zijn er twee redenen te onderscheiden voor het gebrek aan duurzame patronen binnen het samenwerkingsverband:

- Gebrek aan informatie over het verloop van het samenwerkingsverband.
- Langzame besluitvorming vanuit de overheid, wat onzekerheid met betrekking lokale besluitvorming veroorzaakt. Gemeenten zijn niet bereid mogelijkheden uit te sluiten, tot er een definitief groen licht is gekomen vanuit de overheid.

Vanuit de wereld van de zorgaanbieder wordt er zeker gelonkt naar de gemeentelijke lokale loketten. Daar wordt door de gemeenten nogal verschillend op gereageerd.

In Losser bijvoorbeeld heeft de gemeente veel moeite met het afbreken van de huidige niet volledig onafhankelijke samenwerking op het gebied van advies over WWZ met enkele zorgaanbieders. Zij verkiezen het onafhankelijke Zorgloketmodel vanwege het belang van 3^e prestatieveld.

In de ontwikkeling en positionering van het lokale loket binnen Rijssen-Holten dreigen de zorgaanbieders het medisch centrum niet aan te vullen als het gemeentelijke informatieloket (met ook indicering) daar niet komt te zitten.

Enschede is meer geneigd de zorgaanbieders uiteindelijk uit te nodigen binnen het kader van het lokale loket. Zij zien profileren als regionaal samenwerkingproject als een aardige bijkomstigheid, maar meer nog dan andere gemeenten voelen zij zich niet gebonden aan de regels als dit de gemeente niet uitkomt.

Interorganisatie

Centraal uitgangspunt in de interorganisatietheorie is dat de omgeving is opgebouwd uit andere organisaties; organisaties die bronnen moeten krijgen om te overleven. Die bronnen verkrijgen ze door ruilacties met elkaar aan te gaan. De ruilacties creëren weer netwerken van interactie tussen organisaties.

Er is zeker sprake van interorganisatie. Niet alleen van intergemeentelijke interorganisatie, maar ook met de participerende niet-gemeentelijke organisaties zoals de Mee organisaties, Ciz, een aantal SWO's. In dit geval is er zeker sprake van ruilacties, maar sterke indruk binnen de gemeentepolitiek dat de ruilacties meer van doen hebben met financiële bronnen dan puur idealistische.

Daarnaast is de interorganisatietheorie een prima manier om de burgerparticipatie binnen het project een gezicht te geven. In gemeente Hellendoorn bijvoorbeeld is er een klankbordgroep opgericht voor de ontwikkeling van de voorbereiding van de Wmo, dit ook in het kader van de burgerparticipatie. Deze groep bestaat uit een uiteenlopende doelgroepen vanuit de gemeente die allemaal direct danwel zijdelings betrokken zijn bij (de brede scope van) de onderwerpen WWZ.

Ook in gemeente Losser zijn alle mogelijke belangengroepen te bedenken, van dorpsraden en vrouwenraden tot platform voor minder validen en deze worden allemaal geïntegreerd binnen het nieuwe systeem.

Binnen het netwerk van de interorganisatie zoals deze nu staat is in diverse gemeenten het contact met bijvoorbeeld de huisartsen. Waar de diverse fora en platvormen vooral de bewuste en actieve doelgroep representeren kan deze groep intermediairs een grote rol spelen in het voorspellen van de zorgvraag en het bewuster maken van de latente doelgroep of het attent maken van de latente doelgroep als zij een stapje omhoog schuiven in het bewustwordingsproces.

Cohesie versus equivalentie

Cohesie

De cohesie is terug te vinden in twee verschillende punten. Ten eerste is er zijn er de twee grote clusters, waarbinnen overlegstructuren en draagvlak tot samenwerking aanwezig is. Daarnaast wordt door sommige kleinere gemeenten aangegeven dat zij elkaar ondersteunen bij operationele zaken.

Equivalentie

De machtspositie van de grotere steden wordt met enige scepsis bekeken door kleinere gemeenten. Veelal betreft hier argwaan die al ver voor de ontwikkeling van het samenwerkingsverband ontstaan is. De superieure houding van de grotere steden tegenover de recalcitrantie van de omliggende kleinere gemeenten is niet bevorderlijk voor het delen van informatie en het samenwerken binnen het netwerk.

De grote steden zijn financieel minder afhankelijk en kwetsbaar, en kunnen daardoor meer hun eigen gang gaan binnen het samenwerkingsverband. Hun verminderde afhankelijkheid geeft ze ook meer macht. Ze kunnen immers elk moment het schip verlaten zonder daar zelf nadeel van te ondervinden. De problemen met betrekking tot de equivalentie worden geïllustreerd in tekstbox 4³.

3 Recentelijk is besloten het project Infoplein van de gemeente Hengelo niet door te laten gaan. Gemeente Hengelo heeft nog niet aangegeven wat de nieuwe koers met betrekking tot het Zorgloket zal zijn.

Binnen de clusters is er wel degelijk sprake van equivalentie. De gemeenten die vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep en die een intermediaire communicatiefunctie vervullen hebben binnen de clusters niet meer inspraak dan de overige clusterleden.

Almelo maakt normaal gesproken deel uit van het NWT-overleg, maar op het gebied van de ontwikkeling van het Zorgloket heeft de gemeente besloten buiten het clusteroverleg te blijven. Dit is niet bij elke gemeente binnen de NOT cluster in vreugde ontvangen.

Enschede heeft binnen het samenwerkingsverband een stimulerende rol gekregen. Vanuit deze gemeente wordt geprobeerd de overlegstructuren van het samenwerkingsverband weer aan te wakkeren. Vanuit die rol wordt hen verweten kleinere gemeenten buiten te sluiten en inspraak in besluitvorming te ontzeggen.

Hengelo heeft gekozen het loket te integreren met het concept van het Infoplein. Vanuit omliggende gemeenten wordt gesteld dat de kennis die Hengelo heeft opgedaan over het onderwerp niet bruikbaar is voor andere gemeenten, vanwege de integratie in een afwijkend concept.

Tekstbox 4 Equivalentie grote steden

7.4 Beleidssamenwerking

Een vierde onderdeel binnen de analyse van de empirische gegevens het analyseren van de samenwerking binnen het netwerk. In de theorie is samenwerking een fase intensiever dan het hebben van een netwerk. Bax en Pröpper gaan in op drie aspecten van samenwerking. Zij onderscheiden coördinatie, samenwerking en formaliteit. Voor de stroomlijning van de resultaten wordt eerst het niveau van de samenwerking besproken, voordat in wordt gegaan op de coördinatie.

Samenwerken binnen het netwerk

*Bij samenwerking is er sprake van een **bewuste** bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook **altijd** een **gemeenschappelijk doel** een rol speelt.*

Er is door de participanten bewust gekozen zich te committeren aan het project. Allereerst door de deelnemers aan het modeltraject, maar daarna ook expliciet door de veertien participerende gemeenten. Bij het tekenen van het convenant en de algemene aansluiting. Er is hier zeker sprake van een bewuste bundeling van krachten. De gemeenten steunen naast hun eigen doelen zeker ook het gemeenschappelijke doel in zowel idealistische als financiële zin.

Coördinatie wordt beschreven als de voorloper van samenwerking. In dit geval wordt de intentie van de samenwerking van harte ondersteund door de verschillende participanten. In sommige gevallen is het een geval van met de mond belijden, gezien de prioritering van de autonome doelstellingen van sommige gemeenten. Samenwerken betekent, indien het effectief wordt uitgevoerd, dat er door partijen - ook door invloedrijke en machtige partijen - concessies moeten worden gemaakt. Het compromis is onvermijdelijk.

In dit geval is er wel samenwerking, maar een laag niveau van coördinatie, waardoor een aantal gemeenten dat veel nut zou kunnen halen uit intensievere samenwerking, toch langs elkaar heen werkt. Gezien de grote verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de lokale loketten binnen de gemeenten, zou er veel meer dan nu sprake kunnen zijn van uitwisselingen van inzichten.

Hoewel sommige grotere gemeenten zelf aansturen op meer uitwisseling met kleinere gemeenten, waarin Hengelo het voortouw neemt, zijn kleine gemeenten wat afwachtend en wantrouwend van aard met het benaderen van de grote gemeenten.

Uit de coördinatie van de samenwerking komt al naar voren dat er een bijzondere verhouding is tussen formele en informele samenwerking. De gemeenten zijn formeel gebonden aan het samenwerkingsverband, maar niet altijd even emotioneel verbonden met de project.

Op informele wijze wordt er binnen de kleinere gemeenten ook veel informatie uitgewisseld. Zo bestaat er een bijzonder goed informeel contact tussen Borne en Hof van Twente. Maar ook tussen de grote gemeenten als Hengelo en Enschede is er onderling contact. Frappant dat dit juist weer niet ontstaat tussen Borne en Hengelo, die hun ambtenaren hemelsbreed nog geen kilometer uit elkaar hebben zitten.

Structuur van de samenwerking

Clusters binnen het project

Binnen de structuur van de samenwerking vallen vooral de clusters binnen de samenwerking op. De clusters vormen de basis van het samenwerkingsverband, aangezien de samenwerking binnen de clusters veel intensiever van aard is dan buiten deze clusters. Hoewel het voor de stuurgroep van belang zou moeten zijn deze clusters op de hoogte moeten houden, werkt de intermediaire communicatiefunctie alleen in de NWT cluster. Bij het NOT cluster komt deze op gang (zie paragraaf 7.1).

Eenzijdige relaties

Als er sprake is van eenzijdige relaties dan zijn die verbanden vooral te zien in de connecties van de stuurgroep met haar veertien gemeenten. De stuurgroep voelt wel een verband tussen haar en de participanten van het project, maar deze relatie valt zeker niet tweezijdig te noemen. Er gaat zo nu en dan een e-mail of andersoortig bericht vanuit de stuurgroep naar de gemeenten, maar gemeenten delen niet makkelijk informatie of protocollen met elkaar of naar de stuurgroep.

Tweezijdige relaties

Tweezijdige relaties zijn zeker te vinden binnen het netwerk. Het gaat hierbij vooral om relaties die onderhouden worden binnen de clusters, maar ook tussen diverse gemeenten kunnen tweeverbanden gevonden worden. Tussen kleinere gemeenten zoals Borne en Hof van Twente bijvoorbeeld wordt veel informatie uitgewisseld. Maar ook in grotere gemeenten wordt bij tijd en wijle overeenstemming gevonden. Hier kunnen Hengelo en Enschede als voorbeeld dienen. Hoewel deze gemeenten van oudsher veel verschillen kennen en wellicht van een licht aversie gesproken kan worden, wordt er op het gebied van de stuurgroep en de uitwisseling van informatie met betrekking tot communicatie, deskundigheidsbevordering en digitalisering veel werk gezamenlijk verricht.

De grote kernen Hengelo, Enschede en Almelo houden contact, dit samen met de gemeenten die in het modeltraject vertegenwoordigd waren en nu nog zitting hebben in de stuurgroep. Uitzondering op deze groep is Hof van Twente, die door de onfortuinlijke ontwikkelingen met betrekking tot de locatie, de ontwikkelingen rondom het lokale loket op een laag pitje hebben gezet.

In de structuur van het netwerk zijn de communicatielijnen tussen de verschillende spelers weergegeven. Bijzondere spelers binnen het netwerk, zoals de participerende partijen als Mee Twente, Ciz en de diverse SWO's maken afspraken op lokaal niveau. In diverse kleinere gemeenten is nog niet bepaald of en zo ja, op welke wijze deze partijen betrokken worden bij de gemeentelijke ontwikkelingen.

Proces van samenwerking

Er is een laag niveau van flexibiliteit binnen het netwerk. In die zin dat gemeenten wel degelijk autonoom handelen, maar daarin wordt niet gekeken naar gemeenschappelijk verder reikende doelen.

