



“VRIJHEID BINNEN GEBONDENHEID”

*Een onderzoek naar de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties
ten behoeve van het langer zelfstandig wonen van dementerenden*

Universiteit Twente
Faculteit Management & Bestuur
Master Public Administration; track Public Governance

Afstudeercommissie:
Dr. D. Bannink
Dr. R. Ossewaarde

Auteur: Susanne de Gooijer (s0155683)
Datum: 16 februari 2009
Plaats: Enschede

SAMENVATTING

Als gevolg van vergrijzing in Nederland, zal ook het aantal dementerenden toenemen. Hierdoor vormt de betaalbaarheid van de gezondheidszorg - in de vorm van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) waaruit de verzorgingstehuizen voor ouderen worden bekostigd - een belangrijk knelpunt. Met de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) – een wet gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van de burger en het bevorderen van langer zelfstandig wonen in een leefbare omgeving – wordt extra nadruk gelegd op de extramuralisering gezondheidszorg. Dit betekent dat het beleid er niet zozeer op gericht is mensen in een zorginstelling te plaatsen, maar zo lang mogelijk zelfstandig - in hun eigen woonomgeving - te laten wonen.

Wonen een sociaal grondrecht en de bevordering van voldoende woongelegenheden is een overheidstaak. Woningcorporaties spelen een belangrijke rol in het realiseren van sociale volkshuisvesting. In 1995 zijn de corporaties financieel zelfstandig geworden. Sindsdien is het voor gemeenten moeilijk geworden de organisaties te sturen. Het rijk wil echter dat de gemeente zich ontwikkelt tot een gelijkwaardige partij voor de woningcorporaties, zodat kwetsbare groepen - zoals dementerenden – goed vertegenwoordigd worden in het woonbeleid. De probleemstelling in dit onderzoek luidt dan ook: *Hoe kan de gemeente woningcorporaties aansporen te voorzien in de behoeften van dementerenden op het gebied van langer zelfstandig wonen?*

De relatie tussen gemeenten en woningcorporaties is bepalend voor de realisatie van huisvesting voor zelfstandig wonende dementerenden. In dit onderzoek wordt verondersteld dat deze relatie afhankelijk is van de mate van hulpbronafhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming tussen beide organisaties. De variabele hulpbronafhankelijkheid is opgedeeld in 'laag' of 'hoog.' De variabele doelovereenstemming is opgedeeld in 'dissensus' of 'consensus.' En de relatie is ingedeeld op een schaal van 'geen relatie' tot 'samenwerking.'

Om de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties te achterhalen wordt gebruik gemaakt van vergelijkend casuïstisch onderzoek. Er zijn binnen de provincie Overijssel vier gemeenten geselecteerd, namelijk Dinkelland, Hardenberg, Zwolle en Haaksbergen. Per gemeente zijn binnen de gemeentegrenzen respectievelijk twee, twee, drie en één woningcorporatie actief. De dataverzameling vond voornamelijk plaats door middel van interviews. Daarbij is in elke casus een ambtenaar volkshuisvesting en een ambtenaar belast met (maatschappelijke) zorg geïnterviewd. Bij de woningcorporaties is een medewerker geïnterviewd die ervaring heeft met het samenwerken met de gemeente en/of betrokken is (geweest) bij projecten gericht op het langer zelfstandig wonen.

Ondanks dat in alle casussen aan de voorwaarden van samenwerking voldaan wordt, blijkt in de praktijk alleen sprake van te zijn van samenwerking in de casussen Zwolle en Haaksbergen. Dit resultaat blijkt overeen te komen met de veronderstelling dat samenwerking een gevolg is van hoge hulpbronafhankelijkheid en consensus over doelovereenstemming. De oorzaak van het uitblijven van samenwerking in de casussen Dinkelland en Hardenberg blijkt een gevolg te zijn van onbalans in de relatie tussen gemeente en woningbouwcorporatie. Er is geen sprake van gelijkwaardigheid.

Om de probleemstelling uit dit onderzoek te beantwoorden bleek een essentiële vraag te zijn of gemeenten wel de noodzaak zien om het langer zelfstandig wonen van dementerenden te

verwezenlijken. Uit het onderzoek komt namelijk naar voren dat dementerenden niet of nauwelijks in beeld zijn bij de onderzochte gemeenten. Woningcorporaties daarentegen blijken zich wel steeds meer in dementie en de dementerende ouderen te verdiepen.

Dat gemeenten wel degelijk sturingsmogelijkheden hebben ten opzichte van woningcorporaties blijkt uit de blijvend aanwezige hulpbronafhankelijkheid tussen beide organisaties. Er kan onmogelijk op adequate wijze in sociale volkshuisvesting voorzien worden, zonder de inzet van beide partijen. De grootste sturingsmogelijkheid van een gemeente vloeit voort uit het hebben van een visie, waarin niet alleen de vertegenwoordiging van doelgroepen naar voren komt maar ook de gewenste verbanden tussen wonen, zorg en welzijn. Die visie moet duidelijk maken waar een gemeente voor staat, welke afwegingen zij maakt en waar zij haar prioriteiten legt. Om haar eigen visie of deelaspecten daarvan kracht bij te zetten kan de gemeente woningcorporaties tegemoet komen door middel van financiële ondersteuning. Hierbij moet een gemeente niet alleen naar de korte, maar ook naar de lange termijn kijken. Door vroegtijdig verbanden te leggen tussen wonen, zorg en welzijn kunnen financieringsstromen gebundeld worden en vallen financiële voordelen te behalen.

De woningcorporaties verwachten van de gemeente ook een actieve, leidende rol. Zoals de gemeente in het kader van de Wmo een regiefunctie toebedeeld krijgt, zo zou zij ook meer kunnen sturen wanneer het gaat om het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Juist door middel van een daadkrachtige gemeentelijke visie zou voortijdig geanticipeerd kunnen worden op de toekomstige problemen die de vergrijzing met zich meebrengt. Er is een taak weggelegd voor de gemeente om ver vooruit te kijken in plaats van te wachten op probleemgeluiden uit de maatschappij.

Maar zoals uit dit onderzoek blijkt; organisaties moeten zich (nader) bezinnen op hun houding ten opzichte van elkaar. Samenwerking komt alleen tot stand als men zich realiseert dat gemeenten en woningcorporaties twee zelfstandige, gelijkwaardige partijen zijn, die vrijheid nodig hebben om hun taken adequaat te vervullen. Maar het gaat ook om twee organisaties die zich aan elkaar moeten verbinden. Zonder de uitwisseling van hulpbronnen kan de burger – de dementerende – niet bediend worden.

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Probleemstelling	8
1.3	Theoretisch kader	9
1.4	Onderzoeksvragen	10
1.5	Relevantie	10
1.6	Opbouw rapport	11
HOOFDSTUK 2	THEORETISCH KADER	12
2.1	Hulpbronafhankelijkheid	12
2.1.1	<i>Hulpbronnen</i>	12
2.1.2	<i>Omgevingskenmerken</i>	13
2.2	Doelovereenstemming	13
2.3	Strategieën	15
2.3.1	<i>Niet gericht op samenwerking</i>	15
2.3.2	<i>Gericht op samenwerking</i>	15
2.4	Samenwerking	17
2.5	Conclusie	18
HOOFDSTUK 3	ONDERZOEKSMETHODEN	20
3.1	Operationaliseren	20
3.1.1	<i>Hulpbronafhankelijkheid</i>	20
3.1.2	<i>Doelovereenstemming</i>	21
3.1.3	<i>Strategieën</i>	23
3.1.4	<i>Samenwerking</i>	24
3.2	Case selectie	25
3.3	Respondenten	26
3.4	Dataverzameling	27
3.5	Data-interpretatie	27
HOOFDSTUK 4	GEMEENTE DINKELLAND	28
4.1	Hulpbronafhankelijkheid	28
4.1.1	<i>Hulpbronnen</i>	28
4.1.2	<i>Omgevingskenmerken</i>	29
4.2	Doelovereenstemming	29
4.3	Strategieën	32
4.3.1	<i>Niet gericht op samenwerking</i>	32
4.3.2	<i>Gericht op samenwerking</i>	32
4.4	Samenwerking	33
4.5	Conclusie	35
HOOFDSTUK 5	GEMEENTE HARDENBERG	37
5.1	Hulpbronafhankelijk	37
5.1.1	<i>Hulpbronnen</i>	37
5.1.2	<i>Omgevingskenmerken</i>	38
5.2	Doelovereenstemming	39
5.3	Strategieën	42
5.3.1	<i>Niet gericht op samenwerking</i>	42
5.3.2	<i>Gericht op samenwerking</i>	43
5.4	Samenwerking	43
5.5	Conclusie	45
HOOFDSTUK 6	GEMEENTE ZWOLLE	46
6.1	Hulpbronafhankelijkheid	46
6.1.1	<i>Hulpbronnen</i>	46
6.1.2	<i>Omgevingskenmerken</i>	47
6.2	Doelovereenstemming	47
6.3	Strategieën	51
6.3.1	<i>Niet gericht op samenwerking</i>	51
6.3.2	<i>Gericht op samenwerking</i>	52
6.4	Samenwerking	52
6.5	Conclusie	53

HOOFDSTUK 7	GEMEENTE HAAKSBERGEN	55
7.1	De omgeving	55
7.1.1	<i>Hulpbronnen</i>	55
7.1.2	<i>Omgevingskenmerken</i>	55
7.2	Doelovereenstemming	56
7.3	Strategieën	58
7.3.1	<i>Niet gericht op samenwerking</i>	58
7.3.2	<i>Gericht op samenwerking</i>	58
7.4	Samenwerking	59
7.5	Conclusie	60
HOOFDSTUK 8	VERGELIJKING CASUSSEN	61
8.1	Hulpbronafhankelijkheid	61
8.2	Doelovereenstemming	62
8.3	Strategieën	62
8.3.1	<i>Niet gericht op samenwerking</i>	62
8.3.2	<i>Gericht op samenwerking</i>	63
8.4	Samenwerking	63
8.5	Conclusie	64
HOOFDSTUK 9	CONCLUSIE	66
HOOFDSTUK 10	AANBEVELINGEN	68
LITERATUURLIJST		70
BIJLAGE I		72

AFKORTINGEN

AWBZ	- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBSH	- Besluit beheer sociale huursector
Wmo	- Wet Maatschappelijke Ondersteuning
PG	- Psychogeriatrisch

VOORWOORD

Ter afronding van mijn Master Public Administration, track Public Governance aan de Universiteit Twente heb ik voor Arcon onderzoek verricht naar de relatie tussen gemeenten en woningbouwcorporaties ten behoeve van het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Dit onderzoek was voor mij niet alleen een mogelijkheid om het werk als onderzoeker te ervaren, maar ook om kennis te nemen van de weerbarstige praktijk waarin een bestuurskundige zich over het algemeen begeeft. Ik heb vooral veel plezier beleefd aan en geleerd van het afnemen van interviews onder ervaringsdeskundigen in het werkveld.

Ik ben opgelucht dat het onderzoek erop zit. Om tot dit resultaat te komen ben ik enkelen veel dank verschuldigd voor hun ondersteuning tijdens het onderzoeksproces. Zonder hun begeleiding, motivatie en inspiratie had ik dit onderzoek niet tot een goed einde kunnen brengen. Patricia Bron wil ik bedanken voor haar enthousiasme en optimisme tijdens de start van het onderzoek. Maaïke Moulijn wil ik bedanken voor haar kritische blik en aanvullingen op mijn werk en het feit dat ik haar op elk moment voor advies kon benaderen. Mede dankzij haar gestructureerde benadering van het onderzoeksproces, wist zij mijn aandacht erbij te houden. Ten slotte wil ik mijn begeleiders van de universiteit – dhr. dr. Bannink en dhr. dr. Ossewaarde – bedanken voor de wijze waarop zij mij keer op keer stimuleerden niet te gauw tevreden te zijn.

Enschede, februari 2009

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De vraag naar zorg en ondersteuning in Nederland neemt toe als gevolg van de vergrijzing. Ouderen krijgen relatief vaker fysieke beperkingen en psychische aandoeningen – zoals dementie – en doen daardoor vaker een beroep op de zorg. Dementerenden verdienen bijzondere aandacht, vanwege de verwachte groei van deze doelgroep. Zo voorspelt de Gezondheidsraad (2002; 11) dat in 2010 1 op de 81 mensen dementie heeft, terwijl dat in 2050 1 op de 44 zal zijn. De betaalbaarheid van de gezondheidszorg – in de vorm van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), waaruit de verzorgingstehuizen voor ouderen worden bekostigd – wordt hierdoor een probleem.

Om de kosten te beperken is er sprake van een voortgaande extramuralisering in de gezondheidszorg. Dit betekent dat het beleid er niet zozeer op gericht is mensen in een zorginstelling te plaatsen, maar zo lang mogelijk zelfstandig – in hun eigen woonomgeving – te laten wonen (Nota wonen; 2000; 131). Steeds minder ouderen (zowel absoluut als relatief) wonen in verzorgingstehuizen, aldus de commissie Leemhuis (2005) en daardoor is er een grotere behoefte aan (semi)zelfstandige woonruimten voor zorgbehoevenden. Het gaat om een geschikte huisvesting, aanvullende dienstverlening in en rond de woning en een voldoende voorzieningenniveau in de directe omgeving van de woning (commissie Leemhuis; 2005; 31).

De centrale overheid vindt dat de woningcorporaties hiervoor verantwoordelijk zijn, omdat zij een maatschappelijke doelstelling hebben (commissie De Boer; 2005; 5 en commissie Leemhuis; 2005; 24). Na de bruteringsoperatie in 1995 zijn de corporaties financieel zelfstandig geworden en is het voor gemeenten moeilijk geworden de organisaties te sturen. De corporaties hebben volgens het ministerie van VROM een robuust eigen vermogen opgebouwd, maar een structurele prikkel om investeringen te doen die maatschappelijk gewenst worden ontbreekt. De rijksoverheid vindt dat dit maatschappelijke vermogen geactiveerd moet worden ten behoeve van de Nederlandse volkshuisvesting (VROM-raad; 2005; 23), specifiek voor het huisvesten van kwetsbare groepen in de samenleving (nota Wonen; 2000; 231 en VROM-raad; 2005; 8).

Voor gemeenten is een belangrijke regierol weggelegd, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Deze wet is gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van de burger en het bevorderen van het langer zelfstandig wonen in een leefbare omgeving (Ministerie VWS, 2009). Bovendien is wonen een sociaal grondrecht en de bevordering van voldoende woongelegenheid is een overheidstaak (Commissie Leemhuis; 2005; 14-15). Het Rijk wil dat de gemeente zich ontwikkelt tot een gelijkwaardige contractpartij voor de woningcorporaties, zodat kwetsbare groepen – zoals dementerenden – goed vertegenwoordigd worden in het woonbeleid (VROM-raad; 2005b; 5).

1.2 Probleemstelling

Gemeenten bevinden zich door hun regiefunctie in een web van woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen, die allen gezamenlijk zelfredzaamheid en langdurig zelfstandig wonen moeten verwezenlijken. Ze is van deze organisaties afhankelijk, omdat deze organisaties hulpbronnen bezitten zoals geld, macht of kennis.

Voor de gemeente is het moeilijk een hybride organisatie – deels publiek, deels privaat – zoals een woningcorporatie te sturen. Omdat zij van de corporaties afhankelijk is voor het

huisvesten van kwetsbare groepen – zoals de groeiende groep dementerenden – wordt in dit onderzoek verondersteld dat zij een constructieve samenwerkingsrelatie wil aangaan. De manier waarop de relatie tussen de organisaties vormgegeven wordt is afhankelijk van de mate van hulpbronafhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming. De sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn afhankelijk van het soort relatie dat zij met de woningcorporatie heeft.

De probleemstelling luidt dan ook:

Hoe kan de gemeente woningcorporaties aansporen te voorzien in de behoeften van dementerenden op het gebied van langer zelfstandig wonen?

1.3 Theoretisch kader

In dit onderzoek wordt de gemeente – op het gebied van de Wmo – als een Human Service Organization (HSO) gezien. Dit is een organisatie die probeert te voorzien in de vanuit de maatschappij gevraagde dienstverlening. Hasenfeld (1983; 1) definieert HSO's als *“That set of organizations whose principal function is to protect, maintain, or enhance the personal well-being of individuals by defining, shaping, or altering their personal attributes.”* HSO's dienen mensen te beschermen, te ondersteunen en te helpen bij het behouden danwel vergroten van hun persoonlijk welbevinden. Dit betekent in het kader van de Wmo dat de gemeente moeten voorzien in de zorg,- welzijns,- en woonbehoeften van haar burgers. De gemeente moet ervoor zorgen dat burgers door middel van maatschappelijke ondersteuning weer kunnen participeren in de maatschappij. In dit onderzoek gaat het specifiek om dementerenden.

HSO's bevinden zich vaak in een omgeving die tegenstrijdige dingen van ze verwacht. Zo zijn er meerdere organisaties (het Rijk, woningcorporaties, zorginstellingen) die allemaal een eigen beeld bij langer zelfstandig wonen hebben. Dat is lastig omdat een HSO grotendeels afhankelijk is van haar omgeving. De omgeving bestaat uit organisaties die de benodigde hulpbronnen bezitten. Hasenfeld (1983; 51) omschrijft de omgeving enerzijds als *“as set of resources that the organization must mobilize to survive and carry out its activities”* en anderzijds als *“a set of constraints to which it must adapt when operationalizing service objectives.”* Pfeffer&Salancik (1978) stellen dat organisaties de benodigde hulpbronnen uit hun omgeving willen verkrijgen, maar dat aan de uitwisseling van hulpbronnen vaak voorwaarden verbonden zitten. Zo heeft de gemeente de inzet van woningcorporaties nodig om sociale volkshuisvesting te verwezenlijken, maar zal een woningcorporatie niet simpelweg uitvoering geven aan de wensen en eisen van een gemeente.

Op basis van de mate van doelovereenstemming en de mate van hulpbronafhankelijkheid ontwikkelen organisaties strategieën, zoals concurrentie of contracteren. De strategieën hebben gevolgen voor de relatie tussen organisaties. Ze kunnen organisaties nader tot elkaar brengen of juist uit elkaar drijven. Dit onderzoek gaat in op de relatie tussen gemeente en woningcorporatie, waarbij verondersteld wordt dat een constructieve samenwerking een gemeente de beste sturingsmogelijkheden biedt. Voor het onderzoeken van de relatie tussen gemeente en woningcorporatie is de typering van Pröpper (2000) leidend.

Verondersteld wordt dat de relatie tussen gemeente en woningcorporatie afhankelijk is van de mate van hulpbronafhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk voor hulpbronnen, maar de uitwisseling zal pas plaatsvinden als men overeenstemming heeft weten te bereiken over de voorwaarden van uitwisseling. Te denken valt bijvoorbeeld aan overeenstemming over het doel waarvoor men de hulpbronnen zal inzetten

De hulpbronafhankelijkheid wordt verder toegelicht aan de hand van de resource dependence theory van Pfeffer&Salancik (1978). Hulpbronafhankelijkheid wordt geanalyseerd aan de hand van de omgevingskenmerken, zoals het aantal aanbieders, de verscheidenheid in hulpbronnen en de rijkdom of armoede van een omgeving.