Trial en error is ook niet een techniek die in de gemeentelijke aanpak terug te vinden is. Enerzijds omdat er niet verbonden (convenanten) wordt gewerkt die bindend zijn. Anderzijds omdat het merendeel van de gemeenten nog niet ver genoeg is in de

ontwikkeling van het project om een dergelijke werkwijze toe te passen. Er worden algemeen gesproken óf geen stappen óf grote irreversibele stappen genomen. Een voorbeeld van irreversibele stappen kan gevonden worden in tekstbox 5.

Gemeenschappelijke doelstellingen zouden wel gevonden kunnen worden in bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering en de digitalisering. Bij dat laatste moet opgemerkt worden dat nog niet elke gemeente op de hoogte is van de ontwikkelingen op het gebied van de digitalisering. Dit betekent dat er geen uitspraak gedaan kan worden over het draagvlak van het systeem dat door de werkgroep digitalisering ontwikkeld wordt.

Gemeente Hengelo heeft een eigen convenant gesloten met Mee Twente, Swo, PCPT en Steunpunt Informele Zorg met betrekking tot de inrichting van het Infoplein Hengelo, waar het Zorgloket deel van gaat uitmaken. Deze afspraken zijn vastgelegd voor deze gemeente. Deze afspraken zijn niet gestuurd door de stuurgroep en het concept wordt niet gedeeld met andere gemeenten.

Gemeente Almelo heeft een volledig eigen invulling van het Zorgloket, heeft in het kader daarvan afspraken gemaakt met participerende partijen. Ook hier worden deze afspraken niet gevolgd of begeleid door de stuurgroep en deze informatie of concepten worden niet gedeeld met andere gemeenten.

Tekstbox 5 Irreversibele stappen

Cultuur van samenwerking

Als gevolg van de gebrekkige interne communicatie is er weinig kennis over elkaars activiteiten. Ten eerste wordt er weinig informatie uitgewisseld en daarnaast is de snelheid waarmee de informatie uitgewisseld wordt laag. Dit heeft als gevolg dat de interesse bij de ontvanger (in dit geval de gemeenten) verslapt en dat er derhalve weer weinig feedback wordt gegeven.

De ideologie, die in het double-loop proces van Morgan (1986, zie paragraaf 4.3.2) een grote rol speelt, is niet binnen deze netwerken te vinden. Gemeenten, maar ook andere participanten, definiëren de invoering van de Wmo en de Zorgloketten als een bezuiniging en zijn zonder enige twijfel niet gepassioneerd over het project. Helaas blijft de belangrijkste speler in het proces bij dit gebrek aan ideologische instellingen volledig buiten beeld; het gaat hier om de (veelal zwakkere) burger.

Mate van samenwerking

Kijkend naar de definitie van Bax en Pröpper (2003, zie paragraaf 4.3.3) van de mate van samenwerking, kan geconstateerd worden dat de mate van samenwerking laag is. Hierbij moet opgemerkt worden dat het draagvlak van de gemeenten voor de samenwerking, breder dan clusterniveau, niet groot is. Ook is er vanuit de stuurgroep dusdanig weinig stimulans van de samenwerking, dat er geen vergroting van het draagvlak voorspeld kan worden.

Voor en nadelen samenwerking

Efficiencyvoordelen

Op het gebied van deskundigheidsbevordering wordt er zeker gewerkt aan het delen van kennis en daarbij behorende schaalvoordeel. Ook is er bij de analyse van de doelgroepen een grote regio geanalyseerd (zie tekstbox 1). Binnen de clusters wordt op breder gebied samengewerkt. Echter, het delen van informatie over planning en opzetten van het lokale loket, over digitalisering, over communicatieplannen en andere vormen onderzoek met betrekking tot Zorgloketten vindt niet plaats.

Veel efficiencyvoordelen, die wel degelijk te behalen zijn worden teniet gedaan door de gebrekkige interne communicatie. Daarnaast heeft een aantal gemeenten binnen het samenwerkingsverband een geïsoleerde positie. In sommige gevallen gaat het om een gekozen positie (zoals bijvoorbeeld gemeente Almelo), anderen zouden een meer geïntegreerde positie goed kunnen gebruiken.

Op het gebied van samenwerking met de overige betrokken partijen (zie bijlage I) zijn efficiencyvoordelen wel mogelijk, maar zeker niet benut. Elke gemeente voert apart overleg met bijvoorbeeld een partij als Mee Twente, terwijl deze partij vertegenwoordigd is in de stuurgroep.

Beleidsmatige voordelen

Vooral in de NOT en NWT gemeenten wordt wel gewerkt aan afstemming van beleid en delen van informatie. In het formuleren van het communicatiebeleid wordt in de clusters een eerste stap gezet in de richting van samenwerking. Voor beleidsmatige voordelen geldt dat de mogelijkheden er wel degelijk zijn, maar dat ze op dit moment nog niet benut worden.

Delen van taken

Binnen het samenwerkingsverband zijn drie werkgroepen opgezet:

- Werkgroep deskundigheidsbevordering
- Werkgroep digitalisering
- Werkgroep PR en Communicatie

In dat opzicht kan er gesproken worden over het verdelen van taken. Anderzijds kan ook gesteld worden dat alleen op het gebied van deskundigheidsbevordering alle gemeenten betrokken zijn bij de resultaten. Hoewel de resultaten niet naar ieders tevredenheid zijn, kan gezegd worden dat de gemeenten geïnformeerd en betrokken zijn.

Op het gebied van digitalisering wordt er door de werkgroep gewerkt aan de ontwikkeling van het Izit-systeem. Veel gemeenten zijn niet bekend met de inhoud van het Izit-systeem, zijn niet bekend met de fase waarin de ontwikkeling zich nu bevindt en/of willen uiteindelijk geen deel uitmaken van deze vorm van digitalisering.

Voor de werkgroep Communicatie en PR geldt dat er weinig heil wordt gezien in het communiceren op regionaal niveau. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat gemeenten niet op de hoogte zijn van wat er wordt besproken en besloten op regionaal niveau. Met betrekking tot communicatie en PR speelt voor gemeenten de autonomie weer een belangrijke rol. Zij hechten veel belang aan het overdragen van de eigen identiteit van het lokale loket.

Verlies autonomie en maatwerk

Verlies van autonomie speelt een grote rol voor een groot deel van de gemeenten. Voor de gemeenten binnen clusters geldt dat zij wel overleggen met hun clustergemeenten, maar daarbuiten toch een dreiging voelen van (vooral) de grotere gemeenten.

De verschillen tussen de diverse gemeenten in de opzet wordt ook veroorzaakt door het weinige delen in beleid en mogelijkheden. De sterke wil van gemeenten een volledig eigen concept te presenteren heeft tot gevolg dat er veel overlap in werkzaamheden te constateren zijn, zonder dat dit tot maatwerk leidt.

Risico mislukken samenwerking

Het risico dat de samenwerking uiteindelijk mislukt is aanwezig, maar zal geen verstrekkende gevolgen hebben. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor hun eigen ontwikkelingen op het gebied van de Wmo. Op dit moment wordt er niet veel waarde gehecht aan de huidige activiteiten van de stuurgroep. Voor een verschuiving in de verstandhouding hoeft niet gevreesd te worden.

7.5 Keuzes in het communicatiekruispunt

De communicatiedoelstellingen van de gemeenten zijn aan de orde gekomen tijdens de gesprekken. Na uitleg van de verschillende publieksgroepen is hen gevraagd welke doelstellingen voor hen het meest van belang waren. Hierbij kwam een aantal standpunten naar voren.

Interactief bestuur

De gemeenten zijn zich bewust van de sterke invloed die de burgers op het beleid kunnen hebben. Het is daarom ook voor de gemeenten van belang in overleg te blijven met een burgervertegenwoordiging. Veel gemeenten hebben dan ook regelmatige contacten met gehandicaptenraden, patiëntenfora, PCPT of speciaal opgerichte participatiefora voor de Wmo. De vormgeving van de inspraakprocedures is afhankelijk van de lokale situaties.

Bereiken van de zwakkere burger

De ideologische grondslag van de Wmo, het geven van onafhankelijke en objectieve informatie op het gebied van zorg, welzijn en wonen wordt door het merendeel van de gemeenten onderkend. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het feit dat de mensen die vertegenwoordigd of tegenwoordig zijn in de belangengroepen al tot een 'gehoorde' groep behoren. Speciale aandacht zal vanuit de gemeenten uit moeten gaan naar burgers die minder makkelijk hun stem kunnen laten horen.

In dit kader merkt een aantal gemeenten op dat de intermediairs hiervoor een signaleringsfunctie moeten onderkennen. In dit kader wordt er in een aantal gemeenten veel waarde gehecht aan zaken als het huisartsenoverleg.

Uitsprongen in een commerciële zorgomgeving

Een gevolg van de commercialisering van de zorgmarkt, eerder door de invoering van het PGB, nu door de invoering van de Wmo, is de wildgroei van allerlei informatiepunten van commerciële instellingen op het gebied van Zorg, Welzijn en Wonen. Binnen dit web van loketten zal het Zorgloket zich een duidelijke positie moeten geven als verstrekker van onafhankelijke en objectieve cliëntondersteuning en cliëntinformatie.

Een van de punten die in dit kader veel genoemd wordt is de naamgeving van het Zorgloket binnen het samenwerkingsverband. Gemeenten geven aan dat ze het van belang vinden dat er een gezamenlijke naam voor de loketten wordt geformuleerd. Helaas is geen enkele gemeente bereid enige concessies te doen met betrekking tot de naamgeving.

Informeren van burgers

De burgers zullen op lokaal niveau geïnformeerd moeten worden over de taken die het Zorgloket kan uitvoeren. Er zijn verschillen in de taakomschrijving per gemeente. Daarnaast is een aantal gemeenten nog in de ontwikkelingsfase en is derhalve nog niet duidelijk welke taken tot het pakket van het Zorgloket worden toegeschreven.

De meeste gemeenten zien het niet als hun taak de burgers algemene informatie te geven over de ontwikkelingen die gepaard zullen gaan met de invoering van de Wmo. Dit ook, omdat nog niet duidelijk is in hoe de overheid haar voorlichtingscampagne gaat inrichten. Hier kan nog geen duidelijkheid over verkregen worden, aangezien de wetgeving Wmo nog niet is gedefinieerd door de Tweede Kamer. Het gebrek aan duidelijkheid over de inrichting van de Wmo, maar ook onduidelijkheid met betrekking tot de startdatum levert veel irritatie bij gemeenten. Enerzijds is het een storende factor in de ontwikkeling van het Zorgloket, anderzijds betekent het voortdurende uitstel van besluitvorming ook uitstel van voorlichtingsprojecten voor de burger. Desalniettemin is een deel van de burgers enigszins op de hoogte van de toekomstige invoering van de Wmo. Dit leidt tot onrust binnen de burgergroepen.

Belangrijk punt in het informeren van burgers is de rol van indicering binnen de zorgaanvraag. In een aantal gemeenten verloopt (een deel van) de indicering via het Zorgloket. Dit heeft als gevolg dat bij een zorgbehoefte de burger zich verplicht tot het loket zal moeten richten en het in dit geval de doelstelling verder strekt dan de vrijblijvendheid van cliëntondersteuning en cliëntinformatie. Het is nog niet duidelijk of deze vorm van indicering in alle gemeenten wordt ondergebracht bij het Zorgloket.

8. Discussie

In dit hoofdstuk zullen het theoretisch kader en de gebruikte methode besproken worden, waarna gekeken zal worden naar het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Tenslotte zal de probleemstelling van het onderzoek aan de orde komen.

8.1 Theoretisch kader

Voor het theoretisch kader zijn drie groepen theorieën gebruikt. Eerst is er gekeken naar de doelgroepen, daarna zijn de theorieën met betrekking tot netwerkanalyse en externe communicatie aan de orde gekomen.

8.1.1 Communicatiekruispunt

In het Communicatiekruispunt wordt een kruising tussen twee wegen weergegeven. Enerzijds is er het continuüm tussen 'gecontroleerd eenrichtingsverkeer' en 'tweerichtingsverkeer'. Deze wordt doorkruist door het continuüm tussen 'bekendmaking' en 'beïnvloeding'. Door de kruising ontstaan vier kwadranten: informeren, overreden, dialoog en formeren.

Het gebruik van het Communicatiekruispunt geeft meer inzicht in de verhoudingen tussen doelen met betrekking tot de externe communicatie en de daarvoor te gebruiken middelen. Door keuzes te maken tussen de uiteinden van de twee continua en op die manier voor een specifiek kwadrant geeft een kader voor de theorieën. Daarnaast kan het Communicatiekruispunt gecombineerd worden met de publieksgroepen (Tamis, 1999). Ook dit faciliteert de keuzes met betrekking tot de communicatiestrategie.

Het communicatiekruispunt heeft een bijdrage geleverd in het onderzoek naar de externe communicatie voor het samenwerkingsverband. Ten eerste hadden de diverse gemeenten duidelijke doelstellingen geformuleerd, het was alleen niet duidelijk hoe deze doelstellingen te bereiken. De doelstellingen waren makkelijk te plaatsen in het kruispunt. Daarnaast hebben de gemeenten aangegeven vooral ook de latente publieksgroep te willen bereiken. De combinatie van de publieksgroepen en het Communicatiekruispunt leidt tot een kwadrant, namelijk het kwadrant 'overreden'.

Vanuit overheidswege is bij het ontwerpen van de Wmo de nadruk gelegd op interactief bestuur. Het interactief bestuur komt terug in het kwadrant 'dialoog'. Het Communicatiekruispunt levert een kader voor de daarbij behorende theorieën.

8.1.2 Interne Communicatie

Voor het analyseren van de interne communicatie binnen het samenwerkingsverband is gekeken naar netwerk dat de basis vormt voor het samenwerkingsverband. Enerzijds is hier gekeken naar het communicatienetwerk, anderzijds is aandacht besteed aan beleidsnetwerken en beleidssamenwerking.

Communicatienetwerk

De theorie met betrekking tot het communicatienetwerk is gebruikt om de communicatiestromen binnen het samenwerkingsverband te achterhalen, analyseren en beoordelen. Het geeft aan in welke positie de diverse participanten van het netwerk zich bevinden.

Beleidsnetwerk

De theorieën met betrekking tot de beleidsnetwerken geven een blik op de verhoudingen in het netwerk. In de beleidsnetwerken komen verschillende aspecten van het netwerk aan de orde, namelijk de afhankelijkheid van de actoren, patronen van relaties, gelijkwaardigheid binnen het netwerk, intensiteit van de interactie en verdeling van doeleinden tussen de actoren.

Het beleidsnetwerk is de basis voor beleidssamenwerking. Het verschil tussen deze termen is dat er bij beleidssamenwerking wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk doel.

Door het analyseren van het beleidsnetwerk is een inzicht verkregen in de verhoudingen tussen de actoren. De grote steden hebben een onafhankelijke positie vanwege hun financiële middelen en relatief grote machtspositie. Door te kijken naar het beleidsnetwerk is een idee gegeven hoe de actoren tegenover elkaar staan, nog los van de samenwerking.

Beleidssamenwerking

Het verschil tussen participeren in een beleidsnetwerk en beleidssamenwerking is te vinden in de doelstellingen van de participanten. Waar in de definities van beleidsnetwerken de nadruk ligt op individuele doelstellingen en het interactieproces bij het werken aan beleid, wordt bij samenwerking de nadruk gelegd op gemeenschappelijke doelstellingen.

Bij samenwerking is er sprake van een *bewuste* bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook *altijd* een *gemeenschappelijk doel* een rol speelt.

Dit gaat dus een stap verder dan de een gewoon beleidsnetwerk, omdat de afhankelijkheidsrelaties en verhoudingen tussen de actoren onderling ondergeschikt moeten worden aan het gemeenschappelijk doel.

De theorie met betrekking tot de beleidssamenwerking is gebruikt om te zien in hoeverre het netwerk gebruikt wordt om het gemeenschappelijke doel te bereiken. Het samenwerkingsverband claimt samen te werken. Deze theorie is een graadmeter om te kijken in welke mate en op welke manier dit gedaan wordt.

De gedefinieerde theorieën met betrekking tot het netwerk beïnvloeden elkaar.

Samenwerking is sterk gestoeld op gemeenschappelijke doelen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de kracht van de samenwerking wordt bepaald door het beleidsnetwerk, als basis van de samenwerking, en communicatie, als stuwfactor.

8.2 Methodiek

In het onderzoek is een keuze gemaakt voor kwalitatief onderzoek door middel van diepte-interviews. Deze interviews zijn afgenomen met beleidsambtenaren die zich binnen de diverse gemeenten bezig houden met of verantwoordelijk zijn voor het beleid met betrekking tot de Wmo. De interviews zijn uitgevoerd met een themalijst. Dit houdt in dat er van te voren geen volgorde is vastgelegd met betrekking tot de onderwerpen en dat de vragen een open karakter hadden. Er is voor deze methode gekozen om een beeld te krijgen over de posities van de actoren in het (communicatie)netwerk en de onderlinge relaties die de actoren onderhouden. Door het gebruik van een themalijst in plaats van een vragenlijst is geprobeerd de prioriteiten van de gemeenten te achterhalen en de houding ten opzichte van de nieuwe wetgeving te beschrijven.

Een tweede argument voor het gebruik van een kwalitatieve methode is het grote verschil in ontwikkelingsniveaus van de gemeenten. Er zijn gemeenten met een compleet ingericht en operationeel Zorgloket, en gemeenten waar de ontwikkeling van het loket nog in de kinderschoenen staat. Bij het gebruik van een kwantitatief onderzoek waren door dit niveauverschil de details verloren gegaan.

Het gebruik van diepte-interviews heeft ook nadelen. Ten eerste is gebleken dat het Wmo-beleid binnen een aantal gemeenten verspreid was over meerder beleidsambtenaren. Hierdoor zou een incompleet beeld kunnen ontstaan over het Wmo beleid gedurende het interview. Een aantal gemeenten heeft naar aanleiding van de begeleidende brief, waarin de onderwerpen van het interview vermeld stonden, besloten een andere beleidsambtenaar voor te dragen als respondent of een beleidsambtenaar aan het gesprek toe te voegen. Hiermee hebben deze gemeenten het probleem zelf ondervangen.

Daarnaast is tijdens een interview niet alleen de houding van de interviewer van belang, maar ook de houding van de respondent. Niet elke beleidsambtenaar heeft interesse getoond in de Wmo, danwel het onderwerp van het onderzoek. Voor zover mogelijk is in de overige interviews geprobeerd dat te ondervangen alsmede door observatie en bestudering van documenten.

8.3 Onderzoeksvragen

In het eerste hoofdstuk is ingegaan op het onderwerp van dit onderzoek; het samenwerkingsverband Zorgloketten Twente. De stuurgroep heeft een werkgroep Communicatie in het leven geroepen om nader inzicht te krijgen in de rol van communicatie binnen het samenwerkingsproject. In het kader van het onderzoek zijn een doelstelling, opdracht, probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd.

Vraag 1

Wat ligt ten grondslag aan het samenwerkingsverband tussen de diverse partijen die bij het project betrokken zijn?

De aankondiging van de Wmo vanuit overheidswege was een aankondiging van een flinke reorganisatie, ook op lokaal niveau. De lokale overheid kreeg de verplichting een voorlichtingspunt te organiseren. Vooruitlopend op de invoering van de Wmo is met het Modeltraject 'Cliëntinformatie en cliëntondersteuning' een eerste stap gezet richting het huidige samenwerkingsverband.

Het heeft als basis gefunctioneerd voor het huidige vervolgtraject. Het succes van het modeltraject heeft de hele regio geënthousiasmeerd om aansluiting te vinden bij het samenwerkingsverband. Deze intentie tot samenwerking heeft geleid tot het tekenen van een convenant dat de veertien gemeenten heeft verbonden aan de samenwerking. De voordelen van de samenwerking zijn makkelijk te traceren. Eerder zijn al efficiëncyvoordelen en beleidsmatige voordelen uitgewerkt.

Vraag 2

Wat is de visie van de diverse partijen op het project?

Er is een verschil in houding ten opzichte van het project, afhankelijk van de afstand tussen de partij tot de stuurgroep. De partijen die een directe (communicatie)lijn met de stuurgroep onderhouden, zien de voordelen van de samenwerking. In gemeenten met wat meer afstand tot de stuurgroep heerst er in sommige gevallen wat scepsis.

Toch kan algemeen gesteld worden dat gemeenten open staan voor de suggesties vanuit de stuurgroep. Het idee van samenwerking en de voordelen die daarmee gepaard gaan, worden door de verschillende gemeenten gewaardeerd.

Voor de participerende organisaties geldt dat door zitting te hebben in de stuurgroep ze een sterke connectie behouden met het samenwerkingsverband. Vanuit deze organisaties gezien wordt er nog geen gebruik gemaakt van de zitting in de stuurgroep.

Vraag 3

Welke rol speelt communicatie binnen het samenwerkingsverband?

De waarde communicatie binnen het samenwerkingsverband wordt door de stuurgroep onderschat. Van de samenwerkingstriade gemeenschappelijke doelstellingen, netwerk en communicatie, lijkt communicatie het meest onderbelicht. De communicatiemogelijkheden worden door de werkgroep Communicatie nog geanalyseerd.

Vraag 4

Op welke punten voldoet de communicatie binnen het samenwerkingsverband en waar zijn verbeteringsmogelijkheden aan te dragen?

Binnen het samenwerkingsverband wordt er weinig gecommuniceerd. Door het gebrek aan een consistente en continue informatiestroom vanuit de stuurgroep hebben gemeenten weinig inzicht in de onderwerpen die door de stuurgroep worden behandeld. Daarnaast verloopt de onderlinge uitwisseling van informatie tussen gemeenten moeizaam. De informatie-uitwisseling binnen de clusters verloopt daarentegen erg goed. Ook speelt clustervertegenwoordiger een rol bij de doorstroom van informatie uit de stuurgroep. De clustervertegenwoordiger heeft kennis van de personen die zich binnen de cluster met

specifieke Wmo-onderwerpen bezighouden, wat de kans verkleint dat informatie binnen de gemeenten bij de verkeerde persoon binnenkomt en onbenut blijft.

Voor de participerende organisaties geldt dat zij wel communiceren binnen het samenwerkingsverband, maar dit niet doen op regionaal, maar op lokaal niveau.

Hoewel de doelstellingen van de stuurgroep niet voor elke gemeente helder zijn, is de drijfveer achter het samenwerkingsverband de doelstelling die gedeeld wordt door alle participanten van het verband, onafhankelijke en objectieve cliëntinformatie en cliëntondersteuning. Het netwerk begint steeds meer vorm te krijgen. Het werken met de clusters en de daarbij behorende clustervertegenwoordigers boekt nog steeds vooruitgang. Voor het samenwerkingsverband is het van belang nu het netwerk daadwerkelijk te gebruiken.

Vraag 5

Op welke punten voldoet de communicatie naar de doelgroep en waar zijn verbeteringsmogelijkheden aan te dragen?

Op dit moment is de communicatie naar de doelgroep nog beperkt. Hiervoor is een aantal redenen aan te geven. Ten eerste is de wet Wmo, vanuit overheidswege nog steeds niet bestendig. Deze vertraging vanuit de centrale overheid heeft haar weerslag op het regionale niveau. In feite kan er dus niet gesproken worden over verbeteringsmogelijkheden, maar over aanbevelingen met betrekking tot de externe communicatie.