Doelovereenstemming wordt geanalyseerd aan de hand van de Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1989). De zogenaamde '*policy beliefs*' van beide organisaties worden vergeleken.

1.4 Onderzoeksvragen

- Wat is de mate van hulpbronafhankelijkheid tussen gemeente en woningcorporaties wanneer het gaat om het langer zelfstandig wonen van dementerenden?
- Wat is de mate van doelovereenstemming tussen gemeente en woningcorporaties wanneer het gaat om het langer zelfstandig wonen van dementerenden?
Welke gevolgen hebben de mate van hulpbronafhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming voor de relatie tussen gemeente en woningcorporaties?
Welke instrumenten kan een gemeente inzetten om woningcorporaties te sturen, wanneer het gaat om het langer zelfstandig wonen van dementerenden?

In dit onderzoek wordt verondersteld dat de relatie tussen gemeenten en woningcorporatie – wanneer het gaat om het realiseren van huisvesting voor zelfstandig wonende dementerenden – bepaald wordt door de mate van hulpbronafhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming tussen de organisaties.

Verondersteld wordt namelijk dat beide organisaties op basis van de score op deze twee onafhankelijke variabelen strategieën ontwikkelen om hun omgeving te beïnvloeden. Die strategieën zijn opgedeeld in twee categorieën. Ten eerste zijn er strategieën die niet zozeer gericht zijn op samenwerking, maar bijvoorbeeld op het beëindigen van een relatie tussen organisaties. En in het tweede geval zijn er strategieën juist gericht op relatieontwikkeling, omdat bijvoorbeeld organisaties elkaar kunnen versterken in het verwezenlijken van het langer zelfstandig wonen van dementerenden.

Er wordt in dit onderzoek geanalyseerd welke strategieën toegepast worden en hoe de toepassing doorwerkt in de relatie tussen beide organisaties. De gevonden relatie tussen gemeenten en woningbouwcorporaties wordt uiteindelijk ingedeeld op een schaal van het uiterste 'geen relatie' tot het andere uiterste 'samenwerking.' Door middel van vergelijkend casuïsonderzoek wordt achterhaald wat de oorzaken zijn van het uitblijven samenwerking. Op basis van overeenkomsten en verschillen tussen casussen worden gemeenten instrumenten aangereikt om woningcorporaties te kunnen aansporen het langer zelfstandig wonen van dementerenden te realiseren.

1.5 Relevantie

De opdracht tot het doen van dit onderzoek komt voort uit de toenemende vergrijzing in onze samenleving. Daar is onlosmakelijk een toename van het aantal dementerenden aan verbonden, waar de maatschappij op een adequate manier mee moet om gaan. De vraag is of gemeenten en woningcorporatie zich al over deze problematiek buigen; of men zich bewust is van het aantal dementerenden dat binnen nu en aantal jaren druk zal leggen op woon,- zorg,- en welzijnsvoorzieningen. Door middel van dit onderzoek wordt niet alleen inzichtelijk gemaakt in hoeverre gemeenten en woningcorporaties dementerenden in beeld hebben, maar ook hoe zij op deze problematiek inspringen.

Dit onderzoek levert enkele instrumenten op die gemeenten kunnen inzetten om woningcorporaties te sturen. Het gaat daarbij om het realiseren van sociale volkshuisvesting en om de combinatie tussen wonen, zorg en welzijn. De instrumenten die dit onderzoek oplevert zijn echter breder inzetbaar dan alleen voor de doelgroep dementerenden. Er zijn immers meerdere doelgroepen die baat hebben een geschikte combinatie van wonen, zorg en welzijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan senioren of gehandicapten.

1.6 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader, van waaruit de praktijk geanalyseerd is. Daarna volgt hoofdstuk 3; de methoden van onderzoek. Hoofdstuk 4 tot en met hoofdstuk 7 bevatten de uitwerking van alle casussen, waarna in hoofdstuk 8 een vergelijking tussen de casussen te lezen is. Hoofdstuk 9 bevat de conclusie van dit onderzoek en hoofdstuk 10 de aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt de theorie behandeld die van belang is bij de beantwoording van de probleemstelling, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Vanuit deze theorie – die de rode draad in dit onderzoek vormt – zal naar de werkelijkheid worden gekeken.

Een organisatie is vaak van haar omgeving afhankelijk voor de hulpbronnen die zij nodig heeft om haar taken uit te voeren. De mate waarin de organisatie over de benodigde hulpbronnen kan beschikken is afhankelijk de mate van hulpbronafhankelijkheid en van de mate van doelovereenstemming. Organisaties ontwikkelen strategieën om met deze twee variabelen om te gaan. Die strategieën monden ofwel uit in een bepaalde vorm van samenwerking of juist in het tegenovergestelde: geen samenwerking. In dit onderzoek wordt verondersteld dat de mogelijkheden van een gemeente om een woningcorporatie te sturen, bepaald wordt door de relatie tussen beide organisaties. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat een samenwerkingsrelatie een gemeente de meeste mogelijkheden tot sturing biedt.

Achtereenvolgens komen in de hoofdstuk hulpbronafhankelijkheid, doelovereenstemming, strategieën en samenwerking aan de orde.

2.1 Hulpbronafhankelijkheid

Volgens Pfeffer (1982; 179) zijn er twee belangrijke theorieën over de omgeving van een organisatie; de organisatie-ecologie van de grondleggers Aldrich, Freeman & Hannan en resource dependence theory van Pfeffer & Salancik. De theorie over organisatie-ecologie gaat over het ontstaan en verdwijnen van (populaties van) organisaties als gevolg van een veranderende omgeving. In deze theorie bepaalt de (veranderende) omgeving de vorm van de organisatie.

De resource dependance theorie gaat over een – al dan niet vrijwillige uitwisseling – van hulpbronnen, voor de vervulling van taken en daarmee de overleving van een organisatie. Binnen deze theorie ligt de nadruk op datgene wat intern in de organisatie gebeurt om met een veranderende omgeving om te gaan.

De wisselwerking tussen organisatie en omgeving zijn in dit onderzoek belangrijk. In dit onderzoek wordt niet alleen stil gestaan bij de invloed die een omgeving heeft op een organisatie, maar ook hoe een organisatie door haar handelen haar omgeving probeert te beïnvloeden. In dit onderzoek wordt namelijk verondersteld dat gemeente en woningcorporatie elkaar wederzijds beïnvloeden, omdat ze van elkaar afhankelijk zijn voor het verkrijgen van hulpbronnen. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de omgeving van een organisatie, waarbij zowel de invloed van aanwezige hulpbronnen als de invloed van omgevingskenmerken belicht wordt.

2.1.1 Hulpbronnen

Hulpbronnen kunnen van alles zijn, zoals kennis, kapitaal, macht of informatie. Het gaat om de middelen die een organisatie kan aanwenden om haar omgeving te beïnvloeden. Elke organisatie heeft eigen waarden en belangen en probeert deze zoveel mogelijk te realiseren door hulpbronnen met haar omgeving uit te wisselen. Het gaat om een wederzijdse afhankelijkheid.

Toch gaat het niet alleen om feitelijke hulpbronnen. De perceptie van hulpbronnen speelt ook een belangrijke rol. Organisaties treden met elkaar in contact, omdat zij verwachten of hopen dat de desbetreffende interactie de benodigde hulpbronnen zal opleveren (Fenger; 2001; 44).

De hulpbronafhankelijkheid van een organisatie wordt volgens Pfeffer&Salancik (1978; 45) door drie kritieke punten bepaald:

- de mate waarin de organisatie de hulpbronnen nodig heeft om te overleven

- de mate waarin de organisatie beschikking heeft over de hulpbronnen
- de mate waarin alternatieve hulpbronnen beschikbaar zijn

Het tweede punt en het derde punt hangen samen met de omgeving van een organisatie. De centrale vraag is of een organisatie zelf beschikking heeft over de benodigde hulpbronnen of dat zij door middel van haar omgeving over de hulpbronnen kan beschikken. Deze aspecten zullen in paragraaf 2.1.2 verder toelicht worden.

Belangrijk daarbij is het soort hulpbron waarvan een organisatie afhankelijk is. Het kan voor een organisatie moeilijker zijn om één specifieke hulpbron (homogeen) te verkrijgen, dan wanneer zij diverse hulpbronnen (heterogeen) kan aanwenden. Het bestaan van alternatieve hulpbronnen, maakt een organisatie over het algemeen minder afhankelijk.

2.1.2 Omgevingkenmerken

Zoals aangegeven hangt de mate van hulpbronafhankelijkheid samen met de omgevingskenmerken van een organisatie. Volgens Hasenfeld (1983; 51) is de omgeving van een HSO te splitsen in een algemene en een taakomgeving. Een organisatie heeft weinig beïnvloedingsmogelijkheden op de algemene omgeving, die bestaat uit economische, sociaal-demografische, culturele, politiek- en wettelijke en technologische omstandigheden.

Op de taakomgeving kan een organisatie vaak wel invloed uitoefenen. Deze bestaat namelijk uit organisaties die nodig zijn voor het voortbestaan van de HSO, zoals leveranciers van fiscale hulpmiddelen, legitimiteit en autoriteit, leveranciers van cliënten, complementaire hulpmiddelen of diensten, consumenten en ontvangers van de diensten en concurrerende organisaties.

Niet alle hulpbronnen zijn direct toegankelijk, organisaties stellen vaak bepaalde voorwaarden aan een uitwisseling. Het is voor een organisatie belangrijk te analyseren welke hulpbronnen zij nodig heeft, welke organisatie de benodigde hulpbronnen bezit en welke voorwaarden aan de uitwisseling van deze hulpbronnen gesteld worden.

Een aantal omgevingskenmerken zijn relevant voor het bepalen van de mate van hulpbronafhankelijkheid. Ten eerste de mate waarin een omgeving hulpbronnen te bieden heeft. In een rijke omgeving zal een organisatie eerder in zijn behoefte kunnen voorzien, dan wanneer er sprake is van schaarste. Ten tweede de mate van concentratie of verspreiding van hulpbronnen. Wanneer er sprake is van concentratie – bijvoorbeeld één organisatie die alle hulpbronnen bezit – dan zal een organisatie meer afhankelijk zijn, dan wanneer zij met haar vraag bij meerdere organisaties terecht kan.

De mate van hulpbronafhankelijkheid is samen te vatten in:

Laag	Hoog
- Verspreiding (meerdere aanbieders)	- Concentratie (één aanbieder)
- Heterogeniteit (alternatieve hulpbronnen)	- Homogeniteit
- Rijkdom omgeving	- Armoede omgeving (schaarste)

2.2 Doelovereenstemming

Overleven is de belangrijkste drijfveer voor organisaties, volgens Pfeffer en Salancik (1978; 44), maar dat is afhankelijk van de mate waarin een organisatie erin slaagt de benodigde hulpbronnen te verwerven en te behouden. Maar hulpbronnuitwisseling zal niet altijd vanzelfsprekend plaatsvinden. Doelovereenstemming – bijvoorbeeld in de vorm van een gedeelde visie – kan een goede basis voor uitwisseling zijn. De uitwisseling van hulpbronnen zal gemakkelijker verlopen, wanneer duidelijk is welk doel men – al dan niet gezamenlijk – nastreeft en wie daaraan op welke wijze bijdraagt.

Er zijn twee benaderingen die doelovereenstemming tussen actoren behandelen, die relevant zijn voor dit onderzoek. Ten eerste het Institutional Analysis and Design framework (IAD) van Elinor Ostrom en ten tweede het Advocacy Coalition Framework (ACF) van Paul Sabatier.

In het IAD spelen de individuele actoren een centrale rol. Deze actoren treden binnen een actiearena met elkaar in contact met het doel hulpbronnen uit te wisselen (Ostrom; 1999). Het concept actiearena wordt gevormd door de sociale ruimte waarbinnen actoren goederen en diensten uitwisselen. Actoren kunnen samenwerken of elkaar juist beconcurreren. Door de relaties die een actor aangaat geeft hij de actiearena vorm. Bovendien gebruikt een individuele actor diverse regels om relaties te ordenen en ook daardoor beïnvloedt hij de arena. Er zijn bijvoorbeeld 'position rules' die duidelijk maken wat de positie van actoren zijn en hoe zij tegenover elkaar staan. De arena op zichzelf is ook geen losstaand concept, maar bevindt zich midden in de maatschappij. De actiearena wordt daardoor weer door de samenleving – de fysieke omgeving en sociaal-culturele kenmerken – beïnvloed. Deze theorie is voor dit onderzoek relevant, omdat het kijkt naar hoe een individuele actor zijn omgeving beïnvloedt. Maar het handelen van het individu wordt weer gerelateerd aan zijn omgeving. Diezelfde wisselwerking geldt ook voor een organisatie. Een organisatie heeft hulpbronnen nodig uit haar omgeving, maar kan zelf vaak ook hulpbronnen aanwenden om haar omgeving te beïnvloeden. Zij heeft immers zelf ook bepaalde voorkeuren.

In de benadering van Sabatier staat de rol van beleidscoalities bij het totstandkomen van beleidsverandering centraal. Niet de individuele actoren, maar de gevormde coalities treden met elkaar in contact. De basis voor deze interactie zijn 'policy beliefs,' de beleidsvisies van een coalitie. Er wordt door Sabatier onderscheid gemaakt in drie niveaus, namelijk deep core values, policy core beliefs en secondary aspects.

Deep core values zijn onwrikbare, normatieve veronderstellingen van de actor (Sabatier; 1989; 145). Het gaat om de fundamentele waarden van een actor, die geldig zijn voor alle aspecten van het leven. Centraal staan vaak opvattingen over wat goed of kwaad is en wat rechtvaardig is. In dit onderzoek valt bijvoorbeeld te denken aan het gezamenlijk opkomen en zorg dragen voor de zwakkeren in de samenleving, zoals dementerenden. Het tweede niveau – policy core beliefs – gaat over de voorkeuren en doelen van de actoren. Bijvoorbeeld de visie over hoe langer zelfstandig wonen vormgegeven wordt. Dit is de basis voor doelbereikingsstrategieën. Op het derde niveau – secondary aspects – worden de instrumentele keuzes gemaakt; de middelen die ingezet gaan worden om de beleidsdoelen te bereiken. Niet alleen moet men het eens zijn over de belangrijkste problemen in het beleidsveld, maar ook over hoe de organisatie van het beleidsveld eruit zou moeten zien en wie welke rol gaat vervullen (Fenger, 2001; 88). Naast de keuze voor instrumenten, moet men ook bepalen wie welke instrumenten gaat inzetten.

Zoals uit het voorgaande blijkt heeft motivatie twee kanten. Enerzijds een cognitieve kant, namelijk de fundamentele ideeën en beleidsstrategieën. Anderzijds een instrumentele kant; de doelgerichte inzet van instrumenten door één of meerdere organisaties om de gewenste doelen te bereiken. (Fenger, 2001; 47)

Zowel de benadering van Ostrom als die van Sabatier laten zien dat organisaties – individueel of in coalities – hun omgeving proberen te beïnvloeden, omdat zij hulpbronnen willen verkrijgen. Toch speelt de wisselwerking tussen individu of coalitie en de omgeving een belangrijke rol, zoals Pfeffer & Salancik (1978) aangeven. In dit onderzoek wordt verondersteld dat de relatie die gemeente en woningbouwcorporatie aangaan om hulpbronnen

uit te wisselen, niet alleen bepaald wordt door de mate van hulpbronaafhankelijkheid, maar ook van de mate van doelovereenstemming (consensus of dissensus van ‘policy beliefs’).

De variabele doelovereenstemming wordt onderverdeeld in

- Dissensus
- Consensus

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
- overeenstemmende deep core values	- verschillende deep core values
- overeenstemmende policy core beliefs	- verschillende policy core beliefs
- overeenstemmende secondary aspects	- verschillende secondary aspects

2.3 Strategieën

Het woord wisselwerking is al meerdere malen gevallen. Dat een organisatie afhankelijk is van haar taakomgeving voor hulpbronnen en dat daar vaak verplichtingen aan vast zitten is namelijk niet simpelweg een gegeven. Pfeffer (1982, 179) geeft aan dat een organisatie op strategische wijze omgaat haar afhankelijkheid. Zij zal niet zomaar voldoen aan de eisen van haar omgeving, maar zal verschillende strategieën toepassen om met de beperkingen van de hulpbronaafhankelijkheid en mate van doelovereenstemming om te gaan. Het komt er op neer dat niet alleen de omgeving de organisatie beïnvloedt, maar dat ook het omgekeerde gebeurt. Een organisatie kan diverse strategieën toepassen, die in dit onderzoek worden gesplitst in ‘wel’ of ‘niet’ gericht op samenwerking. Er is voor deze tweedeling gekozen, omdat dit onderzoek gericht is op het aansporen van woningcorporatie. Er wordt verondersteld dat een gemeente de beste sturingsmogelijkheden heeft, wanneer zij samenwerkt met een woningcorporatie.

2.3.1 Niet gericht op samenwerking

Er zijn een aantal situaties waarin organisatie strategisch gedrag zal vertonen, dat niet zozeer gericht is op samenwerking. In dit onderzoek wordt verondersteld dat een organisatie dergelijke strategieën zal toepassen wanneer er sprake is van (een combinatie van) lage hulpbronaafhankelijkheid en dissensus over doelovereenstemming.

Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat organisatie machteloos tegenover haar taakomgeving is of dat er (onoverkoombare) ideologische verschillen tussen organisaties bestaan. In zo'n geval kan een organisatie een strategie toepassen gericht op het verstoren van een relatie. Hasenfeld (1983; 79) spreekt over destructieve strategieën. (Sabatier; 1989;

Wanneer er meer aanbieders van de benodigde hulpbronnen zijn, is een concurrerende strategie denkbaar. Organisaties zullen moeten aantonen waarom de onafhankelijke organisatie juist voor hun moet kiezen wanneer het gaat om de uitwisseling van hulpbronnen. In dit onderzoek wordt verondersteld dat in een dergelijke situatie de onafhankelijke organisatie eerder voor een organisatie kiest met (ongeveer) eenzelfde visie.

Een andere mogelijkheid is dat een organisatie zelf belangrijke hulpbronnen bezit. Hierdoor neemt zij een autoritaire positie in en kan de organisatie zelf de voorwaarden van een uitwisseling dicteren.

2.3.2 Gericht op samenwerking

Ten tweede zijn er strategieën gericht op het aangaan van een relatie tussen twee of meerdere organisaties. In dit onderzoek wordt verondersteld dat een organisatie dergelijke strategieën zal toepassen wanneer er sprake is van (een combinatie van) hoge hulpbronaafhankelijkheid en consensus over doelovereenstemming.

Strategieën gericht op relatieontwikkeling moeten leiden tot het krijgen van consensus over doelovereenstemming en de uitwisseling van hulpbronnen. Centraal staat dat organisaties onderling relaties aangaan, omdat het hun meerwaarde zal opleveren. Bijvoorbeeld een woningcorporatie en gemeente werken beiden op eenzelfde terrein (volkshuisvesting), bedienen eenzelfde groep mensen (dementerenden) en kunnen ongeveer eenzelfde beleidsvisie hebben.