Er is een duidelijke keuze gemaakt met betrekking tot de positie op het Communicatiekruispunt. Deze keuze wordt gedragen door het gehele samenwerkingsverband. Door het maken van keuzes op het Communicatiekruispunt is er al een kader voor de communicatiedoelstellingen gemaakt.

Er is in het modeltraject een uniforme lay-out gemaakt voor de brochures en affiches, dat is een lijn die door het samenwerkingsverband zeker doorgezet kan worden. Verder is het aan te raden voor het samenwerkingsverband goed te kijken naar de regionale en lokale mogelijkheden met betrekking tot communicatie. De stuurgroep, of de werkgroep communicatie, zou hierin een coördinerende rol kunnen vervullen.

Vraag 6

Bestaat er een afstemming tussen interne en externe communicatie?

Er kan geconcludeerd worden dat er nog geen duidelijke structuur is aangebracht in zowel interne als externe communicatie. Een voordeel is dat met het opstarten van een structuur voor beide richtingen van communicatie afstemming gewaarborgd kan worden.

8.4 Probleemstelling:

In hoeverre draagt de communicatie bij het samenwerkingsverband Zorgloketten Twente bij aan het functioneren van het samenwerkingsverband en op welke wijze kan een optimalisering van de communicatieprocessen bijdragen aan de doelstellingen van het project.

Beleidsamenwerking, beleidsnetwerk en communicatie is een triade die je niet uit elkaar kunt trekken als het gaat om een samenwerkingsverband. Hieruit kunnen we concluderen dat communicatie een essentieel onderdeel is van het samenwerkingsverband. Zonder communicatie kan geen volwaardige samenwerking plaatsvinden.

Communicatie binnen deze probleemstelling is breed gedefinieerd. Niet alleen communicatie binnen het netwerk, maar ook over communicatie met de omgeving van het samenwerkingsverband. Immers, onafhankelijke cliëntinformatie en cliëntondersteuning is een belangrijke doelstelling van het Zorgloket. Door het optimaliseren van de externe

communicatieprocessen wordt ook voldaan aan een van de procesverplichtingen, het interactief bestuur.

Samenvattend kan gesteld worden dat communicatie in een hoge mate bijdraagt aan het functioneren van het samenwerkingsverband. Optimalisering van het interne communicatie proces leidt tot een betere samenwerking, optimalisering van de externe communicatie leidt tot beter bereiken van de publieksgroepen en een versterking van de dialoog.

9. Conclusies

Communicatie draagt in een hoge mate bij aan het functioneren van het samenwerkingsverband.

Communicatie vormt samen met het netwerk en de gemeenschappelijke doelen de samenwerking. Optimalisering van de interne communicatieprocessen leidt tot een betere samenwerking, optimalisering van de externe communicatie leidt tot beter bereiken van de publieksgroepen en een versterking van de dialoog.

De doelstellingen van de stuurgroep zijn niet voor alle deelnemers aan het samenwerkingsverband helder.

In het modeltraject Zorgloketten Twente zijn duidelijke doelen met betrekking tot de samenwerking geformuleerd. Ook is er een eerste aanzet gegeven tot de inrichting van het Zorgloket. De gemeenten zijn benaderd om samen te gaan werken op verschillende gebieden. Aan de term 'samenwerking' is echter nog geen duidelijke inhoud gegeven. Wat wil de stuurgroep aansturen en op welke wijze? Deze vraag kan door de gemeenten niet beantwoord worden.

Samenwerking heeft in dit project wel degelijk meerwaarde, maar het is aan de stuurgroep om daar invulling aan te geven. Op dit moment ontbreekt het aan (een formulering van) een Lange Termijn visie.

Er is een gebrek aan consistente en continue informatiestroom vanuit de stuurgroep.

De gemeenten hebben weinig inzicht in de onderwerpen die ter tafel komen tijdens de vergaderingen van de stuurgroep. Het gebrek aan een consistentie en continuïteit van informatie leidt tot een zekere mate van desinteresse van de gemeenten. Bij besluitvormingen wordt niet daarom niet teruggekeken naar de onderwerpen die binnen de stuurgroep aan de orde zijn.

Er wordt wel degelijk intern gewerkt aan de verschillende werkgroeponderwerpen (digitalisering, deskundigheidsbevordering en communicatie), maar daar horen de gemeenten helemaal niets over.

De rol van de participerende organisaties in het netwerk wordt onvoldoende benut.

In de stuurgroep zijn diverse participerende organisaties vertegenwoordigd:

- Mee Twente
- Ciz
- Zorgkantoor
- PCPT

De rol van deze organisaties binnen de stuurgroep is niet duidelijk. De afspraken worden met de gemeenten gemaakt op lokaal niveau, niet op regionaal niveau.

Deze partijen zijn van begin af aan, bij het modeltraject, betrokken geweest bij de eerste inkadering van het project. Daar was hun input duidelijk bij het ontwerp van het Zorgloket. Nu is de waarde van hun rol onduidelijk. Ze leveren een bron van kennis, die op dit moment op regionaal niveau onbenut blijft.

De clustervorming binnen het netwerk bevordert samenwerking en interne communicatie.

Binnen de clusters is er sprake van een intensere samenwerking en betere uitwisseling van informatie. Binnen de clusters is duidelijk wie de vertegenwoordiging vanuit stuurgroep verzorgt en op die wijze komt de informatie vanuit de stuurgroep ook op clusterniveau ter tafel. Bij de NWT cluster werkt de linking-pin functie naar behoren, bij het NOT cluster komt het proces goed op gang.

De kleinere gemeenten die niet verbonden zijn aan een cluster, vallen buiten het communicatienetwerk.

Er zijn twee geïsoleerde gemeenten die behoorlijk buiten het beleidsnetwerk vallen. Zij zijn nog niet gestart met de invulling van het Zorgloket en onderhouden weinig contacten met andere gemeenten over dit onderwerp. Zij zijn het minst geïnformeerd over de activiteiten van de stuurgroep of andere gemeenten en hierdoor buitengesloten van het communicatieproces.

Onderlinge uitwisseling van informatie verloopt moeizaam.

Binnen de clusters wordt er veel informatie uitgewisseld, maar de uitwisseling van gegevens op het gebied van onderzoek, beleidsplannen en strategieën tussen de clusters, steden, stuurgroep en geïsoleerden verloopt moeizaam. Gemeenten zijn niet op de hoogte van gegevens die binnen het samenwerkingsverband aanwezig zijn. Dit heeft als gevolg dat veel gegevens die al aanwezig zijn een tweede keer worden achterhaald.

De gemeenten hebben een duidelijke keus gemaakt in het communicatiekruispunt.

In het ontwerp van de Wmo is de rol van interactief bestuur heel duidelijk naar voren gekomen. Inspraak van burgers in de ontwikkeling van het lokale beleid wordt door de Wmo gestimuleerd, niet in de laatste plaats vanwege de verantwoordingsplicht die de gemeente tegenover haar burgers heeft. In dit kader is de keuze voor de *dialogo* een duidelijke.

Tweede factor is de wens van de gemeenten om vooral ook de latente doelgroepen te bereiken. Dit, samen met de indicerende rol van het Zorgloket, plaatst een tweede strategie in het *overreden* kwadrant. Er moet gewerkt worden aan de institutionalisering van het begrip Zorgloket.

Er zijn grote verschillen in ontwikkelingsniveau van het Zorgloket tussen de gemeenten.

Binnen het samenwerkingsverband zijn er grote verschillen in ontwikkelingsniveau. Er zijn gemeenten waar er al een Zorgloket gerealiseerd is dat naar de wensen van de gemeente werkt. Er zijn echter ook gemeenten waar de ontwikkeling van het Zorgloket nog in de kinderschoenen staat. Hoewel het ontwikkelingsniveau geen betrekking heeft op de onderzoeksvragen, kan het gezien worden als een belangrijke factor binnen het samenwerkingsverband. Bij het analyseren van de communicatiestromen en aanbevelingen met betrekking tot de verbetering hiervan, moet hiermee rekening gehouden worden.

10. Aanbevelingen

Formuleren Mission Statement stuurgroep

De doelstelling van de stuurgroep is niet voor elke gemeente duidelijk. De rol van de participerende organisaties is niet duidelijk.

Het kan gebruikt worden om de doelstellingen, idealistische grondslagen en protocollen weer te geven in een Mission Statement. Het Mission Statement verwoordt de lange termijn visie die als basis gebruikt kan worden bij de besluitvorming van de verschillende gemeenten. Het opstellen van een Mission Statement, of lange termijn visie, kan een duidelijk kader geven waarbinnen de deelnemers aan het samenwerkingsverband hun korte termijn besluiten kunnen plaatsen. Het formuleren van een Mission Statement zorgt voor een mate van consistentie in het korte termijn beleid en besluiten. Het kader geeft meteen de mate van autonomie van gemeenten aan. Gemeenten kunnen hun eigen besluiten toetsen aan het Mission Statement van de stuurgroep.

Aanstellen projectmanager samenwerkingsverband

In de interne communicatiestructuur zijn hiaten te vinden. Hoewel de vertegenwoordiging van de clusters steeds beter begint te lopen, blijft het gebrek aan een consistente informatiestroom en het niet delen van informatie door de gemeenten onderling een groot probleem binnen het samenwerkingsverband. Gemeenten zijn zelf niet op zoek naar informatie, die binnen het samenwerkingsverband aanwezig is. Op dit moment komt de informatie die wel wordt verspreid door de stuurgroep niet altijd bij de juiste personen in de gemeente terecht. Dit is niet altijd te wijten aan slechte communicatie vanuit de stuurgroep, ook binnen gemeenten wil de onderverdeling van bepaalde onderwerpen nogal eens veranderen. Een tweede probleem is dat de gemeenten niet op de hoogte zijn van de informatie die binnen het samenwerkingsverband aanwezig is. Hierbij kan gedacht worden aan onderzoeken en beleidsplannen, maar ook aan informatie op een meer operationeel niveau. Dit leidt tot overlappende informatie en overbodige besteding van tijd, mankracht en geld. De samenwerking is juist gestart om dat te voorkomen. Een derde factor is dat gemeenten niet zelf actief op zoek gaan naar wat er binnen het samenwerkingsverband te halen valt aan ondersteuning of informatie. Er kan niet gesproken worden van een pro-actieve houding.

De hiaten in de interne communicatiestructuur leiden ertoe dat de gemeenten zich niet verbonden voelen aan het netwerk, wat een pro-actieve houding ten opzichten van het netwerk weer verder belemmert.

Het samenwerkingsverband zou gebaat zijn bij een projectleider, die deze problemen bij de horens kan vatten. De projectleider kan zorgen voor regelmatige contacten, kan kennis vergaren over de informatie die bij de verschillende gemeenten beschikbaar is en zal gemeenten moeten betrekken bij het verband. In het modeltraject was de projectleider de spil van de samenwerking. Niet elke gemeente heeft een Zorgloket opgezet, niet elke gemeente kent de doelstellingen of huidige activiteiten van de stuurgroep, maar de projectleider van het modeltraject is op een positieve manier bekend bij elke gemeente.

Herstructureren clusters

Uit de conclusies komt naar voren dat de clustervorming waardevol is voor de interne communicatie. De clusters zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep en de vertegenwoordigers van de clusters nemen hun rol als linking pin goed op. Op dit moment zijn, naast de twee clusters, ook de drie steden vertegenwoordigd. Uit het netwerkschema blijkt dat op dit moment twee gemeenten enigszins buiten de communicatiestructuur vallen. Om uit hun geïsoleerde positie te komen, goed op de hoogte te blijven van de activiteiten van de stuurgroep en invloed uit te oefenen op de besluitvorming binnen de stuurgroep, lijkt het verstandig aansluiting te zoeken. Om dit te bereiken zijn verschillende opties aanwezig:

- De twee gemeenten kunnen zich actief aansluiten bij een van de clusters op het gebied van het Wmo overleg
- De gemeenten kunnen een eigen cluster vormen, die vertegenwoordigd wordt in de stuurgroep

Mochten de gemeenten ervoor kiezen zich niet uit hun geïsoleerde positie te halen, dan is het aan te raden een pro-actieve houding aan te nemen met betrekking tot de stuurgroep. De gemeenten zullen zelf op zoek moeten gaan naar de aanwezige informatie. Door zich buiten te sluiten van de communicatiestromen, sluiten de gemeenten zich ook af voor de voordelen die uit het samenwerkingsverband te halen zijn.