Coalitievorming gebeurt vaak op basis van een gezamenlijke visie. Organisaties proberen over één of meerdere issues doelovereenstemming te bereiken, waardoor samenwerking mogelijk wordt. Voor samenwerking is het namelijk noodzakelijk dat er een zekere mate van consensus is over het beleidsveld en daarnaast moeten beide partijen voordelen zien in de samenwerking. Dit vraagt echter wel veel afstemming over verantwoordelijkheden en verhoudingen tussen organisaties. Organisaties kunnen besluiten onderling hulpbronnen uit te wisselen nu ze doelovereenstemming bereikt hebben, maar kunnen ook een coalitie vormen ten opzichte van andere organisaties in de taakomgeving (Hasenfeld, 1983; 76).

Een andere veelvoorkomende strategie om de uitwisseling van hulpbronnen tussen organisaties te garanderen is contracteren. Hasenfeld (1983; 73) definieert een contract als “*a negotiated agreement, formal or informal, between two organizations for the exchange of resources or services.*” Uit artikelen van Vlaar e.a. (2006), Blomqvist e.a. (2005) en Kumar & Seth (1998) komt het onderscheid expliciete en impliciete (ook wel normatieve) contracten naar voren. In dit onderzoek wordt verondersteld dat de vorm die de intra-organisatorische afspraken krijgen, afhankelijk is van de mate van hulpbronafhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming.

Expliciete contracten zijn formele, geschreven contracten waarin de basis van samenwerking vastgelegd is. In dit onderzoek wordt verondersteld dat men voor expliciete afspraken kiest, wanneer er sprake is van een hoge hulpbronafhankelijkheid en dissensus over de doelovereenstemming. Door middel van expliciete afspraken probeert men de uitwisseling van hulpbronnen te garanderen, ondanks dat men een verschillende visie heeft. De afwezigheid van doelovereenstemming, wordt met wantrouwen in de relatie geassocieerd (Blomqvist e.a. 2005). Men wil daarom de uitwisseling specifiek op papier hebben. Het nadeel van deze vorm van contracteren is wel dat het de autonomie en flexibiliteit van een organisatie limiteert. Er kan daardoor minder makkelijk op een dynamische omgeving ingesprongen worden.

Impliciete of normatieve contracten worden door Blomqvist e.a. (2005) omschreven als “*a state of mind, a belief or an expectation held by one trading partner about another that the other will behave in a mutually acceptable manner.*” In dit onderzoek wordt verondersteld dat men voor impliciete afspraken kiest, wanneer er sprake is van een lage hulpbronafhankelijkheid en consensus over de doelovereenstemming. Omdat men eenzelfde visie heeft, zal de uitwisseling van hulpbronnen gemakkelijker verlopen. Eenzelfde visie zal vertrouwen wekken, waardoor organisaties elkaar de ruimte bieden naar eigen inzicht te handelen (Blomqvist e.a., 2005). Communicatie tussen de samenwerkende organisaties bij deze contractvorm is van belang, want het draait om wederzijds begrip, gezamenlijke visie en gedeelde normen en waarden.

De keuze voor impliciete afspraken wordt versterkt door een lage hulpbronafhankelijkheid; er is immers weinig noodzaak bij het verkrijgen van hulpbronnen, organisaties kunnen ook zonder deze hulpbronnen voortbestaan. Bovendien zal een onafhankelijke organisatie, bij de aanwezigheid van meerdere aanbieders, expliciete contracten willen voorkomen. Zij wil de

vrijheid hebben om, indien nodig, van uitwisselingsrelatie te veranderen. Datzelfde geldt bij de aanwezigheid van alternatieve hulpbronnen.

Toch kent deze vorm van contracteren ook nadelen, want een impliciet contract kan ambiguïteit opleveren. Er kan onduidelijkheid ontstaan over verantwoordelijkheden met conflict tot gevolg.

Impliciete en normatieve zijn overigens complementair. Verondersteld wordt dat van deze combinatie gebruik zal worden gemaakt wanneer er sprake is van een hoge mate van hulpbronaafhankelijkheid en consensus over doelovereenstemming. Enerzijds wordt verondersteld dat er sprake is van vertrouwen in de relatie tussen organisaties, men deelt immers dezelfde visie. Men kiest voor impliciete afspraken, omdat men elkaar vertrouwt en deze vorm van afspraken de flexibiliteit van een organisatie ten goede komt. Anderzijds is er sprake van een hoge hulpbronaafhankelijkheid, wat de organisatie dwingt tot expliciete afspraken over – minimaal – de noodzakelijke hulpbronnen.

<i>Strategieën gericht op samenwerking</i>	<i>Strategieën niet gericht op samenwerking</i>
- coalitievorming	- destructieve strategie
- contracteren	- concurrentie
o impliciet	- autoritaire strategie
o expliciet	

2.4 Samenwerking

In dit onderzoek wordt extra aandacht besteed aan de strategieën die leiden tot een bepaalde relatie, omdat dit onderzoek juist in gaat op de sturingsmogelijkheden in de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties. Zowel gemeenten als woningcorporaties houden zich bezig met volkshuisvesting en daarom is samenwerking tussen beide partijen – die elkaar kunnen ondersteunen en versterken – geen onlogische verwachting. Zij delen immers hun cliënten, namelijk dementerenden, in wiens wensen en behoeften zij moeten voorzien. In dit onderzoek wordt verondersteld dat de gemeente de meeste sturingsmogelijkheden heeft, wanneer er sprake is van samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie.

Ondanks dat organisaties gericht zijn op het behouden van de eigen autonomie, gaan zij dagelijks diverse samenwerkingsverbanden aan. Samenwerking vindt niet overal plaats, het is een doelgerichte, strategische keuze. Omdat er verschillende vormen van samenwerking zijn, wordt Pröpper (2000) gebruikt om het onderscheid te verduidelijken. Hij noemt drie verschillende vormen van samenwerking, namelijk coördinatie, integratie en samenwerking.

Heel simpel gezegd is coördinatie het omgekeerde van langs elkaar heen werken of gescheiden van elkaar werken (Pröpper, 2000). Wanneer twee of meer actoren hun individuele handelingsplannen (activiteiten, middelen, doelen en tijdskeuzen) bewust op elkaar afstemmen, wordt dat coördinatie genoemd. Doet slechts één actor dat dan is er geen sprake van coördinatie, maar van (eenzijdige) aanpassing. Bij coördinatie kan de afstemming tussen de actoren beperkt blijven tot hun individuele handelingsplannen, terwijl bij bijvoorbeeld samenwerking ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Voor coördinatie is geen coalitievorming – het zoeken naar doelovereenstemming – nodig, maar zal men de uitwisseling van hulpbronnen wel willen garanderen. In dit onderzoek wordt verondersteld dat organisaties daarvoor gebruikmaken van expliciete contracten.

Een stap verder dan coördinatie, is integratie. Dit is het bewust afstemmen van handelingsplannen van twee of meer actoren zodat er een eenheid of een samenhangend

geheel ontstaat. Pröpper (2000) stelt dat het essentieel is dat organisaties verschillen overbruggen. Dit hoeft echter niet door te slaan in het egaliseren van verschillen. Onenigheden kunnen simpelweg aan de kant geschoven worden om een functioneel geheel te creëren.

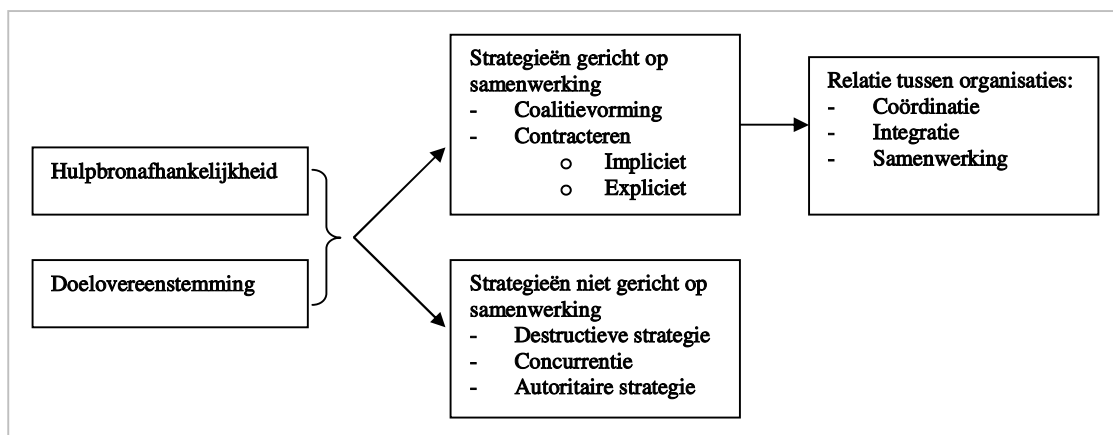
Voor integratie is de strategie coalitievorming een logische keuze, omdat men enige doelovereenstemming wil bereiken. Toch zal er wat contracten betreft, gebruik worden gemaakt van impliciete afspraken. In dit onderzoek wordt namelijk verondersteld dat integratie past bij lage hulpbronafhankelijkheid. Het is voldoende dat organisaties doelovereenstemming creëren om op deze manier een eenheid te vormen. Impliciete afspraken bieden organisaties de vrijheid om binnen het afgestemde geheel hun eigen invulling te bepalen.

Samenwerking gaat verder dan coördinatie of integratie. Pröpper (2000) omschrijft samenwerking als de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Krachten worden gebundeld waarbij naast eventuele individuele doelen van organisaties ook altijd een gemeenschappelijk doel aanwezig is. Dit vereist van organisaties dat zij een deel van hun autonomie opgeven. Rekening met elkaar houden en elkaar wederzijds informeren zijn belangrijke randvoorwaarden voor samenwerking. Daarom zal bij samenwerking ook gebruik gemaakt worden van zowel de strategie coalitievorming als contracteren. Er is vertrouwen in elkaar – er is immers doelovereenstemming – maar men zal ook de uitwisseling van enkele essentiële hulpbronnen willen garanderen. Dat neemt niet weg dat men elkaar de ruimte biedt om naar eigen inzicht te handelen. In dit onderzoek wordt dan ook verondersteld dat wanneer er sprake is van samenwerking, er gebruik zal worden gemaakt van zowel impliciete als expliciete afspraken.

	<i>Coalitievorming</i>	<i>Contracteren</i>
Coördinatie	Nee	Expliciete afspraken
Integratie	Ja	Impliciete afspraken
Samenwerking	Ja	Combinatie impliciete en expliciete afspraken

2.5 Conclusie

Het theoretisch kader zoals hiervoor beschreven is samen te vatten in het onderstaande schema:



Op basis van de mate van hulpbronafhankelijkheid (laag of hoog) en de mate van doelovereenstemming (dissensus of consensus), kiezen organisaties strategieën om hun

omgeving te beïnvloeden. Binnen die strategieën is een tweedeling te maken. Ten eerste zijn er strategieën die er niet zozeer op gericht zijn om samen te werken, zoals een destructieve strategie of concurrentie. Ten tweede zijn er strategieën gericht op samenwerking, zoals coalitievorming en contracteren. De relatie tussen organisaties kan echter verschillende vormen aannemen, namelijk coördinatie, integratie of samenwerking. Verondersteld wordt dat samenwerking een gemeente de meeste sturingsmogelijkheden biedt ten opzichte van een woningcorporatie.

Vanuit het theoretisch kader volgt – op basis van de onafhankelijke variabelen doelovereenstemming en hulpbronafhankelijkheid – het volgende schema voor het verklaren van het type relatie tussen organisaties:

		Doelovereenstemming	
		<i>Dissensus</i>	<i>Consensus</i>
Hulpbron-afhankelijkheid	<i>Laag</i>	<i>Geen relatie</i>	<i>Integratie</i>
	<i>Hoog</i>	<i>Coördinatie</i>	<i>Samenwerking</i>

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven op welke manier een antwoord op de probleemstelling van dit onderzoek gevonden gaat worden. Het theoretisch kader, zoals in dit hoofdstuk beschreven, vormt de leidraad in het onderzoek en het onderzoeksverslag.

HOOFDSTUK 3 ONDERZOEKSMETHODEN

In dit onderzoek gaat het – in de bewoording van Geurts (1999; 31), om een zogenaamd ‘therapieprobleem.’ Bij therapieproblemen gaat het om de middelen die achterhaald moeten worden om een bepaalde (ongewenste) situatie te veranderen in een andere (gewenste) situatie. In dit onderzoek wordt gezocht naar instrumenten voor de gemeente om woningcorporaties aan te sporen te voorzien in het langer zelfstandig wonen van dementerenden.

Er wordt gebruik gemaakt van een case study om – op basis hulpbronafhankelijkheid en doelovereenstemming – de relatie tussen gemeenten en woningbouwcorporaties op het moment van onderzoek te beschrijven. Het theoretisch kader uit het vorige hoofdstuk is het framework voor de het verzamelen van data over casussen. De data is verzameld door middel van vijftien interviews met gemeentebambtenaren en medewerkers van corporaties. Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse (beleids)documenten. Aan de hand van de theoretische veronderstellingen uit het vorige hoofdstuk zijn de interviews geïnterpreteerd en casussen gevormd (Baarda e.a. 1995; 21 en Stake, 1998; 103).

Vervolgens zijn de uitgewerkte casussen naast elkaar gelegd en vergeleken, met het doel overeenkomsten maar vooral ook verschillen te achterhalen. Er is geprobeerd vanuit de twee onafhankelijke variabelen – hulpbronafhankelijkheid en doelovereenstemming – te verklaren waarom in de ene casus wel sprake is van samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties en in de andere casus niet (Geurts, 1999; 29 en Baarda e.a. 1995; 106). Ook is gezocht naar andere factoren – buiten het gehanteerde onderzoeksmodel – die van invloed zijn op het uitblijven van samenwerking (Yin, 1994).

Op basis van de onderzoeksresultaten in de casussen worden de gemeenten instrumenten aangereikt om woningbouwcorporaties te sturen, teneinde het langer zelfstandig wonen van dementerenden mogelijk te maken.

In dit hoofdstuk worden als eerste enkele variabelen geoperationaliseerd, daarna volgt de selectie van de casussen en de respondenten, de dataverzameling en de data-interpretatie.

3.1 Operationaliseren

In deze paragraaf zullen een viertal variabelen uit dit onderzoek meetbaar gemaakt worden. Het gaat om de variabelen hulpbronafhankelijkheid, doelovereenstemming, strategieën en samenwerking.

3.1.1 Hulpbronafhankelijkheid

De hulpbronafhankelijkheid wordt bepaald door de kenmerken van de benodigde hulpbron en de kenmerken van de omgeving. Onderstaand wordt omschreven hoe deze twee aspecten onderzocht zijn.

Type hulpbron

De hulpbronafhankelijkheid van een organisatie wordt mede bepaald door het type hulpbron (homogeen/heterogeen) waarvan een organisatie afhankelijk is. Het langer zelfstandig wonen van dementerenden is in meerdere of mindere mate een vorm van sociale volkshuisvesting. Er wordt geen onderscheid gemaakt in de diverse woonvormen die mogelijk zijn, omdat in principe iedere aanbieder elke woonvorm kan realiseren. Het gaat bij het langer zelfstandig wonen van dementerenden om het realiseren van een product wat wonen, zorg en welzijn combineerd.

Sociale volkshuisvesting wordt heterogeen gekenmerkt, wanneer er een alternatief is. Omdat sociale volkshuisvesting puur een taak van een woningcorporatie is, wordt het als heterogeen

aangemerkt wanneer woonvormen voor dementerenden door andere aanbieders (projectontwikkelaars of particuliere initiatieven) gerealiseerd worden. Hierdoor wordt de afhankelijkheid van de gemeente verkleind, omdat zij immers haar vraag bij meerdere partijen kan neerleggen.

Sociale volkshuisvesting wordt homogeen gekenmerkt, wanneer er geen alternatieven zijn. Wanneer de gemeente alleen bij woningcorporaties terecht kan voor de hulpbron sociale huisvesting van dementerenden.

Omgevingskenmerken

Om de omgevingskenmerken inzichtelijk te maken is achterhaald hoeveel aanbieders – woningcorporaties – binnen een gemeente werkzaam zijn en of dit financieel gezonde organisaties zijn. Er is gebruik gemaakt van een lijst van het Nationaal register volkshuisvesting instellingen om het aantal woningcorporaties per gemeente te achterhalen. Toen deze lijst specifiek voor dit onderzoek onvolledig bleek (daarover valt meer te lezen in paragraaf 3.2) is door middel van interviewvragen aan zowel gemeenteambtenaren als medewerkers van woningcorporaties gevraagd om het aantal woningcorporaties werkzaam binnen de gemeentegrenzen te benoemen (vragenlijst bijlage I; vraag 2).

De rijkdom of armoede van een omgeving wordt bepaald door de financiële situatie van een woningcorporatie; haar vermogen om te investeren in sociale volkshuisvesting. De jaarrekening en het jaarverslag van een woningcorporatie zijn openbaar, dus zowel medewerkers van de corporatie zelf als gemeenteambtenaren hebben inzicht in de financiële situatie. Een omgeving waarin zich financieel gezonde corporaties bevinden is als rijkdom aangemerkt.

Hulpbronafhankelijkheid is in dit onderzoek ingedeeld als laag, wanneer er meerdere aanbieders zijn, wanneer het gaat om een heterogeen product en wanneer de omgeving zich kenmerkt door rijkdom. Er zijn dan namelijk alternatieven, keuzemogelijkheden, voor de onafhankelijke organisatie.

De hulpbronafhankelijkheid is hoog, wanneer er één aanbieder is, wanneer het gaat om een homogeen product en wanneer de omgeving zich kenmerkt door armoede. In dit geval heeft de onafhankelijke organisaties geen keuzemogelijkheden.

3.1.2 Doelovereenstemming

Doelovereenstemming wordt geanalyseerd op basis van de omschrijving van ‘policy beliefs’ door Sabatier. Beleidsvisies worden door Sabatier op drie niveaus ingedeeld, namelijk deep core, policy core en secondary aspects. Onderstaand wordt omschreven hoe de drie niveaus onderzocht zijn. Om vertroebeling van de antwoorden te voorkomen is aan de respondenten gevraagd te antwoorden ‘namens hun organisatie’ en niet vanuit hun persoonlijke overtuigingen.

Deep Core

Het gaat om de fundamentele opvattingen van een actor, in dit onderzoek de gemeente en de woningcorporatie. Fundamentele opvattingen die voor dit onderzoek relevant zijn:

- Opkomen en zorg dragen voor de zwakkeren in de samenleving (specifiek de dementerenden)
- Langer zelfstandig wonen; de zwakkeren (dementerenden) midden in de samenleving laten wonen en participeren (extramuralisering)

Door middel van interviews is de deep core bij beide organisaties onderzocht. Respondenten werden gevraagd naar geplande of lopende projecten voor het langer zelfstandig wonen en naar het benoemen van dementerenden als doelgroep (vragenlijst bijlage I; vraag 1 en 3).

Policy Core

De policy core is de beleidsvisie die een organisatie heeft over het langer zelfstandig wonen. Belangrijke aspecten zijn:

- Wat gemeenten en corporaties onder ‘langer zelfstandig wonen’ verstaat.
- Welke visie beide organisaties hebben over het langer zelfstandig wonen van specifiek dementerenden.

Door middel van interviewvragen, stellingen en beleidsplannen is de policy core onderzocht. Aan de respondenten werd gevraagd wat zij onder het langer zelfstandig wonen verstaan (vragenlijst bijlage I; vraag 3). Bovendien is bekeken of het langer zelfstandig wonen opgenomen is in de beleidsplannen. Ook kregen de respondenten de onderstaande stellingen voorgelegd over de geschikte woonvormen voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden. De antwoorden van de respondent van de woningcorporatie werd vervolgens vergeleken met die van de geïnterviewde ambtenaar. De beleidsvisie werd als ‘dissensus’ beoordeeld wanneer men over meer dan vier van de negen woonvormen verschillend dacht.

Woonvormen

- Verpleeghuizen
- Verzorgingshuizen
- Afgesloten buurten voor dementerenden (eigen huizen, gemeenschappelijke ruimte, tuinen – maar allemaal begrensd)
- Woonvormen in reguliere wijken, met zorg aan huis
- Woonvormen in reguliere wijken, waar een wijkservicecentrum staat (zorg,- activiteiten,- diensten,- en gezondheidsfaciliteiten)
- Levensloopbestendige woningen:
 - o Verbouwen
- Levensloopbestendige woningen:
 - o Nieuwbouw
- Kleinschalig wonen: Verzorgingshuizen (kleinschalige groepswoningen, aanleunwoningen)
- Kleinschalig wonen: Verpleeghuizen (kleine, herkenbare, huiselijke afdelingen binnen het verpleeghuis)

Secondary aspects

Er moeten instrumenten gekozen worden en bepaald worden welke organisatie deze zal inzetten teneinde de beleidvisie – policy core – te verwezenlijken. Belangrijke aspecten in dit onderzoek zijn:

- Welke hulpmiddelen zijn er nodig voor het verwezenlijken van de beleidsvisie?
- Over welke hulpmiddelen beschikken de organisaties om de beleidsvisie te verwezenlijken?
- Wie is verantwoordelijk voor de inzet van welk hulpmiddel voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden?

Door middel van interviewvragen en stellingen zijn de secondary aspects onderzocht. Tijdens het interview werden de respondenten gevraagd welke hulpmiddelen nodig zijn voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden (zie vraag 4, bijlage X). Maar hoe de taakverdeling in het beleidsveld in elkaar steekt – wie welke instrumenten in moet zetten – werd aan de hand van de stellingen (zie volgende pagina) gevraagd. De respondenten moesten de stellingen met ‘eens’ of ‘oneens’ beantwoorden. De inhoud van de stellingen is gebaseerd op diverse rapporten van of in opdracht van het ministerie van VROM.

De antwoorden van de respondent bij de woningcorporatie zijn vervolgens vergeleken met die van de geïnterviewde ambtenaar. De secondary aspects werden als ‘dissensus’ beoordeeld wanneer men over meer dan drie van de zeven stellingen verschillend dacht.

<p><i>Inventarisatie woon,- zorg,- en welzijnsbehoeften</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - De woningcorporatie zou een inventarisatie naar de woonbehoeften van dementerenden moeten doen. - De inventarisatie van de zorg- en welzijnsbehoeften is een taak van de gemeente - Voor een succesvolle samenwerking tussen gemeenten en woningcorporatie is een gezamenlijke inventarisatie naar de woon,- zorg,- en welzijnbehoeften van de dementerenden noodzakelijk. - De gemeente moet op de hoogte zijn van zowel de woon,- als zorg,- en welzijnsbehoefte van de dementerenden.
<p><i>Woningaanpassing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Het aanpassen van bestaande woningen is een taak van de gemeente
<p><i>Verzorgings,- en verpleeghuizen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Het bouwen van verpleeg- en verzorgingstehuizen behoort niet tot de taak van een woningcorporatie.
<p><i>Ondersteunende gebouwen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - De woningcorporatie is niet verantwoordelijk voor bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen (bijvoorbeeld een wijkservicecentrum).

Om doelovereenstemming te achterhalen moet er naar alle drie de niveaus gekeken worden. In dit onderzoek wordt verondersteld dat het essentieel is overeenstemming in de fundamentele waarden te hebben, omdat anders samenwerking niet van de grond komt. Wanneer één organisatie opkomt voor de zwakkeren – in dit geval dementerenden – maar de andere organisatie vindt dat alles onder ‘eigen verantwoordelijkheid’ valt, zal er geen hulpbronuitwisseling plaatsvinden. Over fundamentele waarden valt niet te discussiëren (Sabatier; 1989).

Consensus over de policy core – de beleidsvisie – is noodzakelijk, omdat verondersteld wordt dat er geen hulpbronuitwisseling zal plaatsvinden wanneer men geheel verschillende zaken nastreeft. Op het niveau van beleidsvisies kan echter gediscussieerd worden en afstemming gezocht worden tussen organisaties. Dit kan de hulpbronuitwisseling alsnog ten goede komen. Datzelfde geldt voor de secondary aspects. Over de instrumenten die moeten bijdragen aan doelverwezenlijking kan gediscussieerd en afgestemd worden. Een belangrijk knelpunt kan gevormd worden door de vraag ‘wie is verantwoordelijk voor de inzet van instrumenten’ in plaats van de vraag welke instrumenten noodzakelijk zijn.

Uiteindelijk is in dit onderzoek gekozen om van consensus te spreken, wanneer zowel de woningcorporaties als de gemeente op alle drie de niveaus consensus behalen. Het omgekeerde geldt voor dissensus over de doelovereenstemming.

3.1.3 Strategieën

Op basis van de mate van hulpbronafhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming ontwikkelen organisaties gedrag om hun omgeving te beïnvloeden. Aan alle geïnterviewden is gevraagd hoe zij de relatie tussen beide organisaties zouden beschrijven en hoe de relatie tot stand gekomen is. Daarnaast wordt gevraagd naar de min- en pluspunten van de relatie tussen de gemeente en woningcorporatie. Hieronder worden de strategieën die relevant zijn voor dit onderzoek geoperationaliseerd.

Destructieve strategie

Om een destructieve strategie te achterhalen wordt in de interview vooral gelet op de houding van organisaties tot elkaar. Indien geïnterviewden aangeven geen relatie met elkaar aan te gaan of organisaties zich op een dusdanige manier lijken te gedragen dat de samenwerking doelbewust belemmerd wordt, wordt uitgegaan van een destructieve strategie.

Concurrentie

Concurrentie wordt ten eerste verondersteld bij de aanwezigheid van meerdere woningcorporaties. Er wordt gevraagd de relatie tussen de woningcorporaties onderling te beschrijven. Concurrentie wordt pas vastgesteld als in interviews de relatie tussen de woningcorporaties door meerdere geïnterviewden daadwerkelijk zo beleefd en benoemd wordt.

Coalitievorming

In dit onderzoek wordt uitgegaan van coalitievorming, wanneer er sprake is van pogingen om doellovereenstemming over (een deel van) een beleidsveld te bereiken. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd of een gezamenlijke probleemanalyse of een gezamenlijk woononderzoek plaatsgevonden heeft. Het maakt daarbij niet zozeer uit in welke fase dit zich bevindt; oriënterende gesprekken of bijvoorbeeld een visie die al gereed is. Het gaat om de intentie van twee of meerdere organisaties om consensus over doellovereenstemming te bereiken.

Contracteren

Contracteren betreft het opstellen of al opgesteld hebben van inter-organisatiele afspraken. Aan alle respondenten is gevraagd naar de aanwezigheid van afspraken en hoe deze vormgegeven zijn (vraag 6, bijlage X). Na het interview zijn de prestatieafspraken verkregen. De antwoorden van de respondenten zijn vergeleken met datgene wat op papier stond. Impliciete afspraken; zijn schriftelijke of mondelinge afspraken waarin weinig concreet gemaakt is. Het zijn intenties, vrijblijvende afspraken die veel ruimte bieden voor eigen invulling. Bij de formulering van de afspraken valt bijvoorbeeld te denken aan de woorden 'kunnen' of 'denken na over.' Expliciete afspraken zijn heel concreet. Bij de formulering van de afspraken kan het gaan over aantallen, financiën, kwaliteitseisen en categorieën woningen. Ook valt te denken aan de woorden 'moeten' of 'zullen.'

3.1.4 Samenwerking

Voor het onderzoeken van de samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie is gebruik gemaakt van de typering van Pröpper. Hij noemt drie vormen van samenwerking, namelijk coördinatie, integratie en samenwerking. Onderstaand wordt omschreven hoe deze vormen onderzocht zijn.

Coördinatie

Bij coördinatie staat de afstemming van het handelen van beide organisaties centraal. Het is een manier om te voorkomen dat men langs elkaar werkt. In dit onderzoek wordt gesproken van coördinatie, wanneer de samenwerking tussen de organisaties uit niet meer bestaat dan een – al dan niet structureel – overleg. Elkaar wederzijds (ad hoc) informeren is voldoende om op de hoogte te zijn van elkaars plannen en zaken af te stemmen.

Integratie

Integratie gaat verder dan coördinatie. Naast het afstemmen van handelingsplannen, wordt er geprobeerd om een eenheid of een samenhangend geheel te creëren. In dit onderzoek wordt er gesproken over integratie als er sprake is van structureel overleg tussen beide organisaties. Het gaat echter verder dan het wederzijds informeren en het afstemmen van handelingsplannen. Er moet ook sprake zijn van het creëren van consensus of afstemming over (een deel) van een beleidsveld. Dit kan zijn een gezamenlijke

probleemanalyse, het uniformeren van (een deel van) een beleidsvisie, of een complementaire aanpak van (een deel) van een beleidsveld.

Samenwerking

Samenwerking gaat nog verder omdat er sprake is van gemeenschappelijke handelingplannen. In dit onderzoek betekent dat de gemeente en woningcorporatie de krachten bundelen. Indicatoren voor samenwerking zijn een gezamenlijke visie en een gezamenlijk uitvoeringsplan. Naast individuele doelen hebben de organisaties ook gezamenlijke doelen opgesteld. Beide organisaties houden rekening met elkaar en zorgen voor afstemming en overeenstemming in structurele overlegmomenten.

Door middel van interviewvragen (vraag 2, 4 en 5, bijlage X) is aan alle respondenten gevraagd hoe de samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie verloopt. Tevens kregen de respondenten de onderstaande stellingen voorgelegd.

- Om het langer zelfstandig wonen van dementerenden te verwezenlijken is samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie noodzakelijk.
- De woningcorporatie is in een samenwerkingsverband ten behoeve van het langer zelfstandig wonen van dementerenden meer dan alleen de uitvoerder van gemeentelijk beleid.
- De gemeente moet een duidelijke visie hebben over het langer zelfstandig wonen van dementerenden, om succesvol te kunnen samenwerken.
- De gemeente moet het initiatief nemen om tot een samenwerking met de woningcorporatie te komen.
- De woningcorporatie zou de rol van 'uitvoerder' op zich moeten nemen om de plannen van de gemeenten met betrekking tot het langer zelfstandig wonen van dementerenden te verwezenlijken.

De respondenten is gevraagd met 'eens' of 'oneens' te antwoorden en de keuze te motiveren. Op de gegeven antwoorden en motivatie werd doorgevraagd. De antwoorden van de respondent bij de woningcorporatie werd vervolgens verleden met die van de geïnterviewde ambtenaar. Deze stellingen zijn voornamelijk gebruikt om het gesprek over de vorm van samenwerking op gang te krijgen. Door middel van doorvragen is geprobeerd de casus in één van de typeringen van Pröpper te passen.

3.2 Case selectie

Gegeven de beschikbare onderzoekstijd is het aantal te onderzoeken cases op vier gesteld. Binnen de provincie Overijssel is een viertal gemeenten geselecteerd met een maximum aan variatie, om zo de 'reikwijdte van mogelijkheden' zo goed mogelijk te bedekken. Door meerdere gemeenten te selecteren en te bestuderen, kunnen betere conclusies getrokken worden. Er is namelijk altijd verschil tussen de casussen, maar als er uiteindelijk overal eenzelfde conclusie uit komt kan deze beter worden gegeneraliseerd (Yin, 1994). Via de verschillen en overeenkomsten tussen de cases kunnen patronen in variabelen en relaties tussen variabelen ontdekt worden.

De gemeenten worden geselecteerd op de onafhankelijke variabele 'mate van hulpbronafhankelijkheid.' Omdat op voorhand niet alle aspecten van hulpbronafhankelijkheid – zoals in paragraaf 3.1.1 besproken – bekend zijn, is geselecteerd op basis van het aantal woningcorporaties. De maximum aan variatie wordt verwezenlijkt door op basis van een lijst van het Nationaal register volkshuisvesting instellingen gemeenten te selecteren, waar geen, één, twee of meer woningcorporaties aanwezig zijn. De overige aspecten van hulpbronafhankelijkheid, namelijk de aanwezigheid van alternatieve hulpbronnen en rijkdom

van een omgeving – zijn naderhand door middel van beleidsdocumenten en interviews achterhaald.

De selectie bleek in de praktijk echter niet zo zuiver als op papier beschreven. Zo werden de gemeente Haaksbergen, Dinkelland, Hardenberg en Zwolle geselecteerd omdat hier respectievelijk geen, één, twee en drie woningcorporaties aanwezig zouden zijn. Tijdens de eerste interviews werd als snel duidelijk dat de praktijk anders was. De gebruikte lijst bleek alleen de woningcorporaties van wie het hoofdkantoor in de desbetreffende gemeente staat weer te geven. Zo bleken Haaksbergen, Dinkelland, Hardenberg en Zwolle respectievelijk één, twee, twee en drie actieve woningcorporaties te hebben. Hierdoor moest ter plekke de insteek van het interview gewijzigd worden. Hierdoor kunnen enkele interviewvragen onderbelicht gebleven zijn.

3.3 Respondenten

De selectie van de respondenten vloeit voort uit de vraagstelling over doelovereenkomst en hulpronafhankelijkheid. Respondenten worden geselecteerd op basis van hun kennis over beide variabelen in een gemeente.

Zo is per geselecteerde gemeente een interview afgenomen met twee ambtenaren. Één ambtenaar die verantwoordelijk is voor volkshuisvesting en het contact met de woningcorporaties en één ambtenaar belast met (maatschappelijke) zorg. Op deze manier zijn zowel de fysieke- als zorgcomponent in het langer zelfstandig wonen vertegenwoordigd. De selectie vond plaats door op de desbetreffende afdeling het doel van het onderzoek uit te leggen, zodat men intern de meeste geschikte kandidaat kon aanwijzen. Enkele geïnterviewde ambtenaren noemden tijdens het interview ook hun contactpersonen binnen de woningcorporaties.

In de geselecteerde gemeenten is tevens bij alle aanwezige woningcorporaties een interview afgenomen met een respondent. Er is gevraagd naar een respondent die ervaring heeft met het samenwerken met de gemeente en die bij voorkeur betrokken is (geweest) bij langer zelfstandig wonen projecten. Binnen de woningcorporaties bestonden de respondenten veelal uit managers of een (algemeen) directeuren. Ook binnen deze organisaties heeft de selectie van respondenten plaatsgevonden door het doel van het onderzoek toe te lichten zodat men intern de meeste geschikte kandidaat kon aanwijzen. Enkele geïnterviewde medewerkers van woningcorporaties noemden tijdens het interview ook hun contactpersonen binnen de desbetreffende gemeente.

Toch bleek de selectie van respondenten in de praktijk een minder logische keuze dan hierboven beschreven. Het knelpunt ligt in het feit dat de respondenten van de gemeente en de respondenten van de woningcorporatie zich op een ander niveau in de organisatie begeven. Zo bevindt de directeur van een woningcorporatie zich niet op hetzelfde organisatieniveau als een ambtenaar, maar als de wethouder – de bestuurder van een gemeente. Nadat alle interviews achter de rug waren, was er geen tijd meer om alsnog wethouders te interviewen. Toch is dat een gemis in het onderzoek omdat het contact tussen wethouders en directeuren van woningcorporatie essentieel is voor de samenwerking tussen beide organisaties. Op dat niveau worden namelijk de eerste contacten gelegd.

Dit heeft een vertekening van de onderzoeksresultaten tot gevolg, omdat er consensus over de doelovereenstemming kan zijn tussen gemeenteambtenaar en een medewerker van een corporatie – terwijl er toch geen sprake is van een succesvolle samenwerking. Het knelpunt ligt op het bestuurlijk niveau, waar men verschillende ‘policy beliefs’ heeft.

3.4 Dataverzameling

Om uit elke casus informatie te verzamelen over de sturingsrelatie tussen gemeente en woningcorporatie, zijn verschillende methoden gehanteerd.

Ten eerste is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waarbij enkele (deel)vragen vooraf zijn vastgesteld. De interviewvragen - die afgeleid zijn van het theoretisch kader - zijn aan alle respondenten voorgelegd, zodat bij iedereen dezelfde onderwerpen aan bod kwamen. Het voordeel van semi-gestructureerde interviews is dat er ruimte is om door te vragen naar de eigen ervaring en mening van de respondent (Baarda e.a. 1996). Bovendien wordt de geïnterviewde in de gelegenheid gesteld genuanceerde antwoorden te geven. De geïnterviewde werd steeds gevraagd zijn mening toe te lichten aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden. De interviews duurde zestig tot negentig minuten en werden door middel van een recorder opgenomen om de betrouwbaarheid van de dataverzameling te vergroten. Tevens is de uitwerking van het interview teruggekoppeld aan de geïnterviewde, om eventuele misverstanden te voorkomen.

Bronnentriangulatie – het naslaan van meervoudig bronnen – is toegepast door meerdere personen binnen een gemeente te interviewen en door ook de woningcorporatie te interviewen over de relatie met de gemeente. De uiteindelijke uitwerking van een casus is op meerdere perspectieven gebaseerd.

Ten tweede is gebruik gemaakt van diverse (beleids)documenten, die via de respondenten verkregen zijn. Het gaat om de gemaakte prestatieafspraken, de woonvisie en het beleidsplan van een woningcorporatie. Ook hier is gebruik gemaakt van triangulatie, omdat de interviews en schriftelijke documenten elkaar aanvullen, of ondersteunen.

3.5 Data-interpretatie

Stake (1998; 87) zegt *'a case study is both the process of learning about the case and the product of our learning.'* De onderzoeker vormt een belangrijk instrument in dit onderzoek, omdat die degene is die de interviewvragen bepaalt, de antwoorden noteert en verwerkt. Want, zoals wederom Stake (1998; 99) formuleert, *'to learn the special views of actors, the local meaning.'* De onderzoeker interpreteert de antwoorden van de geïnterviewden en probeert een casus vorm te geven.

In dit onderzoek is veelal gevraagd naar de relatie tussen de gemeente en woningbouwcorporaties, waarbij het perspectief van beide organisaties op deze relatie is achterhaald. Geïnterviewden werden constant gevraagd hun mening over op visie de relatie te concretiseren aan de hand van (alledaagse) voorbeelden. De antwoorden van de geïnterviewden zijn geïnterpreteerd binnen het theoretisch kader.

Indien in de uitwerkingen van de interviews onduidelijkheden zaten, zijn geïnterviewden benaderd om zaken te verhelderen. Overige tegenstrijdigheden in de interviews van beide organisaties werden ondervangen door het bestuderen van beleidsdocumenten (zoals de Woonvisie en prestatieafspraken.) Daarnaast is de casus – het beeld van de relatie – altijd een afweging geweest tussen twee perspectieven, waarbij de antwoorden van alle respondenten tegen elkaar afgewogen zijn.