De rol van participerende organisaties binnen netwerk versterken

Het feit dat de participerende organisaties zich tot nu toe alleen op lokaal niveau hebben laten gelden is een gemiste kans. De convenanten die zijn opgesteld zijn irreversibel en het is niet meer mogelijk een strategie voor de gehele regio op te stellen. Toch valt er voor deze organisaties wel verbetering aan te brengen in de huidige situaties. In plaats van te overleggen op lokaal niveau zouden zij een regionaal pakket via de stuurgroep kunnen aanbieden. In de conclusies is al naar voren gebracht dat er een groot verschil in ontwikkelingsniveau is ontstaan tussen de diverse gemeenten. Dit verschil is een van de oorzaken voor het overleg en de convenanten op lokaal niveau met de participerende organisaties. Een tweede oorzaak kan gevonden worden in de behoefte aan autonomie van een aantal gemeenten. Binnen het samenwerkingsverband hebben sommige gemeenten hun twijfel geuit over samenwerking op lokaal niveau met de participerende organisaties die zitting hebben in de stuurgroep. Dit komt voort uit onduidelijkheid over de mogelijkheden die de organisaties te bieden hebben en in sommige gevallen onduidelijkheid over de onafhankelijkheid van deze organisaties.

Rekening houdend met het eerder genoemde ontbreken van een pro-actieve houding van een aantal gemeenten is het aan deze organisaties zelf om helderheid te geven over hun positie en de mogelijkheden en diensten die zij de gemeenten te bieden hebben. Doordat een aantal gemeenten al afspraken heeft gemaakt met deze organisaties, is het niet meer mogelijk een regeling op regionaal niveau te treffen. Hoewel dat gezien kan worden als een gemiste kans, zijn er mogelijkheden om de samenwerking met de overige gemeenten binnen het samenwerkingsverband te optimaliseren.

Het is aan te raden voor deze organisaties hun doelstellingen, kennisgebieden en diensten weer te geven in protocollen en deze te verspreiden binnen het netwerk. Hierdoor kunnen gemeenten een goed inzicht krijgen in de rol die deze organisaties kunnen spelen in de verdere ontwikkeling van hun Zorgloket.

- Voor Mee Twente en Zorgkantoor Twente geldt dat hun rol binnen de ontwikkeling van het Zorgloket niet voor elke gemeente helder is. Daarnaast worden er vraagtekens gezet bij hun onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid is een cruciale factor voor de gemeenten.
- Het PCPT wordt door veel gemeenten genoemd als overlegpartner in het Zorgloket, maar er is op regionaal niveau geen samenwerking. Het PCPT kan een belangrijke rol spelen in het opzetten van de dialoog tussen gemeenten en burgers en het opzetten van interactief beleid. Het PCPT lijkt de aangewezen partij om te adviseren in overlegstructuren met betrekking tot dialoog en interactief bestuur. Daarnaast kan het PCPT een signaleringsfunctie vervullen.
- Veel gemeenten worstelen met indicatieprotocollen. Door het schrijven van een protocol vanuit het Ciz, hoeft niet elke gemeente afzonderlijk in overleg met het Ciz te treden om duidelijkheid te krijgen over onderwerpen met betrekking tot de indicatiestelling.

Opzetten van een Wmo databank

Diverse gemeenten hebben onderzoeken laten uitvoeren, beleidsplannen gemaakt en strategieën uitgewerkt. Binnen het samenwerkingsverband wordt weinig gebruik gemaakt van deze informatie, wat leidt tot veel dubbel werk. Een databank zou deze overlap kunnen verminderen. De gemeenten hebben al bronnen op landelijk niveau, die informeren over de Wmo, zoals de Wmo gereedschapskist van het VNG. De onderzoeken, beleidsplannen en strategieën die de gemeenten hebben geformuleerd zijn lokaal van aard en kunnen derhalve een aanvulling zijn op de momenteel aangeboden informatie. De gemeenten kunnen hun

informatie, voor zover deze niet vertrouwelijk is, aanbieden via de databank. Ook de eerder genoemde protocollen kunnen in een dergelijke databank geplaatst worden.

Uitwerken van regionale en lokale communicatiemogelijkheden

Voor de externe communicatie naar de doelgroepen van het Zorgloket zijn twee kwadranten van het Communicatiekruispunt gekozen. Voor de stuurgroep is het van belang te analyseren welke mogelijkheden er zijn voor het regionaal coördineren en uitvoeren van externe communicatie. De analyse van de externe communicatie is verder uitgewerkt in het vervolg.

Literatuur

- Abma, T.A. (1996) *Responsief evalueren: Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Baas, J.H. de. (1995) *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bax, C.A., Pröpper, I.M.A.M. & Litjens, B.P.E.A. (2003) *Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60km/uur-gebieden (R-2003-6)*. Leidschendam: SWOV.
- Bressers, J.Th.A. Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap* 1993;7:309-330.
- Cuilenburg, J.J. van & Scholten, O. & Noomen, G.W. (1996) *Communicatiewetenschap*. Bussum: Dick Coutinho.
- Dozier, D.M. & Ehling, W.P. (1992) Evaluation of Public Relations Programs: What the literature tells us about their effects. In: Grunig, J.E. (red.) *Excellence in Public Relations and Communication Management*, p. 159-184. Hilldal: Erlbaum.
- Guba, E.G., & Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth generation evaluation*. California: Sage Publications.
- Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (1990) Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur. In: Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (red.) *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Klijn, E.H. (1993) Regels in beleidsnetwerken: de institutionele context van beleid. In: Van Heffen, O. en Twist, M.J.W. *Beleid en wetenschap; hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Klijn, E.H. (1996) Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam (23-88)
- Moor, W. de (1997) *Grondslagen van de interne Communicatie*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Morgan, G. (1986) *Images of organization*. Newbury Park: Sage Publications.
- Olsthoorn, A.C.J.M. (1992) *Public Relations*. Zutphen: Thieme.
- Patton, M.Q. (1990) *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Raaij, F. van (1996) Marketingcommunicatie en de consument. In: Klandermans, B. en Seydel, E. (red.) *Overtuigen en activeren: publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, p. 225-245. Assen: Van Gorcum.
- Ruler, A.A. van (1998) *Strategisch Management van Communicatie. Introductie van het Communicatiekruispunt*. Deventer: Samsom.
- Seydel, E. (1996) Het ontwerpen van communicatiebeleid en communicatieonderzoek. In: Klandermans, B. en Seydel, E. (red.) *Overtuigen en activeren: publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, p. 63-92. Assen: Van Gorcum.

Snellen, I.Th.M. (1989) Kwaliteit in dienstverlening. Deelstudie ten behoeve van het Technology Assessment Onderzoek: *Informatisering in het openbaar bestuur. Indicaties voor politiek inhoudelijke sturing*. Den Haag: Sdu.

Stoter, A (1997) *De communicerende organisatie. Communicatie in relatie tot organisatieverandering*. Utrecht: Lemma.

Tamis, D.T.M (1999) *Groen licht voor het communicatiekruispunt? Eindrapport van het onderzoek onder communicatieadviesbureaus naar de praktijkwaarde van het Communicatiekruispunt*. Doctoraalscriptie Amsterdam: Vrije Universiteit.

Vasterman, P. e.a. (1995) *De context van het nieuws*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *gereedchapskist voor de WMO*,
<http://www.invoeringwmo.nl>.

Weenig, W.H. (1995) Voorlichting via de sociale-netwerkbenadering. In: Gent, B. van & Katus, J. (red) *Voorlichting; theorieën, werkwijzen en terreinen*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Woerkom, C.M.J. van (1992) Brochures, folders, nieuwsbrieven en bulletins. In: *Public Relations en Voorlichting; beleid, organisatie en uitvoering*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1	Regionale afbakening project Zorgloketten	7
Figuur 2	Referentiekader afstudeeronderzoek	14
Figuur 3	Rechtstreeks benaderen publieksgroepen	16
Figuur 4	Benaderen publieksgroepen met behulp van intermediairs	16
Figuur 5	Netwerkposities	19
Figuur 6	Double-loop proces in holistische organisatie	24
Figuur 7	Van Rulers Communicatiekruispunt (1998)	25
Figuur 8	Scanning en focussing hiërarchie van Van Raaij (1989)	28
Figuur 9	Verwerkingsroutes Elaboration Likelihood Model (1986)	29
Figuur 10	Convergentiemodel Roger en Kincaid (1986)	30
Figuur 11	Het co-oriëntatiemodel van Dozier en Ehling (1992)	31
Figuur 12	Het communicatienetwerk	40
Figuur 13	Tijdslijn Communicatie	61

Tabellen

Tabel 1	Fasering invoering lokaal loket	11
Tabel 2	Voor- en nadelen samenwerking gemeenten	24
Tabel 3	Publieksgroepen en kwadranten	31
Tabel 4	Conventionele criteria uitgezet tegen de alternatieve criteria.	35
Tabel 5	Dialogoog en publiek	55
Tabel 6	Overreden en publiek	56
Tabel 7	Activiteiten met betrekking tot de communicatiestrategie	60

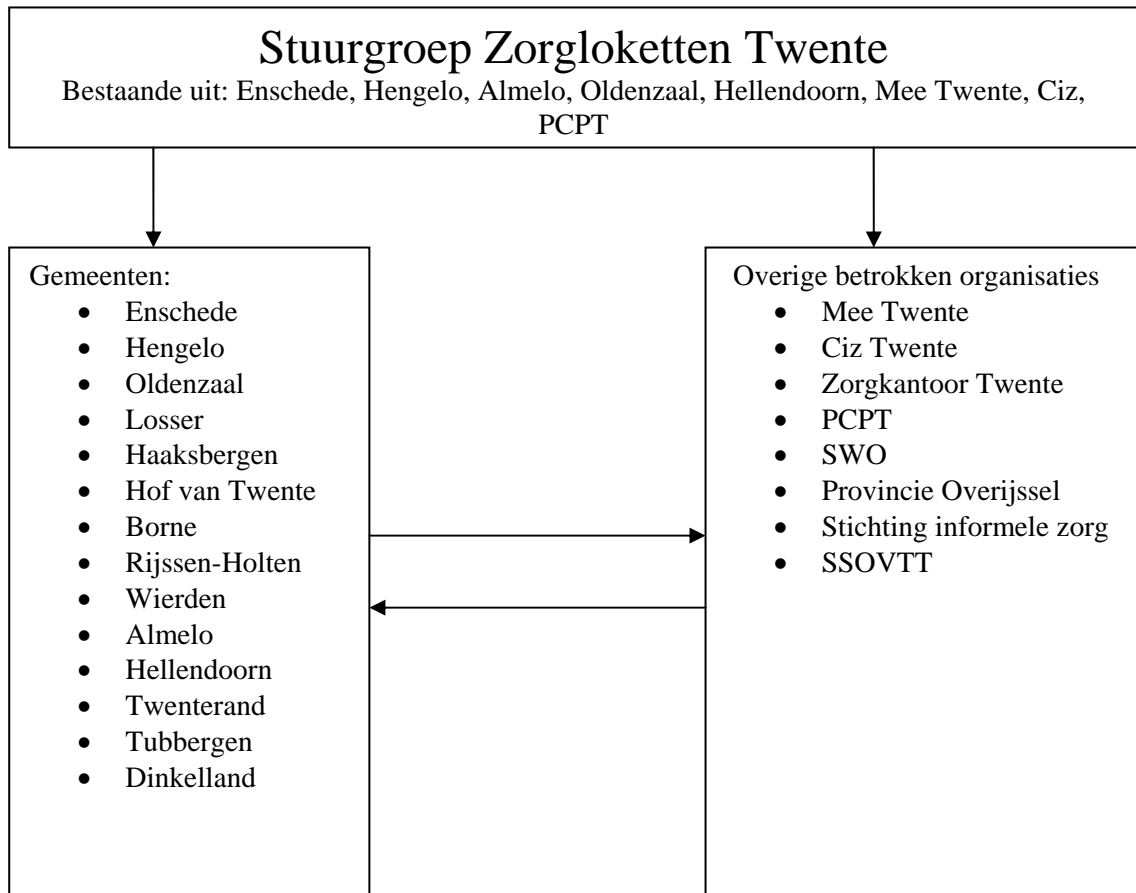
Tekstboxen

Tekstbox 1	Quickscan Arcon	37
Tekstbox 2	Situatieschets Rijssen-Holten	39
Tekstbox 3	Afzonderlijke afspraken	41
Tekstbox 4	Equivalentie grote steden	45
Tekstbox 5	Irreversibele stappen	47