HOOFDSTUK 4 GEMEENTE DINKELLAND

De gemeente Dinkelland bestaat sinds 2001 uit de voormalige gemeenten Denekamp, Ootmarsum en Weerselo. De gemeente is zo'n 17.682 hectare groot, verdeeld over 15 plaatsen, kerkdorpen en buurtschappen. De woningvoorraad in de gemeente bestaat voor 85% uit koopwoningen en 15% uit huurwoningen (Dinkelland, 2008).

Binnen de gemeente zijn twee lokale woningcorporaties actief. Ten eerste St. Joseph Weerselo, die voornamelijk actief is in de voormalige gemeente Weerselo. Deze woningcorporatie heeft geen eigen werkapparaat en de werkzaamheden worden door het bestuur en door derden verricht. De werkzaamheden van de corporatie beperken zich tot het bijhouden van het bestaande huurdersbestand, zo'n 300 woningen. Ten tweede Dinkelborgh Wonen, die oorspronkelijk actief was in de voormalige gemeenten Ootmarsum en Denekamp. Dit is een professionele organisatie met zo'n 900 woningen in haar bezit.

Per 2010 gaan beide corporaties fuseren met de woningstichting Tubbergen en de woningstichting Vriezenveen-Westerhaar. Een deel van de administratieve taken van St. Joseph Weerselo zijn al ondergebracht bij Dinkelborgh Wonen. St. Joseph Weerselo en Dinkelborgh Wonen worden daarom in dit onderzoek samengenomen. Er is een interview afgenomen met een medewerker van Dinkelborgh Wonen die tevens St. Joseph Weerselo vertegenwoordigt.

Sinds enkele jaren zijn er twee regionale corporaties actief binnen de gemeentegrenzen, namelijk St. Joseph Almelo en Woongroep Twente. Deze corporaties zijn niet geïnterviewd omdat zij zich nog niet actief bezig houden met het huisvesten van doelgroepen.

4.1 Hulpbronafhankelijkheid

Voor het bepalen van de mate van hulpbronafhankelijkheid moet achterhaald worden van welk type hulpbron een organisatie afhankelijk is en hoe de omgeving van de organisatie eruit ziet.

4.1.1 Hulpbronnen

De gemeente is afhankelijk van de corporaties om te investeren in sociale volkshuisvesting. Dit is een homogeen product; er zijn geen alternatieven. Woningcorporaties kunnen mensen huisvesten, omdat zij kapitaal bezitten en kennis hebben van bouwen en wonen.

De woningcorporatie is op haar beurt voor een belangrijk deel afhankelijk van de gemeente voor het verwezenlijken van de huisvesting. In deze casus wordt medewerking op het gebied van vergunningverlening en ruimtelijke ordening en de inzet van financiële middelen voor bijvoorbeeld preventieve woningaanpassingen genoemd. Bij wet is geregeld dat alleen de gemeente bevoegd is voor lokale vergunningverlening en ruimtelijke orderingszaken. Er zijn voor een corporatie geen alternatieve opties.

De medewerker van Dinkelborgh Wonen vertelt, "*Wij zien de noodzaak en meerwaarde om met de gemeente samen te werken.*" Het gemeentebestuur van Dinkelland ziet die noodzaak van samenwerking niet – volkshuisvesting is de taak van de woningcorporatie en niet van de gemeente – en daarom blijkt de uitwisseling van hulpbronnen niet vanzelfsprekend. De medewerker van Dinkelborgh Wonen geeft aan dat in deze gemeente samenwerking niet goed van de grond komt door de houding en visie van het gemeentebestuur over de rol en taken van een woningcorporatie.

- ✓ *De gemeente en woningcorporatie zijn wederzijds van elkaar afhankelijk. Toch hangt de uitwisseling van hulpbronnen af van de visie en houding van beide organisaties tot elkaar.*

4.1.2 Omgevingskenmerken

De omgeving van de gemeente Dinkelland kenmerkt zich door rijkdom – financieel gezonde corporaties – en meerdere aanbieders. Er zijn twee lokale woningcorporaties – namelijk Dinkelborgh Wonen en St. Joseph Weerselo – maar die worden vanwege een in de nabije toekomst geplande fusie als één marktspeler gezien. Daarnaast zijn er sinds enkele jaren twee nieuwe spelers op de markt, namelijk St. Joseph Almelo en Woongroep Twente. Ondanks dat de markt zich kenmerkt door meerdere aanbieders – in essentie dezelfde organisaties – merkt de gemeente wel degelijk verschil. St. Joseph Almelo is een grote corporatie, die op Twentse schaal actief is. Deze organisatie doet veel aan plan- en projectontwikkeling en heeft tot nu toe in de gemeente Dinkelland alleen koopappartementen gerealiseerd. Volgens de geïnterviewde ambtenaren is het nog onduidelijk of St. Joseph Almelo ook doelgroepen wil huisvesten. *“Zij zijn nogal winstgevend georiënteerd, veel projectontwikkeling. Ze zeggen dat het wel om projectontwikkeling gaat in het volkshuisvestelijke belang. Maar juist dat ‘volkshuisvestelijke belang’ wil ik nog wel eens ingevuld zien door St. Joseph Almelo...”*

Dinkelborgh Wonen doet nauwelijks en St. Joseph Weerselo helemaal niet aan plan- en projectontwikkeling. Dinkelborgh Wonen onderscheidt zich – volgens de geïnterviewde ambtenaren – door een vooruitstrevende, innovatieve houding, waarbij de cliënt centraal staat. Zo legt de corporatie bijvoorbeeld overal glasvezelkabels aan. De medewerker van Dinkelborgh Wonen beaamt het beeld dat de geïnterviewde ambtenaren schetsen, *“Je ziet dat de lokale corporaties het initiatief nemen om puur sociale woningbouw te realiseren. De indringers proberen meer in de duurdere segment de lokale corporatie eruit te drukken.”* Hij noemt dat een verkeerde ontwikkeling.

- ✓ *Er zijn in Dinkelland financieel gezonde lokale en regionale woningcorporaties aanwezig, maar het zijn de lokale corporaties die zich richten op sociale volkshuisvesting.*

4.2 Doelovereenstemming

Om te bepalen of er sprake is van consensus of dissensus over het langer zelfstandig wonen van dementerenden tussen de gemeente Dinkelland en de woningcorporatie Dinkelborgh Wonen worden hun ideeën op drie niveaus geanalyseerd en vergeleken. Zowel de deep core values, policy core beliefs als secondary aspects worden behandeld.

Deep core values

De fundamentele opvattingen over het langer zelfstandig wonen zijn voor beide organisaties gelijk. Men wil dat mensen in hun eigen woonomgeving oud kunnen worden. Dat streven is ook opgenomen in de Woonvisie, die door de gemeente in samenwerking met de lokale woningcorporaties is opgesteld.

Toch is er wel enig verschil tussen beide organisaties wanneer het gaat om de doelgroep ‘dementerenden.’ De gemeente Dinkelland benoemt specifiek dementerenden niet, omdat zij geen probleemsignalen binnen krijgt, *“Als zich geen probleem voordoet, waarom zou je dan beleid creëren?”* Inwoners wenden zich voor wonen en zorg naar omliggende, grote steden. Daarnaast worden thuiszorg en mantelzorg – de zorg voor elkaar; het noaberschap – als oorzaak van verborgen dementie genoemd. Mensen weten zichzelf heel lang te redden en komen incidenteel bij de gemeente voor bijvoorbeeld een woningaanpassing. Een ambtenaar zegt, *“Wij zijn niet bezig met het opsporen van niet gebruik.”* De gemeente stelt zich wel faciliterend op ten behoeve van particuliere initiatieven (zoals de Mulderhof; een zorgboerderij voor dementerenden), mits deze passen binnen de gemeentelijke Woonvisie.

De woningcorporatie Dinkelborgh Wonen heeft dementerenden ook niet als doelgroep benoemd, maar houdt met de uitvoering van projecten ten behoeve van senioren al wel rekening met deze ziekte. Zo zijn preventief – voor de veiligheid – in een seniorencomplex aan de Meester Dingeldeinstraat alle gasaansluitingen verwijderd en is alles inductiekoper geworden.

De geïnterviewde van de corporatie geeft aan het gevoel te hebben dat de gemeente haar kop in het zand steekt en ontkent dat er mensen zijn die niet zelfstandig kunnen functioneren. Volgens hem ziet de gemeente Dinkelland huisvesting niet als haar taakgebied en daarom komt alles bij de corporatie terecht. Om die reden zou ook een gemeentelijke visie over het langer zelfstandig wonen van dementerenden ontbreken.

- ✓ *Er is consensus over het belang van het langer zelfstandig wonen. Toch begint alleen Dinkelborgh Wonen zich daarbij bewust te worden van dementerenden. Bij de gemeente Dinkelland zijn geen problemen bekend over dementerenden.*

Policy Core Beliefs

Policy Core Beliefs zijn de visie en doelstellingen die organisaties hebben, in dit onderzoek specifiek over het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Beide organisaties geven aan preventief al aandacht te besteden aan het langer zelfstandig wonen. Enerzijds wordt er gekeken naar de fysieke woning (drempelloos, brede deuren, beugels in de badkamer.) Anderzijds wordt er gekeken naar de toegankelijkheid voor de zorgaanbieder.

Zoals in paragraaf 3.1.2 beschreven is aan de geïnterviewden gevraagd aan te geven welke woonvormen zij geschikt beoordelen voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Het onderstaande schema geeft aan over welke woonvormen men het eens of oneens was.

Consensus	Dissensus
Afgesloten buurten voor dementerenden (eigen huizen, gemeenschappelijke ruimte, tuinen – maar allemaal begrensd)	Kleinschalig wonen: Verpleeghuizen (kleine, herkenbare, huiselijke afdelingen binnen het verpleeghuis)
Verpleeghuizen	Verzorgingshuizen
Woonvormen in reguliere wijken, met zorg aan huis	Woonvormen in reguliere wijken, waar een wijkservicecentrum staat (zorg,- activiteiten,- diensten,- en gezondheidsfaciliteiten)
Levensloopbestendige woningen: <ul style="list-style-type: none"> o Verbouwen 	
Levensloopbestendige woningen: <ul style="list-style-type: none"> o Nieuwbouw 	
Kleinschalig wonen: Verzorgingshuizen (kleinschalige groepswoningen, aanleunwoningen)	

Unaniem is men het er over eens dat bij de keuze van woonvormen rekening moet worden gehouden met de mate van dementie. Zowel de woningcorporatie als de gemeente vindt verpleeghuizen geen geschikte optie, omdat het geen zelfstandig wonen is. Een afgesloten buurt, woonvormen in reguliere wijken met zorg aan huis, een modern verzorgingshuis en het levensloopbestendig maken van woningen vinden ze beiden wel geschikt. Het levensloopbestendig maken van woningen is ook opgenomen in de Woonvisie en de prestatieafspraken. Er moet zoveel mogelijk binnen de bestaande huizenvoorraad gerealiseerd worden. Wel moet er een kostenafweging gemaakt worden; verbouwen of verhuizen. Levensloopbestendige nieuwbouw is daarom volgens alle partijen geen optie. Het is volgens de geïnterviewden niet reëel dat iemand zijn hele leven in één woning doorbrengt.

Oneens is men het over een verzorgingshuis, het moderne verpleegtehuis en woonvormen rondom een wijkservicecentrum. De medewerker van Dinkelborgh Wonen voelt niets voor het moderne verpleegtehuis omdat het teveel op het traditionele verpleeghuis lijkt. Ook geeft

hij de voorkeur aan zorg aan huis, boven het wijkservicecentrum. De geïnterviewde is echter wel voor een verzorgingstehuis, maar juist de gemeente beoordeelt dit niet als een vorm van zelfstandig wonen.

- ✓ *Er is consensus over de vormgeving van het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Beide organisaties nemen de dementerende patiënt als uitgangspunt in hun beleidsvisie.*

Secondary aspects

Dat er consensus is over de policy core beliefs, houdt niet automatisch in dat men het ook eens is over de inzet van de instrumenten om het beleid te verwezenlijken. Er is achterhaald hoe de gemeente Dinkelland en Dinkelborgh Wonen denken over de inzet van enkele instrumenten en wie zij daarvoor verantwoordelijk achten. Het onderstaande schema geeft aan over welke stellingen men het eens of oneens is.

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
De woningcorporatie zou een inventarisatie naar de woonbehoeften van dementerenden moeten doen.	De gemeente moet op de hoogte zijn van zowel de woon,- als zorg,- en welzijnsbehoefte van de dementerenden.
De inventarisatie van de zorg- en welzijnsbehoeften is een taak van de gemeente.	
Voor een succesvolle samenwerking tussen gemeenten en woningcorporatie is een gezamenlijke inventarisatie naar de woon,- zorg,- en welzijnbehoeften van de dementerenden niet noodzakelijk, maar het maakt het wel makkelijker.	
Het aanpassen van bestaande woningen is een taak van de gemeente	
Het bouwen van verpleeg- en verzorgingshuizen behoort niet tot de taak van een woningcorporatie	
De woningcorporatie is verantwoordelijk voor bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen (bijvoorbeeld een wijkservicecentrum).	

Inventarisatie woon,- zorg,- en welzijnsbehoeften

Alleen de stelling dat de gemeente op de hoogte moet zijn van de woon,- zorg,- en welzijnsbehoeften van dementerenden, levert discussie op. De medewerker van Dinkelborgh Wonen is het met de stelling eens, maar de ambtenaren zeggen pas op de hoogte te moeten zijn wanneer er nadrukkelijk geluiden uit de maatschappij komen. En voor dementerenden is dat niet het geval. De medewerker van Dinkelborgh Wonen beaamt dat door aan te geven dat de gemeente geen onderzoek doet naar de zorg- en welzijnsbehoeften van dementerenden. Op de overige stellingen geven de medewerkers beide organisaties dezelfde antwoorden. Wel stelt men dat voor een goede samenwerking geen gezamenlijke inventarisatie hoeft plaats te vinden. Beide partijen kunnen dat ook zelfstandig.

Woningaanpassing

De corporatie vindt dat de gemeente verantwoordelijk is voor woningaanpassing, tenzij zij zelf het aanbrenge van een algemene voorziening nadrukkelijk nagelaten heeft. De gemeente antwoordt terughoudender, “*Ten eerste hebben mensen eigen verantwoordelijkheid. Ten tweede – als mensen bijvoorbeeld geen geld hebben – zullen wij de woning aanpassen of moet men verhuizen.*”

Verzorgings,- en verpleeghuizen

Alle respondenten vinden dat de bouw van verpleeg- en verzorgingshuizen tot de taak van een woningcorporatie behoort. De praktijk wijst ook uit dat Dinkelborgh Wonen bijvoorbeeld in Ootmarsum een bejaardencentrum bezit.

Ondersteunende gebouwen

Zowel de gemeente Dinkelland als Dinkelborgh Wonen vinden dat een corporatie verantwoordelijk is voor bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen. Dergelijke gebouwen kunnen in het kader van de leefbaarheid wenselijk zijn. De geïnterviewde van Dinkelborgh Wonen zegt, “*Het is bouwen en het is sociaal wenselijk.*” Hij geeft aan dat in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) ruimte wordt opengelaten, zodat corporaties deze verantwoordelijkheid naar eigen inzicht kunnen invullen.

- ✓ *Er is consensus over de secondary aspects: de taakverdeling en de daaraan gekoppelde middelen tussen gemeente en woningcorporatie met betrekking tot het langer zelfstandig wonen van dementerenden.*

4.3 Strategieën

In deze casus zijn diverse strategieën zoals in het theoretisch kader beschreven terug te vinden. Onderstaand zijn zij opgedeeld naar ‘wel’ of ‘niet’ gericht op relatieontwikkeling.

4.3.1 Niet gericht op samenwerking

In deze casus komen een aantal strategieën boven tafel, gericht op het omgaan met de hulpbronafhankelijkheid. Na de gemeentelijke fusie in 2001 namen Dinkelborgh Wonen en St. Joseph Weerselo een autoritaire positie in. Dinkelborgh Wonen was in Denekamp en Ootmarsum actief en St. Joseph Weerselo in Weerselo. “*Dinkelborgh Wonen had natuurlijk altijd een monopoliepositie,*” zeggen de geïnterviewde ambtenaren en lichten toe, “*Ze hebben stilzwijgend afgesproken dat ze niet aan elkaars grondgebied zouden komen.*” Het gemeentebestuur heeft er toen – ondanks dat het nooit expliciet uitgesproken is – voor gekozen om externe corporaties binnen de gemeentegrenzen toe te laten. Dit verkleint de hulpbronafhankelijkheid van de gemeente.

Het toetreden van nieuwe woningcorporaties heeft gezorgd voor concurrentie op de markt. De geïnterviewde van Dinkelborgh Wonen beaamt dit, “*Het werkveld zit vol concurrentie, wij moeten de strijd aangaan met indringers.*” Om met de concurrentie om te gaan en de strijd aan te gaan met grote, vermogende corporaties zoals St. Joseph Almelo vertonen ook Dinkelborgh Wonen en St. Joseph strategisch gedrag. Zij gaan een doelbewuste samenwerking aan met de woningstichting Tubbergen en de woningstichting Vriezenveen-Westerhaar. Hierdoor wordt de corporatie groter, machtiger en krijgt een werkveld in meerdere gemeenten.

4.3.2 Gericht op samenwerking

Toch zijn ook strategieën gericht op samenwerking terug te vinden in deze casus. Er is een coalitiestrategie toegepast om een doellovereenstemming te zoeken tussen beide partijen. Dit heeft geresulteerd in een gemeenschappelijke Woonvisie. Hierin zijn de krachten gebundeld en handelingplannen van alle betrokkenen afgestemd voor de jaren 2008 tot 2020.

Uit deze Woonvisie vloeit een contracterende strategie voort. Er zijn namelijk op basis van dit beleidsdocument prestatieafspraken gemaakt tussen gemeente en de woningcorporaties Dinkelborgh Wonen en St. Joseph Weerselo. Met St. Joseph Almelo zijn (nog) geen

prestatieafspraken gemaakt, maar op het moment van interviewen liggen de concept-prestatieafspraken bij het college. Of St. Joseph Almelo zal tekenen is onduidelijk. Het gaat in deze casus om een combinatie van impliciete en expliciete afspraken. Dit blijkt echter niet aan te sluiten op de veronderstellingen uit het theoretisch kader. Daarin wordt namelijk gesteld dat op basis van de lage hulpbronafhankelijkheid en consensus over de doelovereenstemming er sprake zou zijn van een impliciet contract.

Na doorvragen blijkt de veronderstelling niet geheel onterecht. De prestatieafspraken zijn een intentieovereenkomst. *“Het is niet juridisch afdwingbaar, het is een gentlemen’s agreement. Maar het is niet vrijblijvend,”* zeggen de ambtenaren. De medewerker van Dinkelborgh Wonen schetst een ander beeld. *“Vanuit de gemeente is veel in de intentiesfeer en naar ons toe is het concreet benoemd.”* Een voorbeeld betreft het onderwerp leefbaarheid. Het gemeentebestuur wijzigt eigenhandig prestatieafspraken daarover van ‘de gemeente zal...’ in ‘de gemeente doet een poging’ of ‘zal zich inspannen.’