Lijst van afkortingen

ADL	Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen
AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
GGZ	Geestelijke GezondheidsZorg
HV	Huishoudelijke Verzorging
NOT	Noord Oost Twente
NWT	Noord West Twente
OGGZ	Openbare Geestelijke GezondheidsZorg
PCPT	Patiënten Consumenten Platform Twente
SWO	Stichting Welzijn Ouderen
SSOVTT	Stichting Samenwerkende Organisaties Vrijwillige Thuiszorg Twente
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WVG	Wet Voorzieningen Gehandicaptten

Bijlage I Overzicht Actoren



Bijlage II Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) heeft als doel dat elke burger kan deelnemen aan de samenleving. Meedoen in de samenleving is niet voor iedereen even vanzelfsprekend. Ouderdom, handicap, sociaal-economische klasse of moeilijke thuissituaties kunnen hindernissen opwerpen om volwaardig in de maatschappij te participeren. Via de Wmo wil de overheid mensen in staat stellen volwaardig te participeren.

De Wmo voegt een aantal bestaande regelingen samen en decentraliseert de uitvoering daarvan naar gemeentelijk niveau. Het betreft de volgende regelingen:

- de Wet voorzieningen gehandicapten.
- de Welzijnswet.
- delen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.
 - huishoudelijke verzorging (HV)
 - openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ)
 - ondersteunende en activerende begeleiding
- de OGGZ uit de wet Collectieve Preventie Volksgezondheid.
- de AFBZ-subsidieregelingen voor:
 - OGGZ
 - Mee-organisaties
 - Coördinatie van vrijwillige thuiszorg en mantelzorg
 - Diensten bij wonen met zorg
 - Aanpassing in ADL-clusters
 - Zorgvernieuwingsprojecten GGZ

Door het samenvoegen van de losse regelingen in de nieuwe Wmo, komt er meer eenheid in de maatschappelijke ondersteuning van burgers. Gemeenten behoren het beleid in overleg met inwoners en cliëntenorganisaties te formuleren. Er is derhalve sprake van interactieve beleidsvorming. Na vier jaar zullen de gemeenten verantwoording moeten afleggen aan burgers, cliëntenorganisaties en maatschappelijke organisaties.

Doelstellingen Wmo

De doelstellingen van de Wmo kunnen in drie categorieën onderverdeeld worden.

1. De Wmo wil iedereen in staat stellen te participeren binnen de maatschappij.
 - Het uitgangspunt van de Wmo is dat iedereen in eerste instantie verantwoordelijk is voor zichzelf en zijn familie. Als iemand voldoende draagkracht heeft, kan hij zelf de benodigde ondersteuning inschakelen.
 - De Wmo wil de sociale samenhang in de samenleving versterken, zodat mensen ook een beroep op elkaar kunnen doen voor hulp of ondersteuning. Het gaat hier onder andere om mantelzorg, vrijwilligerswerk, buurthuizen, sportcentra, leefbaarheid in wijken.
 - De Wmo stelt de gemeente verantwoordelijk om ondersteuning te bieden aan mensen die zelf geen ondersteuning kunnen regelen. Het gaat enerzijds om individuele voorzieningen zoals huishoudelijke verzorging, rolstoelen, huisaanpassingen. Anderzijds ook om collectieve voorzieningen, zoals de maaltijdservice. De gemeenten kunnen hier keuzes in maken.
2. De Wmo wil ondersteuning dicht bij de burger regelen.
 - De Wmo legt de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke ondersteuning bij gemeenten. De gedachte hierachter is dat gemeenten beter kunnen inspelen op lokale behoeften dan de rijksoverheid.
 - De Wmo wil administratieve lasten voor kwetsbare groepen terugdringen. Dit door het samenvoegen van de WvG, de Welzijnswet en delen uit de AWBZ, maar ook door de regeling van de eigen bijdrage van de Wmo aansluiting te geven bij die van de AWBZ.

- De Wmo stimuleert de samenwerking tussen de verschillende ondersteuning- en welzijnpartijen in de gemeente.
 - De Wmo stimuleert gemeenten zorgmijders te traceren en hulp aan te bieden.
3. Met de Wmo kan de langdurige en intensieve AWBZ-zorg gewaarborgd worden voor degenen die het nodig hebben.
- De Wmo neemt de ondersteunende voorzieningen uit de AWBZ over. Het gaat in eerste instantie om de huishoudelijke verzorging. Later zullen daar ondersteunende en activerende begeleiding aan worden toegevoegd. De AWBZ wordt zo gereserveerd voor hoge zorgkosten die mensen niet zelf kunnen betalen of verzekeren.
 - De Wmo heeft een preventieve werking. Doordat mensen in een eerder stadium ondersteuning krijgen en hun sociaal vangnet groter wordt, zullen zij minder snel zware AWBZ-zorg nodig hebben.

Verantwoordelijkheden gemeenten binnen de Wmo

Het kabinet heeft in de Wmo negen prestatievelden gedefinieerd en beschreven, die de basis vormen voor het Wmo-beleid van de gemeenten. Gemeenten hebben de vrijheid zelf te bepalen welke beleid zij op de prestatievelden voeren. Zij zijn enkel verplicht het beleid op de prestatievelden vast te leggen in een beleidsplan.

De prestatievelden zijn:

1. Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten.
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en ondersteuning van ouders met problemen met opvoeden.
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
5. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem.
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer.
7. Maatschappelijke opvang, advies en steunpunten huiselijk geweld.
8. OGGZ, de openlijke geestelijke gezondheidszorg.
9. Ambulante verslavingszorg.

De uitzondering op de vrijheden van de gemeente wordt gevonden onder prestatieveld zes, de zogenaamde zorgplicht. Op basis van de zorgplicht moet de gemeente toereikende hulp bieden aan mensen met beperkingen. De gemeenten moeten de manier waarop zij invulling geeft aan haar zorgplicht vastleggen in een gemeentelijke verordening.

Het Rijk legt de gemeenten dus geen inhoudelijke verplichtingen op bij het voorbereiden en uitvoeren van de Wmo. De gemeenten zijn vrij om een gepaste invulling te geven aan de Wmo op basis van de lokale en/of regionale situatie. Wel is er sprake van procesverplichtingen. Voor de gemeenten zijn vier procesverplichtingen opgenomen in de Wmo.

1. De gemeenten hebben de verplichting burgers en betrokken organisaties een rol te geven bij de totstandkoming van het beleid.
2. Gemeenten moeten eens in de vier jaar een beleidsplan opstellen.
3. De gemeenten moeten een verordening vaststellen met betrekking tot de voorzieningen die onder de zorgplicht vallen.
4. De gemeenten hebben een verantwoordingsplicht tegenover de burgers door publicatie over de prestaties op het gebied van de Wmo.

Bijlage III Operationalisaties

Actor-analyse <i>Actoren</i>	Subvariabelen Inventarisatie en selectie van actoren	Operationalisering in vragen <ul style="list-style-type: none"> • Welke actoren nemen beslissingen? • Welke actoren kunnen beslissingen tegenhouden? • Welke actoren hebben invloed op de uitkomst van beleid? • Welke actoren zijn verder betrokken bij de besluitvorming? • Tot welke groep behoort de actor? • Welke belangen heeft een actor bij het samenwerkingsverband Zorgloketten. • Welke belangen kunnen worden geschaad? • Over welk hulpbronnen (die ingezet kunnen worden bij het besluitvormingsproces) beschikt een actor? • Welk standpunt hebben de verschillende actoren t.a.v. het Zorgloket en het samenwerkingsverband dat daarmee verbonden is
<i>Belangen en hulpbronnen</i>	Functie van de actoren Belangen bij Samenwerkingproject Zorgloketten Verdelingen en bezit relevante hulpbronnen Standpunten t.a.v. project Zorgloketten	
Mate van samenwerking <i>Intensiteit</i> Frequentie van de contacten	Subvariabelen De duur van de contacten Intensiteit van interactie Intensiteit van beoogde samenwerking	Operationalisering in vragen <ul style="list-style-type: none"> • Hoe lang hebben de actoren contact binnen het projectteam? • Idem tussen projectteam en buitenstaanders • Tijdens welke fasen in het besluitvormingsproces heeft men contact binnen het projectteam? • Idem voor projectteam en buitenstaanders • Zie mate van informatie-uitwisseling • Waar is de afstemming op gericht?
<i>Reikwijdte</i> Welke aspecten van het onderwerp worden betrokken	Omvang, uitgebreidheid van het samenwerkingsverband Omvang van de hulpmiddelen die worden ingebracht	<ul style="list-style-type: none"> • Welke onderwerpen komen aan bod? • Inzet personeel per actor • Inzet middelen per actor • Inzet kennis per actor • Beslismacht/bevoegdheid

Wijze van samenwerking

Structuur

In hoeverre is het netwerk te splitsen in afzonderlijke kenmerken?

Subvariabelen

Clusters binnen het

netwerk: wijze waarop het netwerk in actorclusters is verdeeld, zodat de afhankelijkheid binnen deze clusters relatief groot en de afhankelijkheid tussen de clusters relatief klein.

Dichtheid van het netwerk: verhouding aantal waarneembare en mogelijk relaties tussen de actoren in het netwerk en de richting daarvan.

Centralisatie van het netwerk: mate waarin bepaalde actoren meer relaties onderhouden dan anderen en daarmee centraler in het netwerk staan.

Mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren.

Cultuur

In hoeverre is de organisatie holografisch?

De mate waarin informatie tussen de betrokken actoren wordt uitgewisseld.

De snelheid waarmee informatie wordt uitgewisseld tussen betrokken actoren.

Proces

Hoe flexibel is het netwerk?

Reversibiliteit: nastreven van doeleinden met een laag ambitieniveau

Mate waarin onderdelen van het netwerk zelfstandig bijdragen aan oplossingen.

Operationalisering in vragen

- Discrepantie tussen geambieerd netwerk feitelijk netwerk
- Hoeveel clusters zijn er binnen het netwerk?

Aantal relaties tussen actoren gedeeld door het aantal actoren:

- Omvang van het netwerk: hoeveel actoren nemen deel?
- Hoeveel relaties worden in het netwerk onderhouden?
- Degree-centraliteit: hoeveel contact heeft een actor met anderen?
- Closeness-centraliteit: communiceert een actor rechtstreeks met anderen?
- Betweenness-centraliteit: is een actor als intermediair betrokken bij communicatie tussen anderen?
- Kan het beleid tot stand komen zonder bepaalde actoren?
- Met welke actoren wordt (niet) gecommuniceerd?
- Op welke manier gebeurt dat?
- In welk gedeelte van het besluitvormingsproces gebeurt dat?
- Welke onderdelen komen daarbij aan bod?
- Hoe groot is de kennis van elkaar(s) standpunten?
- Om welke informatie gaat het inhoudelijk?
- Hoe vaak is er met actoren gesproken, stukken uitgewisseld?
- Hoe snel zijn nieuwe onderwerpen besproken?
- Wordt er gewerkt in kleine verblijfsgebieden of voor groter geheel?
- Plan opgebouwd vanuit integrale visie of vanuit aparte onderdelen?
- Is het mogelijk voor projectteam of buitenstaanders onderdelen van het plan te wijzigen?
- Hebben de verschillende partners een aparte inbreng of wordt alles gezamenlijk besloten door projectteam?
- Hoe groot is de invloed van het management buiten het projectteam?
- Hoe groot is de invloed van politiek en bestuurders?