- ✓ *Ondanks een gezamenlijke Woonvisie en prestatieafspraken, worden in deze casus strategieën toegepast die samenwerking niet bevorderen. Dat werkt door in de prestatieafspraken, waarin het naar de gemeente toe meer gaat om intenties, maar naar de corporaties toe gaat het om afdwingen.*

4.4 Samenwerking

Op basis van de conclusie van het theoretisch kader, wordt verondersteld dat er sprake is van integratie. Er is immers sprake van een lage hulpbronafhankelijkheid en consensus op de doelovereenstemming. Op basis van de typering van Pröpper (2000) kan in deze casus echter gesproken worden van samenwerking. Er vindt structureel overleg plaats tussen beide organisaties. Er is maandelijks bestuurlijk overleg met Dinkelborgh Wonen en één keer in het half jaar bestuurlijk overleg met St. Joseph Weerselo over de stand van zaken rondom de prestatieafspraken. Op ambtelijk niveau loopt men geregeld bij elkaar binnen. Bovendien is er een gezamenlijke Woonvisie en uitvoeringsplan voor de sociale volkshuisvesting, waaruit een prestatiecontract voortvloeit.

Toch geeft de medewerker van Dinkelborgh Wonen aan dat er geen sprake is van integratie of samenwerking. Ondanks dat hij weinig op te merken heeft over de gezamenlijke Woonvisie, noemt hij de prestatieafspraken als knelpunt. De impliciete afspraken zijn namelijk naar de gemeente toe geformuleerd zodat zij meer vrijblijvendheid heeft, terwijl de expliciete afspraken richting de woningcorporatie zijn geformuleerd.

De prestatieafspraken zijn ook niet zozeer opgesteld, omdat beide partijen garantie wilden hebben over het verkrijgen van de hulpbronnen. Wel vanuit de kant van de woningcorporatie; de medewerker van Dinkelborgh Wonen zegt te hebben gesmeekt om prestatieafspraken. Deze kwamen er echter pas toen dat door het Rijk verplicht werd. *“Toen moesten er halsoverkop prestatieafspraken komen.”* De gemeente had echter geen behoefte aan afspraken, omdat zij sociale volkshuisvesting niet als haar taakgebied en verantwoordelijkheid beschouwt.

De prestatieafspraken – een overeenkomst – moet door beide partijen ondertekend worden. Is één van de partijen het niet eens met de afspraken, dan moet er onderhandeld worden. Een ambtenaar zegt, *“Uiteindelijk komen we er altijd uit, het is geven en nemen.”* De medewerker van Dinkelborgh Wonen kijkt anders tegen het ‘onderhandelen’ aan en vertelt, *“Tot aan dit jaar zijn prestatieafspraken altijd vanuit de gemeente gekomen. Er kwam een brief van de gemeente met twee à drie A4’tjes met een verhaal over wat wij allemaal moesten. We mochten daar dan even over praten en als wij akkoord gaven ging het naar het college voor*

vaststelling.” Het eerste jaar heeft de corporatie geweigerd te tekenen en het tweede jaar is er ondertekend, maar verder niets gebeurd. Het derde jaar zijn – op initiatief van Dinkelborgh Wonen – de prestatieafspraken gezamenlijk opgesteld door zowel gemeenteambtenaren als medewerkers van de corporatie. De corporatie is positief gesteld over de gemaakte afspraken, maar het gemeentebestuur vond deze manier van werken tegen de gangbare verhoudingen in gaan.

De medewerker van Dinkelborgh Wonen spreekt om die reden ook niet over ‘samenwerking.’ Het gemeentebestuur van Dinkelland denkt nog vanuit de oude hiërarchie. *“Dat wij verzelfstandigd zijn, is de gemeente ontgaan... Samenwerking vergt dat je ook al als gemeente moet accepteren dat een corporatie eigen opvattingen heeft en eigen beleid formuleert en uitvoert. Zij denken nog dat ze moeten kunnen afdwingen.”* Hij ziet zelf een corporatie als meer dan de uitvoerder van gemeentelijk beleid.

De hulpbronafhankelijkheid – het feit dat de woningcorporatie van de gemeente afhankelijk is voor vergunningen en ruimtelijke ordening en de gemeente van de corporatie afhankelijk is voor sociale volkshuisvesting – zorgt ervoor dat handelingsplannen noodzakelijkerwijs afgestemd worden. De medewerker van de woningcorporatie zegt, *“We doen er van alles aan om in gesprek te komen met de gemeente. Maar samenwerking in de zin van ‘schouders onder het probleem’, samen een stuk beleid bespreken en uitwerken – dat is er niet.”* Uit dit citaat blijkt dat – ondanks het streven van de corporatie – het meer gaat om het niet ‘langs elkaar heen werken’ en afstemmen, dan om het daadwerkelijk integreren van beleid of samenwerken.

Ook de toestroom van andere woningcorporaties op de lokale woningmarkt, heeft volgens de medewerker van Dinkelborgh Wonen geen positieve uitwerking op hun relatie met de gemeente. De lokale corporaties worden verantwoordelijk gehouden voor de sociale volkshuisvesting, terwijl de externe partijen de winstgevende projecten realiseren. De lokale partijen hebben hierdoor een beperkte mogelijkheid om geld te genereren.

De gemeenteambtenaren spreken echter wel van samenwerking en zien samenwerking ook als noodzakelijk. Zij noemen een corporatie enerzijds meer dan de uitvoerder van gemeentelijk beleid, een organisatie met een eigen taak en verantwoordelijkheid. Anderzijds benadrukken de ambtenaren toch het feit dat de corporatie de plannen – die al dan niet in samenwerking zijn opgesteld – moet uitvoeren. *“Wij hebben de regierol wanneer het gaat om de ontwikkeling van beleid. De uitvoering kunnen wij ook niet doen, wij hebben geen woningen.”* De geïnterviewde ambtenaren beoordelen de samenwerking positief en noemen Dinkelborgh Wonen een sociaal georiënteerde woningcorporatie, die meer doet dan alleen bouwen en verhuren. Als voorbeeld noemen zij de succesvolle huisvesting van statushouders. De ambtenaren noemen de relatie met St. Joseph Almelo geen samenwerking, omdat er met deze corporatie geen prestatieafspraken zijn. *“Wel nemen zij initiatief wanneer ze iets willen verwezenlijken en dan geven wij toestemming om iets te ontwikkelen.”* Op den duur wil de gemeente St. Joseph Almelo ook bij het ontwikkelen van de Woonvisie betrekken en verantwoordelijk maken voor de huisvesting van doelgroepen.

- ✓ *Op basis van de typering van Pröpfer is er sprake van samenwerking en dat beaamen de gemeenteambtenaren. De woningcorporatie spreekt echter niet van samenwerking, omdat prestatieafspraken door de gemeente niet nageleefd worden en de gemeente de woningcorporatie nog vanuit de oude hiërarchie benadert.*

4.5 Conclusie

De gemeente Dinkelland en woningcorporatie Dinkelborgh Wonen zijn wederzijds van elkaar afhankelijk. De uitwisseling van hulpbronnen lijkt daarom voor de hand te liggen. Die uitwisseling verloopt gemakkelijker wanneer men hetzelfde denkt over datgene wat bereikt moet worden; het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Tussen beide organisaties blijkt doelovereenstemming te zijn; ze hebben eenzelfde streven naar het langer zelfstandig wonen, hebben een overeenkomstig beeld over hoe het langer zelfstandig wonen vormgegeven moet worden en wie daar op welke wijze aan bij moet dragen. Toch blijkt alleen de woningcorporatie al aandacht te hebben voor dementerenden in het langer zelfstandig wonen. De gemeente buigt zich niet over deze doelgroep, omdat ze geen probleemsignalen ontvangt.

Op basis van de omgevingskenmerken (meerdere aanbieders, rijke omgeving) en het type hulpbron (homogeen) blijkt de hulpbronafhankelijkheid van de gemeente laag te zijn. Na de gemeentelijke fusie was de hulpbronafhankelijkheid hoog, omdat Dinkelborgh Wonen en St. Joseph Weerselo een dominante positie hadden. Om de afhankelijkheid te verkleinen heeft het gemeentebestuur externe woningcorporaties laten toetreden, wat concurrentie tot gevolg had. Dit heeft keuzemogelijkheden – wat betreft samenwerkingspartner – voor de gemeente vergroot, terwijl de corporaties concurrerende strategieën moeten toepassen. Toch zijn er ook duidelijk strategieën gericht op samenwerking in deze casus aanwezig. Gezamenlijk is immers een Woonvisie opgesteld en daar zijn zowel impliciete als expliciete prestatieafspraken uit voortgekomen. Door middel van expliciete afspraken wil men de uitwisseling van hulpbronnen garanderen en wordt controle op naleving mogelijk. Door middel van impliciete afspraken biedt men elkaar ruimte voor de invulling van het beleidsveld. Impliciete afspraken duiden over het algemeen op vertrouwen in de relatie – er is immers doelovereenstemming.

Toch kan er in de praktijk niet van samenwerking gesproken worden in deze casus en daarvoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. Ten eerste zijn de prestatieafspraken door de gemeente opgesteld omdat het Rijk dat verplicht stelde en niet zozeer om – vanuit de gemeente bekeken – de uitwisseling van hulpbronnen te garanderen. Ten tweede blijkt de visie en houding van het gemeentebestuur tot de woningcorporaties essentieel voor samenwerking. Ondanks de doelovereenstemming tussen de geïnterviewden, blijkt het gemeentebestuur van Dinkelland volkshuisvesting niet als haar taakgebied te zien. Hierdoor wordt een succesvolle samenwerking en uitwisseling van hulpbronnen bemoeilijkt. Het gemeentebestuur houdt de corporatie verantwoordelijk voor sociale volkshuisvesting en legt haar – vanuit de oude hiërarchie – plannen op. De gemeenteambtenaren spreken wel van samenwerking, maar ook zij geven aan dat de woningcorporatie wel uitvoering moet geven aan plannen die al dan niet gezamenlijk zijn opgesteld. De houding van de gemeente heeft gevolgen voor de formulering van de prestatieafspraken. Datgene wat de gemeente waar moet maken wordt als intentie geformuleerd, terwijl datgene wat de corporatie waar moet maken als dwingende afspraken wordt geformuleerd. Op deze manier is de gemeente niet of nauwelijks aanspreekbaar op haar nalaten, terwijl de corporatie wel op gebrekkige naleving aangesproken kan worden.

In deze casus is misschien de vraag niet zozeer welke instrumenten een gemeente kan inzetten om woningcorporatie te sturen, maar welke instrumenten een gemeente kan inzetten om een meer constructieve samenwerkingsrelatie aan te gaan met de woningcorporatie. In dit onderzoek wordt immers verondersteld dat samenwerking de meest geschikte manier is om corporaties te sturen.

Uit deze casus blijkt dat een gemeentelijke visie erg belangrijk is, waarin doelgroepen vertegenwoordigd worden. Ondanks dat een dergelijke visie aanwezig is, lijkt het handelen daarnaar uit te blijven. Een gemeente kan haar visie veel beter benadrukken en verwezenlijken, wanneer zij daar financiële middelen aan koppelt. Die visie dient niet alleen om vooruit te denken en in te springen op toekomstige problemen, maar ook om vooraf financiële middelen te begroten en beschikbaar te stellen zodat men daarmee een woningcorporatie tegemoet kan treden.

Daarbij komt de houding van het gemeentebestuur op de hoek kijken. In plaats van taken aan een corporatie op te leggen, kan een gemeente de corporatie ook tegemoet treden. Een gesprek over de grenzen en mogelijkheden van beide organisaties om aan weerszijde bewustwording te creëren, kan in deze casus als instrument aangereikt worden. Wil een gemeente immers sociale woningbouw gerealiseerd zien dan moet zij niet alleen medewerking verlenen op het gebied van vergunningverlening en ruimtelijke ordening, maar ook door middel van bijvoorbeeld projectontwikkeling de corporatie financieel tegemoet komen. Het gaat om een wisselwerking; geven en nemen.

HOOFDSTUK 5 GEMEENTE HARDENBERG

De gemeente Hardenberg, gelegen in noordoost Overijssel en heeft zo'n 60.000 inwoners verspreid over zo'n dertig kernen. De gemeente is in 2001 ontstaan na een fusie van de gemeenten Avereest, Gramsbergen en Hardenberg.

Binnen de gemeente Hardenberg zijn meerdere corporaties aanwezig, namelijk SGBB, De Veste en Beter Wonen Vechtdal. De SGBB is een landelijke corporatie die zich vooral richt huisvesting van zelfstandige ouderen. Deze corporatie valt verder buiten dit onderzoek, omdat zij niet actief zijn binnen de gemeente maar alleen bestaande woningen onderhouden. De Veste en Beter Wonen Vechtdal hadden van oorsprong hun eigen territorium, maar door de gemeentelijke fusie delen ze nu hun werkgebied. De Veste kwam oorspronkelijk uit Avereest, maar is tegenwoordig naast de gemeente Hardenberg ook actief in Ommen, Dalfsen en Enschede. Beter Wonen Vechtdal komt oorspronkelijk uit Hardenberg en heeft alleen in deze gemeente haar werkgebied.

Vanuit de oude situatie hebben beide corporaties hun eigen connecties met zorgaanbieders. Zo bevindt De Veste zich in eenzelfde netwerk als Avondlicht en Baalderborg en werkt Beter Wonen Vechtdal samen met de Saxenburgh Groep.

5.1 Hulpbronaafhankelijk

Voor het bepalen van de mate van hulpbronaafhankelijkheid is het nodig om te achterhalen van welk type hulpbron een organisatie afhankelijk is en hoe de omgeving van de organisatie eruit ziet.

5.1.1 Hulpbronnen

De gemeente is afhankelijk van de corporaties om te investeren in sociale volkshuisvesting. Dit is een homogeen product; er zijn geen alternatieven. Woningcorporaties kunnen mensen huisvesten, omdat zij kapitaal bezitten en kennis hebben van bouwen en wonen. Toch geven de ambtenaren belast met de Wmo aan dat zij niets te zeggen hebben over de corporaties. De woningcorporatie heeft vaak een plan en gaat op bestuurlijk niveau een informeel gesprek aan met de gemeente. De ambtenaren geven aan dat er alleen via ruimtelijke ordening en bouwvergunningen enige invloed uitgeoefend kan worden.

De ambtenaar belast met huisvesting geeft aan dat de gemeente ook gebruik maakt van het vermogen van de woningcorporaties. Hij noemt het aanpassen van woningen als voorbeeld. De corporaties ontfermen zich over aanpassingen onder de € 1000,-. De voorziening blijft immers in de woning, waardoor de woning meer waard wordt.

De medewerker van De Veste geeft aan voornamelijk van de gemeente afhankelijk zijn voor bestuurlijke medewerking. *“De rest komt dan vanzelf – als er voldoende competenties (vaardigheden, kennis) zijn. Financiële middelen hebben wij niet per definitie nodig van de gemeente.”* Het gaat er met name om dat men op één lijn zit en de agenda's op elkaar passen. Ook Beter Wonen Vechtdal laat weten niet afhankelijk te zijn van de financiële middelen van de gemeente Hardenberg, omdat dementerenden onder de AWBZ vallen. Bovendien heeft de gemeente geen beleid met betrekking tot dementerenden. Wat betreft de invulling van welzijn in het langer zelfstandig wonen, heeft de corporatie de gemeente wel nodig. Zo realiseert Beter Wonen Vechtdal een ruimte voor dagactiviteiten. De Saxenburgh Groep verzorgt daar dagactiviteiten afgestemd met de welzijnsorganisatie De Stuw en ouderenorganisaties. *“Op dit moment kun je alleen kosteloos aanhaken als je een AWBZ-indicatie hebt. Maar ik zou wel willen dat ook anderen die daar behoefte aan zouden hebben aan kunnen sluiten, zonder dat*

het een rib uit het lijf kost. Via de welzijnsboom bijvoorbeeld.” Daar ligt een taak voor de gemeente, zij zou een brede, overkoepelende visie moeten hebben.

Uit de interviews komt naar voren dat beide woningcorporaties meer afhankelijk zijn van de zorginstellingen dan van de gemeente. Enerzijds voor een visie op basis van expertise en anderzijds voor de financiële middelen.

De Veste noemt het feit dat zorgaanbieders geen zekerheid hebben dat ze daadwerkelijk de budgetten die ze nu hebben, volgend jaar ook krijgen. *“Wij sluiten altijd langdurige contracten af: er zit een onbalans in de manier in hoe wij met de vastgoedfinanciering omgaan en de financiering van de zorgaanbieder.”* De individualisering heeft doorgezet – privacy is belangrijk – maar zorgaanbieders kunnen financieel gezien lang niet altijd kleinschalig wonen aanbieden. Vooral het langer zelfstandig wonen in kleine kernen is een moeilijke – soms onmogelijke – opgave. De medewerker van Beter Wonen Vechtdal geeft aan, *“In een kleine kern moet je een bredere doelgroep bedienen, anders heeft het te weinig body.”* Vanwege de financiële problematiek aan de zorgkant, zeggen beide corporaties dat er gekeken moet worden naar technische mogelijkheden, zoals domotica en camerabewaking.

- ✓ *De woningcorporaties zijn met name voor vergunningverlening, ruimtelijke ordening en een duidelijke visie afhankelijk van de gemeente. Voor financiële middelen – zeker voor dementerenden – zijn ze afhankelijk van zorgpartijen. De gemeente heeft de corporaties nodig voor financiële middelen; hun bereidheid te investeren.*

5.1.2 Omgevingskenmerken

De omgeving van de gemeente Hardenberg kenmerkt zich door rijkdom en meerdere aanbieders. Er is één lokale corporatie, namelijk Beter Wonen Vechtdal. Één regionale corporatie, namelijk De Veste en een landelijke corporatie genaamd SGBB. Alle corporaties kunnen zonder tegemoetkoming in financiële middelen door de gemeente bouwen.

Ondanks dat de markt zich kenmerkt door meerdere aanbieders – in essentie dezelfde organisaties – merkt de gemeente verschil. De ambtenaar volkshuisvesting geeft aan dat beide organisaties een verschillende kijk op wonen hebben. De Veste is volgens hem een ondernemende organisatie, gericht op vernieuwing. Of het nu huur of koop is, mensen moeten kunnen wonen waar ze zelf willen. Beter Wonen Vechtdal wordt een meer traditionele volkshuisvester genoemd, met veel oog voor de sociale aspecten van het wonen. Een ambtenaar belast met de Wmo geeft het onderscheid als volgende aan; *“Beter Wonen Vechtdal houdt zich meer bezig met de zorgcomponent. Zij vinden dat ze daar als corporatie een rol in hebben. De Veste wil alleen een gebouw neerzetten en de zorgaanbieders moeten zelf de zorgcomponent invullen.”* De Veste zelf benoemt ook het verschil tussen beide organisaties. *“Beter Wonen Vechtdal is meer mens&maatschappij gericht en wij zijn meer productgericht.”*

Van oorsprong hadden beide corporaties hun eigen territorium. *“Wij hebben weinig bezit in Hardenberg, maar in de nieuwbouw in Hardenberg doen wij wel veel. Dat is een ontwikkeling van de laatste vijf à zes jaar,”* zegt de medewerker van De Veste. Eerst had de corporatie alleen bezit in Dedemsvaart, maar sinds de gemeentelijke herindeling in 2001 is dat aan het veranderen.

De ambtenaar belast met volkshuisvesting zegt zelf niet bewust met die ontwikkeling bezig te zijn. De gemeente zal niet tussen de corporaties in gaan staan, *“Wij vinden dat er iets moet gebeuren en welke corporatie het uitvoert maakt ons niet uit.”* Uit de prestatieovereenkomst blijkt ook dat beide corporaties een *preferred position* toebedeeld krijgen (SGBB; 2005). Dit betekent dat de gemeente hen als eerste benadert voor het bouwen van sociale huurwoningen.

Pas wanneer zij aangeven geen interesse te hebben, gaat de gemeente op zoek naar een andere partner.

- ✓ *De gemeente bevindt zich in een rijke omgeving, met meerdere aanbieders. De Veste en Beter Wonen Vechtdal hebben een verschillende visie op wonen, maar beiden hebben een voorkeurspositie binnen de gemeente verkregen.*

5.2 Doelovereenstemming

Om te bepalen of er sprake is van consensus of dissensus over het langer zelfstandig wonen van dementerenden tussen de gemeente Hardenberg en de woningcorporaties De Veste en Beter Wonen Vechtdal worden hun ideeën op drie niveaus geanalyseerd en vergeleken. Zowel de deep core values, policy core beliefs als secondary aspects worden behandeld.

Deep core values

Zowel de gemeente als de corporaties streven het langer zelfstandig wonen na. Voor de gemeente Hardenberg en Beter Wonen Vechtdal ligt daarbij wel de nadruk op het zo lang mogelijk zelfstandig wonen in de eigen woonomgeving – in de eigen kern. Mensen in kleine kernen wonen er vaak al heel lang en willen vanwege hun sociale netwerk niet verhuizen. Vooral mensen met beginnende dementie kun je moeilijk verplaatsen. Alle partijen vinden dat de wensen en behoeften van de dementerenden en hun familie de basis vormen voor het langer zelfstandig wonen. Daarnaast zijn de financiële mogelijkheden van de zorgpartijen essentieel.

De gemeente houdt zich niet met dementerenden bezig, omdat deze onder de AWBZ vallen. Er is daarom geen zicht op het aantal dementerenden dat zelfstandig zou moeten gaan wonen of al woont. Daarnaast noemen de ambtenaren belast met de Wmo nog twee redenen. Ten eerste dat mensen met beginnende dementie vaak eerder bij huisartsen terecht komen en ten tweede de rol van mantelzorg. De partner verzorgt de dementerende en op die manier blijft men zelfstandig wonen.

De gemeente ondersteunt wel projecten voor dementerenden, die binnen het idee van de Wmo passen. Zo heeft de gemeente een eenmalige subsidie verstrekt aan een onderzoek naar kleinschalige woon- en zorgvoorzieningen in kleine kernen, dat door de AWBZ-instellingen Avondlicht en Baalderborg wordt uitgevoerd.

De twee geïnterviewde woningcorporaties hebben wel projecten ten behoeve van dementerenden. Toch geeft ook de medewerker van Beter Wonen Vechtdal aan weinig zicht op dementerenden te hebben. *“Het zijn vooral behoefteberekeningen die een zorgpartij gebruikt om het aanbod in beeld te brengen.”*

- ✓ *Er is consensus over de deep core values; allen streven het langer zelfstandig wonen na. Toch hebben alleen de corporaties oog voor dementerenden, door de inbreng van zorgpartijen.*

Policy Core Beliefs

Policy Core Beliefs zijn de visie en doelstellingen die organisaties hebben, in dit onderzoek specifiek over het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Zoals in paragraaf 3.1.2 beschreven is aan de geïnterviewden gevraagd aan te geven welke woonvormen zij geschikt beoordelen voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Het onderstaande schema geeft aan over welke woonvormen men het eens of oneens was.

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
Woonvormen in reguliere wijken, waar een wijkservicecentrum staat (zorg,- activiteiten,- diensten,- en gezondheidsfaciliteiten)	Kleinschalig wonen: Verpleeghuizen (kleine, herkenbare, huiselijke afdelingen binnen het verpleeghuis)
Kleinschalig wonen: Verzorgingshuizen (kleinschalige groepswoningen, aanleunwoningen)	
Afgesloten buurten voor dementerenden (eigen huizen, gemeenschappelijke ruimte, tuinen – maar allemaal begrensd)	
Levensloopbestendige woningen: <ul style="list-style-type: none"> o Verbouwen 	
Levensloopbestendige woningen: <ul style="list-style-type: none"> o Nieuwbouw 	
Woonvormen in reguliere wijken, met zorg aan huis	
Verpleeghuizen	
Verzorgingshuizen	

De gemeente probeert het langer zelfstandig wonen mogelijk te maken door te streven naar levensloopbestendig bouwen en het ‘seniorproof’ maken van woningen.

Volgens de geïnterviewde van De Veste zijn alle woonvormen geschikt, wanneer je de dementerende als uitgangspunt neemt. Neem je echter de zorgpartij als uitgangspunt, dan zijn sommige woonvormen onrendabel. Dat zorgpartijen een verschillende visie hebben licht de medewerker van De Veste toe, “*Baalderborg en Avondlicht hebben het credo “leef je leven.” De Saxenburgh groep gaat veel meer van het instituut uit, van de bedrijfseconomische component.*” De Veste faciliteert – ongeacht de keuzes die zorgpartners maken – zolang het maar binnen de kaders “vastgoed technisch verantwoord” past. De zorg- en economische visie van de zorgpartners staat centraal.

De medewerker van Beter Wonen Vechtdal geeft aan geen voorstander te zijn van de traditionele verpleeg- en verzorgingstehuizen, omdat mensen recht hebben op hun eigen ruimte en privacy. Het is bovendien geen zelfstandig wonen. De ambtenaren belast met de Wmo zijn het met deze redenering eens, maar vinden datzelfde gelden voor het kleinschalig wonen in verpleeghuizen.

De medewerker van Beter Wonen Vechtdal benadrukt vooral dat de woonvorm afhankelijk is van de mate van dementie. Zo stelt de medewerker dat een afgesloten buurt voor dementerenden alleen een optie is voor een zwaar dementerende patiënt. De nieuwbouw van levensbestendige wonen speciaal voor dementerenden, vindt de medewerker van de corporatie niet reëel. “*De praktijk is dat mensen ergens wonen – en dan gaan dementeren. Dan blijf je thuis, totdat het niet meer gaat. En niet andersom; we hebben een woning en we stoppen er een dementerende in.*”

- ✓ *Er is consensus over de Policy Core Beliefs, wanneer men de dementerenden centraal zet. Zorgpartijen maken echter een belangrijk onderdeel uit in de vormgeving van het langer zelfstandig wonen.*

Secondary aspects

Bij de secondary aspects is het de vraag of men het eens is over de inzet van de instrumenten om het beleid rondom het langer zelfstandig wonen te verwezenlijken. Er is achterhaald hoe de gemeente Hardenberg en de woningcorporaties De Veste en Beter Wonen Vechtdal denken over de inzet van enkele instrumenten en wie zij daarvoor verantwoordelijk achten. Het schema op de volgende pagina geeft aan over welke stellingen men het eens of oneens was.

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
De gemeente moet op de hoogte zijn van zowel de woon,- als zorg,- en welzijnsbehoefte van de dementerenden.	Het aanpassen van bestaande woningen is een taak van de gemeente.
Voor een succesvolle samenwerking tussen gemeenten en woningcorporatie is een gezamenlijke inventarisatie naar de woon,- zorg,- en welzijnbehoefte van de dementerenden niet noodzakelijk, maar wel makkelijk.	De woningcorporatie zou een inventarisatie naar de woonbehoefte van dementerenden moeten doen.
De woningcorporatie is verantwoordelijk voor bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen (bijvoorbeeld een wijkservicecentrum).	De inventarisatie van de zorg- en welzijnsbehoefte is een taak van de gemeente.
	Het bouwen van verpleeg- en verzorgingshuizen behoort niet tot de taak van een woningcorporatie

Inventarisatie woon,- zorg,- en welzijnsbehoefte

Volgens de ambtenaren belast met de uitvoering Wmo zijn de zorgaanbieders verantwoordelijk voor de inventarisatie van zorg- en woonbehoefte van dementerenden. De inventarisatie van welzijnsbehoefte is wel een taak van de gemeente.

Vanuit de Veste wordt beoordeeld dat inventarisatie van woonbehoefte een taak van de gemeenten en zorginstellingen is. De gemeente is volgens deze organisatie verantwoordelijk voor de inventarisatie van de zorg- en welzijnsbehoefte.

De corporatie Beter Wonen Vechtdal vindt juist dat de zorginstellingen samen met de corporatie de inventarisatie van woonbehoefte op zich moet nemen. De inventarisatie van de zorgbehoefte ligt volgens de medewerker bij de zorgaanbieders en het zorgkantoor. De inventarisatie van welzijnsbehoefte is een taak van de gemeente – al dan niet uitbesteed aan een gesubsidieerde welzijnsinstelling.

Woningaanpassing

Het aanpassen van woningen is een taak van de corporatie volgens een medewerker van de Veste. De gemeente ziet het echter als haar eigen taak en volgens Beter Wonen Vechtdal is het situatieafhankelijk. De corporatie geeft aan dat zij kijkt naar de mogelijkheden om zelf Wmo gerelateerde aanpassing op zich te nemen. Het gaat om zaken, zoals drempelhulp en beugels, waar nieuwbouw al aan voldoet. De medewerker van Beter Wonen Vechtdal legt uit, *“De grootste opgave zit in de bestaande voorraad. ¾ van ons bezit zijn eengezinswoningen, maar een groot deel van onze inwoners is 55+.”*

Verzorgings,- en verpleeghuizen

De Veste maakt duidelijk dat zij het bouwen van verpleeg- en verzorgingstehuizen tot haar taak beschouwd. Zij geeft aan een faciliterende rol te hebben, *“Wij beheren het vastgoed van de zorgaanbieder, ook in het onderhoud.”* De gemeente ziet het niet als een taak van de corporaties, omdat het onder de AWBZ valt. De medewerker van Beter Wonen Vechtdal geeft aan dat de corporatie op dit gebied met een zoektocht bezig is en nog geen antwoord heeft op de stelling.

Ondersteunende gebouwen

De ambtenaren stellen dat de woningcorporaties een stuk verantwoordelijkheid op zich zouden moeten nemen. Of dat gebeurt is afhankelijk van de corporatie, aldus de gemeente, *“De Veste zou zich puur beperken tot het bouwen, terwijl Beter Wonen Vechtdal zich wel verantwoordelijk zou voelen.”* De medewerker van Beter Wonen Vechtdal beaamt dit, door te zeggen dat zij inderdaad verantwoordelijk zijn. Echter blijkt de medewerker van de Veste het ook oneens te zijn met de stelling, *“Het begint een gewoonte te worden dat corporaties dit*

soort maatschappelijk vastgoed uitvoert. Omdat er gewoon geen andere partij is die de financiële middelen heeft om dat te doen.”

- ✓ *Er is dissensus wanneer het gaat om de secondary aspects. De corporaties en de gemeente verschillen veelal van mening over wie welke taak zou moeten uitvoeren met betrekking tot het langer zelfstandig wonen van dementerenden.*

5.3 Strategieën

In deze casus zijn diverse strategieën zoals in het theoretisch kader beschreven terug te vinden. De strategieën zijn opgedeeld naar ‘wel’ of ‘niet’ gericht op samenwerking.

5.3.1 Niet gericht op samenwerking

In deze casus komen ten eerste strategieën boven tafel, gericht op het omgaan met de hulpbronafhankelijkheid. Er zijn binnen de gemeente meerdere aanbieders – corporaties – en dat zorgt voor concurrentie. Beide corporaties hadden van oorsprong hun eigen territorium, maar delen nu het werkgebied. De ambtenaar volkshuisvesting nuanceert het woord ‘concurrentie’, *“Ze laten ook wel dingen – in goed overleg – aan elkaar over: ‘dat trekken wij niet’ of ‘dat kunnen jullie beter doen’.”* De medewerker van Beter Wonen Vechtdal gebruikt het woord *“concullega’s”* om de verhouding tussen de corporaties aan te geven. Toch is het niet zo dat de gemeente een project start en daar een corporatie bij zoekt, maar dat beide corporaties zelf initiatieven nemen die kort gesloten moeten worden met de gemeente. Voor nieuwbouwgronden geldt bijvoorbeeld een verdeelsleutel. De concurrerende houding is ook terug te zien in uitspraken van de geïnterviewde van De Veste. Deze corporatie heeft de laatste paar jaren veel bereikt in de kern Hardenberg, *“Wij hebben veel gerealiseerd en dat heeft bij de gemeente vertrouwen gegeven.”* Volgens de medewerker het cruciaal dat je bewijsvoering hebt, in dit geval door het snel realiseren van goede producten.

Toch blijkt de houding van woningcorporatie De Veste ten opzichte van de gemeente ook niet altijd bij te dragen aan samenwerking. De ambtenaar belast met de uitvoering van de Wmo verklaart dat De Veste zich als een zelfstandig organisatie gedraagt, die eigenlijk geen contact wil met de gemeente. Hij geeft aan kort door de bocht te zijn, maar zegt, *“Ze doen in feite niet anders dan kijken waar ze ‘de stenen kunnen stapelen’.”* Met de Veste is het heel moeilijk om vanuit de uitvoering van de Wmo – de voorzieningen – afspraken te maken. De geïnterviewden beoordelen dat Beter Wonen Vechtdal een socialer gezicht heeft. Ook de tegemoet komende houding van de corporaties wanneer het gaat om woningaanpassingen onder de €1.000,- heeft als tegenhanger een wat meer autoritaire houding. Er moet wel iets tegenover die investering staan, geeft de ambtenaar volkshuisvesting aan, *“Daar staat wel tegenover dat ze ook niet willen dat wij moeilijk gaan doen. Voor wat, hoort wat.”* Aanpassingen boven de € 1000,- moeten namelijk door de gemeente bekostigd worden – dus met gemeenschapsgeld. Daarom ziet de gemeente graag dat de aanpaste woningen weer verhuurd worden aan burgers die dezelfde voorzieningen nodig hebben. Daar ligt een knelpunt, aldus de ambtenaar volkshuisvesting, *“Zij willen de woningen niet lang leeg hebben staan. Je ziet bijvoorbeeld dat een woning niet verhuurd wordt en dat dan toch de dure traplift eruit wordt gesloopt.”* Daaraan kan de gemeente weinig doen.

Er komt ook nog een derde strategie – meer destructieve strategie – uit de interviews naar voren. Niet alleen de gemeente heeft keuze uit meerdere corporaties, zowel binnen als buiten haar gemeentegrenzen. De geïnterviewde bij De Veste geeft aan dat ook de corporatie kan besluiten in een andere gemeente te gaan werken. Daar heeft de corporatie ervaring mee, want

in buurgemeente Ommen wist zij geen doelovereenstemming te bereiken en verplaatste ze haar werkgebied naar Enschede.

5.3.2 *Gericht op samenwerking*

Toch zijn ook strategieën gericht op samenwerking terug te vinden in deze casus. Er is een coalitiestrategie toegepast om een doelovereenstemming te zoeken tussen de organisaties. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk Woonplan, waarin de krachten gebundeld zijn en handelingplannen van alle betrokkenen zijn afgestemd voor de jaren 2008 tot 2012.

Om de uitwisseling van hulpbronnen te garanderen kunnen organisaties contracten sluiten; in dit geval zijn dat de prestatieafspraken. Op basis van de mate van hulpbronaafhankelijkheid (laag) en de doelovereenstemming (dissensus) zouden er volgens het theoretisch kader geen afspraken tussen de woningcorporatie en de gemeente moeten zijn. In deze casus blijkt sprake te zijn van een combinatie van impliciete en expliciete afspraken.

- ✓ *Er wordt gebruik gemaakt van concurrentie, een autoritaire en destructieve strategie. Maar ook coalitievorming en contracteren worden als strategie toegepast.*

5.4 **Samenwerking**

Op basis van de conclusie van het theoretisch kader zou er geen sprake zijn van een relatie tussen gemeente en woningcorporaties. Er is immers sprake van een lage hulpbronaafhankelijkheid en dissensus op de doelovereenstemming. De typering van Pröpper (2000) geeft echter een samenwerking aan. Er vindt namelijk structureel overleg plaats tussen beide organisaties. Vier keer per jaar is er bestuurlijk overleg waarin per corporatie de prestatieafspraken besproken en verder uitgewerkt worden. Daarnaast is er regelmatig contact over het woningbouwprogramma. Bovendien is er een gezamenlijk Woonplan, waaruit een prestatiecontract voortvloeit.

Van een samenwerking wordt niet gesproken door de ambtenaren belast met de uitvoering van de Wmo. Zij zien corporaties als commerciële partijen. Wel beoordelen zij een samenwerking tussen de gemeente, woningcorporatie (en zorgaanbieders) noodzakelijk. Wanneer het specifiek om dementerenden gaat, laten de corporaties zich voeden door de zorgaanbieders. Vervolgens komt de corporatie bij de gemeente om de plannen voor te leggen. *“Het is vaak een informeel gesprek, wij staan als gemeente aan de zijlijn,”* beoordeelt de ambtenaar Wmo. Daarmee doelt hij enerzijds op het feit dat het geld voor de zorg vanuit de AWBZ komt en anderzijds dat zij alleen toestemming kunnen geven om ergens – in overeenstemming met de bestemmingsplannen – te bouwen. *“Als gemeente kun je soms partijen bij elkaar brengen en (andere) opties bekijken om iets te realiseren. Maar daar houdt het mee op.”*

De ambtenaar volkshuisvesting is positiever gestemd, maar erkent dat de gemeente en de woningcorporatie twee zelfstandig partijen zijn. *“We moeten goed proberen samen te werken, maar wel met onze eigen verantwoordelijkheden.”* Alle ambtenaren geven aan dat de woningcorporatie meer dan de uitvoerder van gemeentelijk beleid is en dat ze de corporaties niets voor kunnen schrijven. *“Bij een mogelijke samenwerking, zal een gemeente niets dicteren. Wij stimuleren wel vanuit de gemeente, zoals een project als de Marsch/Kruzebrink. Stimuleren betekent dat wij een plan positief beoordelen en subsidie verlenen. Maar ook dat wij in het kader van ruimtelijke ordening zo goed mogelijk medewerking leveren.”*

De Veste is het hiermee eens. Zij wil vrijheid om eigen keuzes te kunnen maken. De medewerker geeft aan, *“Zodra een gemeente vindt dat ze zelf de regie heeft - wij zijn de politiek en wij hebben een primaat – dan gaat het vaak mis. Zodra een gemeente ons ziet als een verlengstuk van hun eigen opereren, dan gaan bij ons de haren overeind.”* In tegenstelling tot andere gemeenten gaat Hardenberg niet teveel uit van haar eigen politiek belang, laat hij weten.