Resultaten van beleidssamenwerking

Aspecten

Beleidsbepalingresultaat

Beschrijving van de beleidsresultaten

Beleidsvisie:

- Welk individueel beleid is al dan niet tot stand gekomen?
- Welk gemeenschappelijk beleid is tot stand gekomen en welke actoren zijn daarbij betrokken?

Beleidsuitvoeringresultaat

De mate waarin middelen adequaat en tijdig zijn ingezet volgens het beleid zoals bepaald, onderscheiden naar infrastructuur en gedragsbeïnvloeding (beleidsprestatie).

Beleids effecten

De mate waarin beoogde doelen (zoals bepaald) zijn gerealiseerd.

Slagvaardigheid van beleid

Aspecten

Ambitieniveau

Beoordeling slagvaardigheid van samenwerking

- De omvang van de doeleinden van het beleid
- De snelheid waarmee de doeleinden behaald dienen te worden

Effectiviteit

De mate waarin de gestelde doeleinden worden gerealiseerd als gevolg van de ingezette beleidsmiddelen

Efficiëntie

De verhouding tussen de kosten van het beleid en de gestelde doelen/gerealiseerde effecten. Kosten in tijd en geld.

Lokaal niveau

Taken project

Zorgklokken

Subvariabelen

Indicering cliënten

Frontoffice vs backoffice

Operationalisering in vragen

Bereiken

doelstellingen

Deskundigheids-

bevordering

Digitale ondersteuning

Communicatie en PR

Informatie / afstemming

dienstverlening

Zienswijze

toekomstige

samenwerking

- Aanpassingen en concessies

Bijlage IV Strategische communicatiebenadering

In de aanbevelingen komt naar voren dat er gekeken moet worden naar de operationalisering van de twee geselecteerde kwadranten van het Communicatiekruispunt. In dit hoofdstuk zal hier verder op in worden gegaan, om de gemeenten een eerste handreiking te geven voor het opzetten van een extern communicatiebeleid, rekening houdend met de doelstellingen van het project en de bijbehorende doelgroepenanalyse.

In dit hoofdstuk komt een aantal aspecten aan de orde. Eerst zal ingegaan worden op de theorieën die vanuit het Communicatiekruispunt (Van Ruler 1998) naar voren komen. Daarnaast zal gekeken worden naar communicatiemogelijkheden op zowel regionaal als lokaal niveau.

De keuze voor het gebruik van een bepaald medium is afhankelijk van verschillende factoren, zoals boodschap, doelgroep, tijdsbestek, financiële middelen en technische mogelijkheden. In deze paragraaf komen diverse media aan de orde.

1. Dialoog

Een belangrijk onderdeel van de Wmo is het opzetten van interactief beleid in samenspraak met de burgers. Dit komt naar voren in twee van de vier geformuleerde procesverplichtingen. De gemeenten hebben de verplichting burgers en betrokken organisaties een rol te geven bij de totstandkoming van beleid. Daarnaast hebben de gemeenten een verantwoordingsplicht tegenover de burgers met betrekking tot de prestaties op het gebied van de Wmo. Het onderhouden van een actieve dialoog met de doelgroepen kan leiden tot een goed georganiseerd interactief beleid.

Tamis (1999) stelt dat de dialoog vooral de bewuste en actieve doelgroep bereikt, zoals geïllustreerd is in tabel 1.

	informereren	overreden	dialoog	formereren
non-publiek	--	--	--	--
latent publiek	--	++	--	--
bewust publiek	++	++	++	++
actief publiek	--	--	++	--

Tabel 1 Dialoog en publiek

De convergentietheorie van Rogers en Kincaid (1986) laat zien dat zowel inlevingsvermogen van beide partijen als een gedeelde doelstelling een vereiste is voor een succesvolle dialoog. De gemeente moet gedurende de dialoog aangeven welke mogelijkheden en beperkingen de invoering van de Wmo met zich meebrengt. Dit om de burger inzicht te geven in de positie van de gemeenten. Anderzijds kan de gemeente inzicht krijgen in de doelgroepen door onderzoek en regelmatige contacten. Hierbij moet ook gedacht worden aan de rol die het PCPT zou kunnen spelen in het proces.

Op lokaal niveau betekent dit dat gemeenten:

1. Inzicht moeten krijgen in de lokale belangengroepen
2. Een Wmo forum moeten samenstellen waarin deze belangengroepen vertegenwoordigd zijn
3. Het Wmo forum moeten betrekken bij de beleidsvoorbereiding, zodat het beleid mede gevormd kan worden op basis van de wensen en behoeften van de doelgroepen
4. Het Wmo forum moeten betrekken bij de beleidsuitvoering. Enerzijds kan het forum problemen, die gedurende de uitvoering van het beleid ontstaan bij de doelgroepen, tijdig opvangen. Daarnaast kan het forum een rol spelen bij het verspreiden van informatie over het project bij de achterban.

Door het Wmo forum te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering wordt het evalueren van het beleid vereenvoudigd. Evaluatie is in dit geval een permanent

en formatief proces, waarbij activiteiten tijdig bijgesteld kunnen worden, waar dat noodzakelijk wordt geacht. Dit zal problemen bij de verantwoordingsplicht verminderen.

Op regionaal niveau kan PCPT de functie van monitor hebben. Mocht er in een gemeente een aantal zaken niet naar voren komen, kan het PCPT op regionaal niveau deze problemen wellicht wel signaleren. Daarnaast kan op regionaal niveau door het uitwisselen van informatie problemen voorkomen worden. Door overleg op regionaal niveau kunnen specifieke problemen binnen een gemeente en de daarvoor gevonden oplossing aan de orde komen, waar andere gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

2. Overreden

Uit de resultaten van het onderzoek komt naar voren dat gemeenten waarde hechten aan de latente doelgroep. Het Zorgloket moet een begrip worden binnen het gemeentebestuur. Op het moment dat een burger uit de latente publieksgroep te maken krijgt met een zorgvraag, en verschuift naar de bewuste publieksgroep, moet bekend zijn waar de burger met deze zorgvraag terecht kan. In de tabel waarin de kwadranten worden uitgezet tegen de doelgroepen van Tamis (1999) komt naar voren dat de theorieën uit het kwadrant *overreden* het meeste effect hebben op de latente doelgroep.

	informereren	overreden	dialogoog	formereren
non-publiek	--	--	--	--
latent publiek	--	++	--	--
bewust publiek	++	++	++	++
actief publiek	--	--	++	--

Tabel 2 Overreden en publiek

In het kwadrant van overreden komen twee theorieën aan de orde. De eerste theorie is de scanning en focussing theorie van Van Raaij (1989). In deze theorie worden die fasen beschreven die leiden tot een actie.

1. In de *scanningfase* wordt de consument geconfronteerd met de uitingen die door de consument in deze fase worden geselecteerd op hun relevantie en aantrekkelijkheid.
2. In de *focusfase* richt de consument zich op de inhoud en vormt zich een meer uitgewerkte attitude op basis van de elementen van de boodschap en op basis van voorkennis.
3. In de *gedragsfase* moet er over worden gegaan tot de gewenste intentie, die wordt gevolgd door aankoop van het product of gebruiken van de dienst.

De tweede theorie die voortkomt uit in het kwadrant van overreden is het Elaboration Likelyhood Model van Petty en Cacioppo (1986). De mate van betrokkenheid is een centraal concept in het Elaboration Likelihood Model. Verwerking van boodschappen kan via de centrale route of de perifere route verlopen.

- Centrale route: Als consumenten in staat en bereid zijn om informatie te verwerken (hoge betrokkenheid), zijn ze geneigd te letten op de argumenten.
- Perifere route: Als consumenten niet in staat en bereid zijn om informatie te verwerken (lage betrokkenheid), zijn ze gevoelig voor vormgeving en herhaling.

Om zowel de latente als de bewuste doelgroep te bereiken kan een combinatie van berichtgeving via de centrale route en perifere route gebruikt worden. In het tijdsplan kan gestart worden met berichtgeving via de lokale media, waarin de invoering van de Wmo en opzet van het loket onder de aandacht worden gebracht. Als de fase van de beleidsuitvoering bereikt wordt kan dit aangevuld worden met folders en affiches. De reden voor deze tijdsindeling kan gevonden worden in de scanning en focussing theorie. De aandacht van de doelgroepen zal eerder getrokken worden in de scanningfase als het een bekend onderwerp betreft.

In de volgende paragrafen zal ingegaan worden op de middelen die gebruikt kunnen worden in de communicatiestrategie. Vervolgens wordt ingegaan op de onderverdeling tussen regionale en lokale mogelijkheden.

2.1 Free publicity

Organisaties kunnen op verschillende manieren proberen publiciteit in de pers te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door reclame- en advertentieruimte te kopen, maar er kan ook gebruik gemaakt worden van free publicity ofwel actieve persbenadering. Olsthoorn (1992) definieert free publicity als:

Publiciteit, die de organisatie niet zelf betaalt, maar die verkregen kan worden door redacties te bewegen berichten over de organisatie van het bedrijf op te nemen.

Voordeel boven reclame-uitingen is dat er juist bij reclame een bevooroordeelde en subjectieve benadering van het onderwerp wordt verwacht, aangezien de inhoud van het bericht door de organisatie zelf bepaald wordt. De doelgroep zal het minder betrouwbaar en geloofwaardig vinden. Een journalistiek artikel zal aanzienlijk meer geloofwaardigheid opwekken.

Free publicity is dus een geloofwaardige, betrouwbare en goedkope manier om informatie te verwerven. De organisatie moet echter afwachten of met haar informatievoorziening naar de pers, publiciteit bereikt wordt. Daarnaast heeft de organisatie weinig invloed op de inhoud van de publiciteit. Deze wordt grotendeels bepaald door de journalist die de publiciteit verzorgt.

2.2 Het persbericht

Er zijn verschillende manieren om free publicity te vergaren. Het meest geëigende middel om de media te benaderen is het persbericht. Het persbericht wordt omschreven als:

Schriftelijke, nieuwswaardige mededeling voor de pers in journalistieke vorm aangeleverd.

Uit onderzoek naar het gebruik van persberichten bij verschillende dagbladen concludeerde Vasterman (1995) dat de helft van alle persberichten op een of andere manier de krant haalt. Een kwart van de persberichten werd gebruikt voor een nieuwsverhaal. Bij de meerderheid van deze artikelen vormde het persbericht de aanleiding én de enige informatiebron.

Voor een goed persbericht geldt dat de boodschap moet zijn toegespitst op de lezers van het medium. Verder zijn criteria als nieuwswaarde, actualiteit, objectiviteit en vormgeving van een persbericht van belang.

2.3 Lokale Media

De lokale media worden opgedeeld in drie categorieën:

- Lokale omroep
 - radio
 - televisie
- Lokale dagbladen
- Huis-aan-huisbladen

Lokale media hebben een goed bereik binnen het voor hen afgebakende regionale gebied. Hoewel de huis-aan-huisbladen geografisch gezien een kleiner bereik hebben, is het bereik binnen hun gebied groot.

2.3 Brochures, affiches en nieuwsbrieven

De productie van gedrukt papier is bijzonder groot. Het wordt dan ook gezien als dé manier om een brug te slaan met de buitenwereld. Algemeen gesproken wordt de volgende indeling gemaakt:

- De folder of brochure. Deze worden gemaakt om algemene informatie over te brengen naar een bepaalde doelgroep.
- De nieuwsbrief. De nieuwsbrief wordt gebruikt om actuele informatie over een bepaald onderwerp over te brengen.
- Het affiche. Een affiche heeft een attenderende functie. Het affiche moet de doelgroep herinneren aan het betreffende onderwerp en eventueel een vraag naar extra informatie oproepen.

2.4 Digitaal aanbieden van informatie

Geschat wordt dat zeventig procent van de Nederlandse bevolking thuis toegang heeft tot het internet. Het bereik van digitale media is het afgelopen decennium drastisch gegroeid. Een website biedt extra mogelijkheden, die in een brochure moeilijker te realiseren zijn. Door middel van hyperlinks kan de bezoeker van de website doorverbonden worden naar aanvullende informatiebronnen. Vanuit het samenwerkingsverband wordt gewerkt aan de digitalisering. Het Izit-systeem is op dit moment nog in ontwikkeling. Dat wil niet zeggen dat het digitaal aanbieden van informatie uitgesteld hoeft te worden. Binnen een aantal gemeenten is er al een digitaal loket opgezet. Hun uitwerking zou door andere gemeenten gebruikt kunnen worden. Idealiter zouden gemeenten kunnen werken aan één portaal voor alle Zorgloketten. Aangezien de gemeenten geen concessies hebben willen doen op het gebied van de naamgeving, lijkt het een onmogelijke opgave een dergelijk portaal op te zetten. De gemeenten wordt aangeraden in elk geval op hun eigen gemeentelijke website melding te maken van het lokale Zorgloket.

2.5 Het persbestand

Voor een goed actief persbeleid is een degelijk persbestand een noodzaak. Een goed persbestand is voorzien van de gegevens van de juiste contactpersonen en informatie over verschijningsfrequentie, oplages en deadlines van de verschillende media. Daarnaast wordt in het bestand geregistreerd welke persberichten eerder zijn verstuurd. Dit om consistentie van de berichtgeving te behouden en herhalingen tegen te gaan.

2.6 Regionale en lokale mogelijkheden

Op regionaal niveau zijn diverse mogelijkheden op het gebied van communicatie. Door de stuurgroep, of de werkgroep communicatie, kan het zoeken naar free publicity via de regionale media gecoördineerd worden. Het feit dat het Wmo beleid door de veertien Twentse gemeenten gezamenlijk wordt opgepakt kan gebruikt worden om de regionale media te bereiken. Hierbij kan gedacht worden aan alle genoemde regionale media: dagbladen, televisie en radio.

Op clusterniveau wordt door de NOT-cluster al gewerkt aan een gezamenlijke benadering van de media, het NWT-cluster zou dit kunnen overnemen. Dit zou via de regionale media kunnen plaatsvinden, maar ook het huis-aan-huisblad is hiervoor een optie.

Op lokaal niveau kan gezocht worden naar free publicity via de huis-aan-huisbladen. Daarnaast kan de gemeente haar burgers informeren over het Zorgloket via een nieuwsbrief.

Op het gebied van brochures en affiches is vanuit het modeltraject al eerder samengewerkt voor het opstellen van brochures en affiches. Het feit dat de gemeenten besloten hebben geen concessies te doen op het gebied van de naamgeving van het loket, bemoeilijkt de samenwerking enigszins. Anderzijds kan gesteld worden dat het probleem tijdens het modeltraject succesvol omzeild kon worden. Het lijkt daarom verstandig dezelfde methode te gebruiken in deze fase van het traject. Dit houdt in dat er één format kan worden gebruikt voor de brochure en het affiche. De gemeenten kunnen de gemeentespecifieke gegevens, zoals naam en contactgegevens, toevoegen.

Vanuit het samenwerkingsverband wordt gewerkt aan de digitalisering. Het Izit-systeem is op dit moment nog in ontwikkeling. Dat wil niet zeggen dat het digitaal aanbieden van informatie uitgesteld hoeft te worden. Binnen een aantal gemeenten is er al een digitaal loket opgezet. Hun uitwerking zou door andere gemeenten gebruikt kunnen worden. Idealiter zouden gemeenten kunnen werken aan één portaal voor alle Zorgloketten. Aangezien de gemeenten geen concessies hebben willen doen op het gebied van de naamgeving, lijkt het een onmogelijke opgave een dergelijk portaal op te zetten. De gemeenten wordt aangeraden in elk geval op hun eigen gemeentelijke website melding te maken van het lokale Zorgloket.

Het bijhouden van een persbestand is aan te raden op zowel lokaal als regionaal niveau om coördinatie en consistentie van informatie te waarborgen. Op lokaal niveau zijn gemeenten

zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van een persbestand, op regionaal niveau is het een taak van de stuurgroep of de werkgroep communicatie.

3. Gebruik van intermediairs

Een aparte groep binnen de communicatiestrategie wordt gevormd door de intermediairs. Door communicatie via de intermediairs kan voornamelijk de bewuste publieksgroep worden bereikt. Er zijn drie groepen intermediairs onderscheiden:

- Artsen en verpleegkundigen
- Sociale doorverwijzers
- Netwerkers
- Consulents

In een aantal gemeenten vindt met enige regelmaat overleg plaats met huisartsen en verpleegkundigen. Hoewel de communicatie met de eerste lijn niet altijd even soepel verloopt, is het voor de overige gemeenten aan te raden de huisartsen goed te informeren over het bestaan van het Zorgloket. Daarnaast is het raadzaam om hier tijdig mee te beginnen, zodat er geen onduidelijkheden meer bestaan als de Wmo uiteindelijk wordt ingevoerd. Huisartsen zijn vaak de eersten die te maken krijgen met burgers die vanuit de latente naar de bewuste doelgroep verschuiven. De overlegstructuur zal op lokaal niveau moeten worden opgezet, maar ook op regionaal niveau kan actie ondernomen worden. Hierbij kan gedacht worden aan nieuwsbrieven om huisartsen goed geïnformeerd te houden. Ook voor de sociale doorverwijzers geldt dat de overlegstructuren per gemeente verschillen. Het informeren van de sociale doorverwijzers zal vooral op lokaal niveau moeten plaatsvinden. De gemeenten zullen zelf moeten analyseren welke groepen binnen hun bereik als waardevolle doorverwijzers kunnen worden gezien en vervolgens deze groepen benaderen.

De contacten met netwerkers moeten niet alleen vanuit de stuurgroep onderhouden worden, ook op lokaal niveau is het onderhouden van een netwerk van belang. Niet alleen moeten bestaande contacten onderhouden worden, ook is het aan te raden op het gebied van netwerken een pro-actieve houding aan te nemen en te analyseren welke contacten gemaakt kunnen worden.

De laatste groep die genoemd wordt binnen de intermediairs zijn de consulents. Aangezien Mee Twente en het Ciz vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep lijkt het informeren van deze consulents geen activiteit voor de stuurgroep of de gemeenten. Op lokaal niveau is het belang dat de gemeenten de rol van organisaties als het SWO, SIZ en SSOVT bekijkt. In een aantal gemeenten zijn dergelijke organisaties nauw betrokken bij de ontwikkeling van het Zorgloket. Als dergelijke organisaties niet betrokken zijn bij de ontwikkeling van het loket, dan is het raadzaam deze organisaties goed te informeren.

4. Overzicht activiteiten

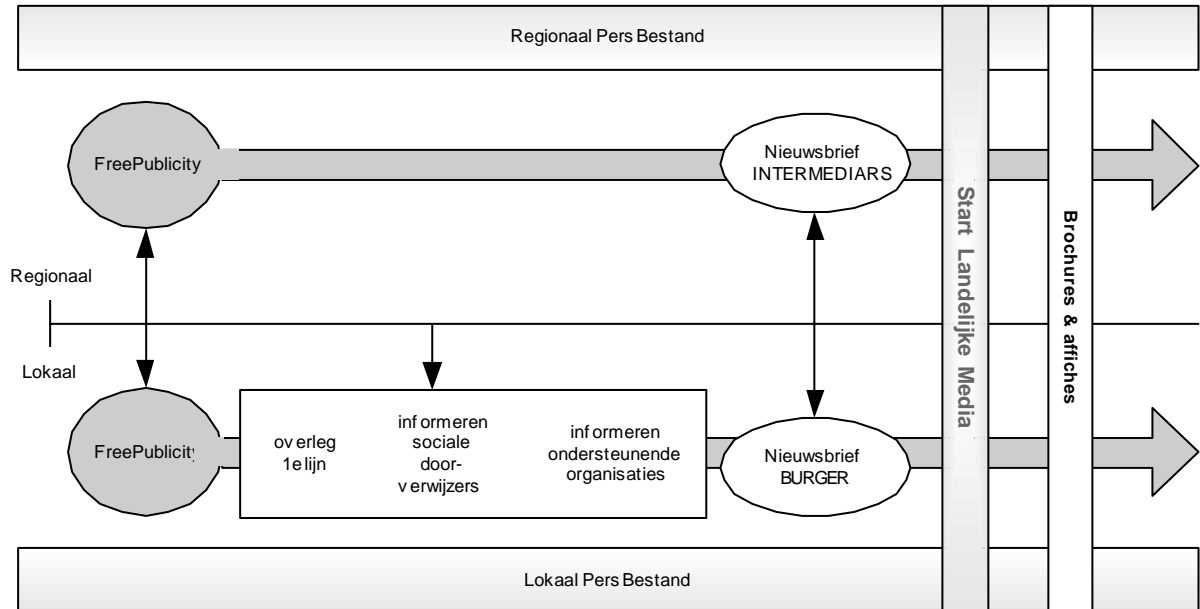
In onderstaande tabel zijn de activiteiten met betrekking tot de communicatiestrategie weergegeven, onderverdeeld in de verschillende niveaus.

	Regionaal niveau	Clusterniveau	Lokaal niveau
Dialogoog	<ul style="list-style-type: none"> • Monotoring functie PCPT • Uitwisselen van ervaringen • Delen van informatie 		<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht krijgen in lokale belangengroepen • Wmo forum samenstellen uit lokale belangengroepen • Wmo forum betrekken bij beleidsvoorbereiding • Wmo forum betrekken bij beleidsuitvoering
Overreden	<ul style="list-style-type: none"> • Free publicity regionale media • Ontwikkelen format voor brochure en affiche • Ontwikkelen IZIT systeem • Bijhouden persbestand 	<ul style="list-style-type: none"> • Free publicity regionale en lokale media • Bijhouden persbestand 	<ul style="list-style-type: none"> • Free publicity lokale media • Formuleren nieuwsbrieven voor burgers • Toevoegen gemeentespecifieke gegevens aan format voor brochure en affiche • Opzetten digitaal portaal • Gegevens Zorgloket melden op gemeentelijke website • Bijhouden persbestand
Intermediairs	<ul style="list-style-type: none"> • Formuleren nieuwsbrieven voor eerstelijns, doorverwijzers en/of consulenten • Pro-actief onderhouden netwerk 		<ul style="list-style-type: none"> • Overleg eerste lijn opzetten of bijhouden • Achterhalen sociale doorverwijzers • Informeren sociale doorverwijzers • Pro-actief onderhouden netwerk • Analyse van de rol van ondersteunende organisaties

Tabel 3 Activiteiten met betrekking tot de communicatiestrategie

5. Tijdljn Communicatie

Binnen de gemeenten is er een aanzienlijk verschil in ontwikkeling van het niveau. De activiteiten zijn daarom moeilijk op tijd te indiceren, maar een aantal momentopnames kan in chronologische volgorde gezet worden. Het betreft hier vooral de volgorde van het verstrekken van informatie vanuit de gemeenten en/of stuurgroep.



Figuur 1 Tijdljn Communicatie