Hij spreekt ook over samenwerking, wat voor de geïnterviewde betekent dat je je doel via een ander weet te bereiken. Samenwerking moet wederzijds opleveren en dat gebeurt in de gemeente Hardenberg. Het is noodzakelijk dat men op één lijn zit, elkaar verstaat en eenzelfde werktempo heeft. De Veste beoordeelt de samenwerking met de gemeente positief, vanwege de open bestuurscultuur. *“Wij als corporatie zijn niet van de gesloten culturen, dubbele agenda’s en achter de ellebogen.”* Het Woonplan is een belangrijk onderdeel van de samenwerking; *“Visie is nodig om bestuurlijke sturing te krijgen in je afwegingen.”* Een reden dat de samenwerking goed verloopt is ook dat de Veste zich sterk profileert. *“Wij hebben in korte tijd veel dingen waargemaakt die bij het college (en raad) goed zijn gevallen.”* De geïnterviewde spreekt over de belangrijke rol van relatiemanagement; *“People business. Mensen die elkaar verstaan, doen gewoon meer dingen met elkaar en sneller.”* Dat de gemeente wel degelijk luistert naar de corporatie, blijkt uit een project waarbij De Veste een landgoed bebouwt. Op verzoek van de corporatie is een stedenbouwkundige met ‘privé-visie’ van het project gehaald. De geïnterviewde van De Veste verklaard, *“Wij hebben gezegd dat zij eruit moest, zij draagt niet bij aan de doelen.”*

De medewerker van De Veste geeft wel aan zich zorgen te maken over de samenwerking, omdat de gemeente Hardenberg besloten heeft het nieuwe Woonplan zelf te schrijven. Het eerste plan – de samenwerking daar rondom heen – was een succes en het is dan ook onduidelijk waarom de gemeente nu een andere werkwijze hanteert. *“Wij vinden dat zelfoverschatting,”* verteld de medewerker, *“Dat plan komt er wat ons betreft niet door. Zodra er een plan ligt wat niet goed is, gaan wij terug naar de wethouder.”* Als het Woonplan niet gedragen wordt komen er ook geen prestatieafspraken, want de corporatie heeft contractvrijheid. De medewerker van De Veste zegt, *“Wij hebben een krachtige positie, wij hoeven niets te tekenen.”* De Veste heeft in het verleden bijvoorbeeld in de gemeente Dalfsen geweigerd de prestatieafspraken te ondertekenen. Daaruit blijkt ook de machtige positie van de woningcorporatie, want de geïnterviewde zegt, *“Vanaf het moment dat wij weigerden te tekenen, ging de wethouder in één keer om.”*

De woningcorporatie Beter Wonen Vechtdal spreekt niet zozeer van een samenwerking, maar meer van hulpbronafhankelijkheid. De geïnterviewde geeft aan de gemeente vooral nodig te hebben voor de welzijnskant, *“De gemeente moet kijken of er financieringsmogelijkheden zijn vanuit de Wmo voor bijvoorbeeld iets wat wij niet kunnen realiseren – een ontmoetingsruimte (de buurtkamer).”* Een typerende opmerking voor de samenwerking op het gebied van het langer zelfstandig wonen van dementerenden is, *“Ik denk dat de gemeente ons meer nodig heeft, dan wij hun. Wij hebben de gemeente meer nodig in de welzijns sfeer dan in de zorgsfeer – dat is namelijk nog steeds een AWBZ aangelegenheid.”*

De geïnterviewde bij Beter Wonen Vechtdal geeft ook zijn visie op de status van de prestatieafspraken, *“Wij volgen vooral ons eigen beleidsplan, wij richten ons voornamelijk op de prestatievelden van het BBSH.”* De corporatie staat niet veel stil staan bij de prestatieafspraken, omdat de meeste afspraken dagelijks werk zijn.

Toch geeft de medewerker van Beter Wonen Vechtdal aan dat de bereidwilligheid van de gemeente om mee te denken en mee te werken groeit. De gemeente is zoekende in haar rol, *“Zijn ze medesturend, of alleen subsidiërend – tot ‘dank je wel, jullie hebben nu even een*

Wmo taakveld ingevuld.’” Tot op heden vervult de gemeente vooral de rol van subsidieverstrekker in plaats van een meerjarige verbintenis aan te gaan voor een project. Maar ook Beter Wonen Vechtdal geeft aan dat er onzekerheid is over toekomstige ‘samenwerking.’ Dat wordt veroorzaakt door het uitblijven van nieuwe prestatieafspraken. Beter Wonen Vechtdal geeft aan dat men in het voorjaar van 2008 nieuwe afspraken zou ontvangen en dat is niet gebeurd. Op dit moment heeft de woningcorporatie alleen prestatieafspraken met de gemeente, gebaseerd op het oude woonplan.

- ✓ *Volgens de typering van Pröpper is er sprake van samenwerking, maar dat wordt in de praktijk niet zo ervaren. De oorzaak hiervan is de autoritaire houding die de corporaties vertonen. Zorgpartijen en corporaties maken plannen, informeren de gemeente waarna plannen worden afgestemd.*

5.5 Conclusie

Er is geen doellovereenstemming tussen de gemeente Hardenberg en de woningcorporaties Beter Wonen Vechtdal en De Veste. Het knelpunt ligt bij de secondary aspects. De corporaties en de gemeente verschillen veelal van mening over wie welke taak zou moeten uitvoeren met betrekking tot het langer zelfstandig wonen van dementerenden. De woningcorporaties zijn van de gemeente met name afhankelijk van vergunningverlening, ruimtelijke ordening en van een visie. De gemeente heeft de corporaties nodig voor financiële middelen; hun bereidheid te investeren. Er is sprake van een lage hulpbronafhankelijkheid, door de aanwezigheid van meerdere, financieel gezonde corporaties.

De strategieën coalitievorming en contracteren worden gehanteerd in deze casus. Toch waren er op basis van dissensus over doellovereenstemming en lage hulpbronafhankelijkheid geen afspraken verwacht. De prestatieafspraken zijn echter zowel impliciet als expliciet. Dat is waarschijnlijk een gevolg van de dissensus op het gebied van de secondary aspects. Immers; men is het niet eens over de vraag wie welke hulpbronnen moet inzetten en door middel van expliciete afspraken zal men de uitwisseling van hulpbronnen willen garanderen. Ook het feit dat de woningcorporaties autoritair gedrag vertonen, zal voor de gemeente een reden zijn om expliciete afspraken op te stellen. Autoritair gedrag vindt zelfs zijn uiting in de vormgeving van de prestatieafspraken, want de corporaties ondertekenen niets wat ze niet aanspreekt. Maar de corporaties willen vooral ook vrijheid, waarvoor impliciete afspraken noodzakelijk zijn. Toch lijkt er ook sprake van vertrouwen te zijn, want zowel Beter Wonen Vechtdal als De Veste hebben het voorkeursrecht binnen de gemeente Hardenberg verkregen. Ondanks dat er volgens de typering van Pröpper samenwerking is, klinkt in deze casus af en toe het geluid dat de gemeente niets in de melk te brokkelen heeft en de woningcorporatie moet gehoorzamen. De woningcorporaties hebben namelijk geen financiële middelen van de gemeente nodig – zeker niet voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Dit wordt door de AWBZ bekostigd.

Toch is een brede gemeentelijke visie een belangrijk instrument om de woningcorporaties te sturen. Daarvoor zou input van de zorgpartijen een belangrijke factor kunnen zijn. Een dergelijke brede visie zou verbanden moet leggen tussen wonen, zorg en welzijn. Maar daar moeten wel financiële middelen aan gekoppeld worden, waardoor de gemeente nadrukken kan leggen. Een dergelijke visie kan niet afgedwongen worden bij de woningcorporatie, maar de gemeente kan wel duidelijk maken waar zij voor staat en wat zij belangrijk vindt. Door middel van goed overleg – en indien nodig via ruimtelijke ordening en vergunningverlening – kan zij de corporatie sturen. Het gaat wederom om geven en nemen; een corporatie kan niets opleggen, maar ook een gemeente niet.

HOOFDSTUK 6 GEMEENTE ZWOLLE

De gemeente Zwolle heeft zo'n 115.000 inwoners. In verhouding met andere grote gemeenten kent Zwolle een relatief laag aantal 65-plussers (Gemeente Zwolle, 2008).

In de gemeente bevinden zich drie woningcorporaties, namelijk Openbaar Belang, SWZ en deltaWonen. Openbaar Belang is een kleine corporatie die haar werkgebied al 108 jaar in Zwolle heeft. Zij heeft zo'n 2.600 woningen verdeeld over de bijna alle wijken. Ook SWZ heeft haar werkgebied alleen in de gemeente Zwolle. Al 100 jaar verhuurt en beheert zij zo'n 8.000 woningen in bijna alle wijken van de gemeente. DeltaWonen is in 2002 ontstaan uit een fusie van SavoWnv, gevestigd in Zwolle en Stichting Woondiensten Kampen en de Woonstichting Eenvoud uit Kampen. DeltaWonen is actief in Zwolle, Kampen en Oldebroek. Het woningbezit in Zwolle bestaat uit zo'n 8.500 woningen.

6.1 Hulpbronaafhankelijkheid

Voor het bepalen van de mate van hulpbronaafhankelijkheid is nodig om te achterhalen van welk type hulpbron een organisatie afhankelijk is en hoe de omgeving van de organisatie eruit ziet.

6.1.1 Hulpbronnen

De gemeente is afhankelijk van de woningcorporaties, omdat zij zich richten op sociale woningbouw. Alleen woningcorporaties leveren dit product; er zijn geen alternatieven. Woningcorporaties hebben kennis van bouwen, beheren en wonen en zij hebben kennis over de buurten in Zwolle. Volgens de ambtenaar volkshuisvesting kan de gemeente het vermogen van een corporatie niet aanspreken, maar kunnen zij wel inzicht verkrijgen in diens financiële positie door middel van de jaarrekening en het jaarverslag.

De woningcorporatie is echter ook afhankelijk van de gemeente, zeker op het gebied van dementerenden. De geïnterviewde van Openbaar Belang beargumenteert, *“de gemeente heeft know-how over doelgroepen – over haar burgers – en wij hebben de taak om het zo lang mogelijk zelfstandig wonen te verwezenlijken in een gebouw.”* Als er iets ten behoeve van dementerenden moet gebeuren, dan is de corporatie van de gemeente afhankelijk om deze doelgroep te vertegenwoordigen en onder de aandacht brengen.

De geïnterviewde van SWZ erkent deze afhankelijkheid, ook zij vindt dat de gemeente een doelgroep op de agenda moet krijgen. *“Dementerenden staan nog niet op de agenda en het is de taak van de gemeente – al dan niet in samenwerking met de corporatie – om hen als subgroep stevig neer te zetten.”* De geïnterviewde van SWZ gaat verder, want – eenmaal op de agenda – zijn de corporaties afhankelijk van de gemeente als procesbegeleider. *“De gemeente is een soort smeermiddel.”* De gemeente moet partijen samenbrengen en het proces bewaken. Maar de gemeente moet ook aan de kant gaan om samenwerking met andere partijen mogelijk te maken. Bovendien kan zij – daar waar nog niet samengewerkt wordt – dat wel aan de orde stellen en partijen uitnodigen.

Ook de geïnterviewden van deltaWonen zijn het daarmee eens. Zij hebben dat in een buurgemeente ervaren, *“In Oldebroek hebben de gemeente en de provincie een subsidie voor proces- en kennismanagement toegekend. Hierdoor konden partijen makkelijker bij elkaar gebracht worden, werden zij scherp gehouden en werden keuzes afgedwongen.”*

De drie woningcorporaties geven aan dat een gemeentelijke visie – bijvoorbeeld over een specifieke doelgroep zoals dementerenden – essentieel is. In Zwolle vormt dat een knelpunt. Dementerenden zijn niet in beeld is, waardoor het onduidelijk is of er iets en zo ja wát er gerealiseerd zou moeten worden.

Zoals gezegd kunnen de woningcorporaties investeren in sociale woningbouw, maar zij zijn ook van de gemeente afhankelijk voor financiële middelen. SWZ geeft aan dat de eisen van de zorginstellingen vaak hoog zijn, hoger dan wat redelijkerwijs van een corporatie verwacht zou mogen worden. *“Wanneer bepaalde woonvormen het programma van eisen te buiten gaan moet zowel de zorginstelling als de gemeente bijdragen.”* De corporaties zijn afhankelijk van de gemeente wanneer het gaat om – zoals deltaWonen het verwoordt – *“over de schotten van bepaalde financieringsstromen te kunnen kijken. De gemeente Zwolle zou vooraf geld ter beschikking moeten stellen voor aangepaste faciliteiten, in plaats van achteraf moeten betalen voor woningaanpassing.”* De geïnterviewde van Openbaar Belang is het daar helemaal mee eens. Technisch is er veel mogelijk – en het kostenplaatje valt relatief mee – mits er vooraf nagedacht wordt. Als voorbeeld worden fontanelmuren genoemd, domotica of een extra slaapruiimte voor een mantelzorger.

Daarnaast zijn alle corporaties van de gemeente afhankelijk voor bouw- en ruimtelijke ordeningszaken. *“De gemeente moet in haar reguliere taak als vergunningverstrekker geen extra obstakels opwerpen,”* zo licht SWZ toe.

- ✓ *De gemeente en woningcorporaties zijn onderling afhankelijk. De corporatie is afhankelijk van een visie in combinatie met financiële middelen, voor het verwezenlijken van het langer zelfstandig wonen (van dementerenden).*

6.1.2 Omgevingskenmerken

De omgeving van de gemeente Zwolle kenmerkt zich door rijkdom en meerdere aanbieders. Binnen de gemeentegrenzen zijn drie financieel gezonde woningcorporaties aanwezig. Wel zit er verschil tussen de corporaties. Zo zijn SWZ en deltaWonen groot en hebben een breed takenpakket. Openbaar Belang is echter een kleine organisatie en heeft bijvoorbeeld geen zorgwoningen. Geen van de organisaties heeft een specialisme, men werkt over het algemeen voor dezelfde doelgroepen.

Omdat er meerdere corporaties binnen de gemeentegrenzen aanwezig zijn, heeft de gemeente keuzemogelijkheden. Ze kan doelbewust één organisatie kiezen om mee samen te werken, bijvoorbeeld op het gebied van het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Omdat alle corporaties meerdere doelgroepen bedienen, kan de gemeente in principe bij alle organisaties terecht.

- ✓ *De gemeente heeft keuzemogelijkheden, omdat zich binnen haar grenzen meerdere financieel gezonde woningcorporaties bevinden.*

6.2 Doelovereenstemming

Om te bepalen of er sprake is van consensus of dissensus over het langer zelfstandig wonen van dementerenden tussen de gemeente Zwolle en de drie woningcorporaties worden hun ideeën op drie niveaus geanalyseerd en vergeleken. Zowel de deep core values, policy core beliefs als secondary aspects komen aan de orde.

Deep core values

Dat langer zelfstandig wonen een streven is van alle partijen, blijkt al uit het feit dat allen participeren in de ontwikkeling van woonzorgzones in de gemeente Zwolle. Hierbinnen bevindt zich een centraal gebouw, zoals een verzorgingshuis, dat diensten in het omliggende gebied levert. Zorg, welzijn en wonen worden gecombineerd.

De gemeente Zwolle streeft er naar om ‘ouderen’ zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Dementerenden vallen daar ook onder, maar zijn niet als aparte (sub)doelgroep benoemd. Er zijn meerdere argumenten voor het niet apart benoemen van dementerenden. Niet alleen doemt dementie voor het eerst op in het ouderenbeleid, maar er zijn ook nog geen knelpunten gesignaleerd. De ambtenaar belast met Maatschappelijke Ontwikkeling vertelt: *“Op het moment dat de voelsprietten in de stad – de ouderenbond Cosbo en de Stichting Welzijn Ouderen (SWO) – aangeven dat er iets moet gebeuren, dan wordt het voor de gemeente een item.”* Dit zijn door de gemeente gesubsidieerde zorg- en welzijnsinstellingen die zich inzetten ten behoeve van ouderen. Bovendien vallen dementerenden onder de AWBZ, waardoor zij eerder in verzorgings- en verpleeghuizen terecht komen. Omdat van langer zelfstandig wonen geen sprake is, hoeft er geen gemeentelijke visie te zijn. Ten slotte geeft de geïnterviewde ambtenaar aan dat hij dementerenden niet als een ‘Bijzondere Doelgroep’ wil aanmerken, vanwege de druk op de woningmarkt. Daarom zijn ze niet opgenomen in de Woonvisie van de gemeente Zwolle. *“Op het moment dat je dat je ze als Bijzondere Doelgroep zou aanmerken, betekent dat dat er weer een groep voorrang moet hebben en de druk op de woningmarkt nog meer toeneemt. Dat is onwenselijk.”*

De woningcorporatie Openbaar Belang heeft intern nog nooit over dementerenden gesproken, maar heeft ook geen zorgwoningen in haar bezit. De discussie over de combinatie wonen en zorg begint net binnen de organisatie op gang te komen. SWZ denkt al wel over de mogelijkheden om dementerenden – als subgroep van ouderen – te huisvesten na en oriënteert zich door middel van voorbeeldprojecten. DeltaWonen is de enige corporatie die al meerdere projecten ten behoeve van dementerenden gerealiseerd heeft. In Zwolle is één project gerealiseerd voor dementerenden, de overige projecten zijn in de buurgemeente Oldebroek. Het initiatief voor dergelijke projecten ligt altijd bij de zorgaanbieders, zij hebben zicht op de doelgroep. De corporatie ligt toe *“In de gemeente Zwolle gebeuren er wel dingen, maar niet zo specifiek voor dementerenden als in Oldebroek. Zwolle heeft enkele actieve zorgaanbieders, terwijl deze buurgemeente een eigen visie had en zelf initiatief nam.”* Dit strookt met datgene wat eerder beschreven is; de gemeente onderneemt pas actie wanneer probleemsignalen haar bereiken.

- ✓ *Er is een overeenkomstig streven naar het langer zelfstandig wonen. Toch zijn dementerenden binnen de gemeente niet bekend en benoemd, terwijl de woningcorporaties steeds meer over deze doelgroep nadenken.*

Policy Core Beliefs

Alle geïnterviewden zijn van mening dat het langer zelfstandig wonen niet zozeer in één huis gerealiseerd moet worden, maar dat er op wijkniveau gekeken moet worden. *“In iedere wijk moet je geboren kunnen worden en kunnen sterven, met alles er tussenin,”* aldus Openbaar Belang. DeltaWonen spreekt van *“levensloopbestendige wijken,”* waar een mix van woonvormen aanwezig is.

De corporaties noemen echter twee belemmeringen, die in acht moeten worden genomen bij het verwezenlijken van het langer zelfstandig wonen. Ten eerste kunnen niet alle woningen aangepast worden, zoals de vooroorlogse (portiek)woningen. Ten tweede kan er een financieringsprobleem aan de zorgkant ontstaan. DeltaWonen stelt daarom *“De vraag is ‘hoe kun je de zorg slim organiseren’ en daarbij is de huisvestingsvorm van ondergeschikt belang.”*

Maatwerk is daarom essentieel, benadrukken alle partijen, *“afhankelijk van de burger, kun je eigenlijk allerlei woonvormen realiseren.”* Omdat dé dementerende niet bestaat, bestaat ook dé aanpak niet. Er moet geluisterd worden naar de klant, in het geval van de dementerenden

kan er geluisterd worden naar kinderen, de partner of de zorginstellingen. SWZ geeft een alledaags voorbeeld; *“De een wil zijn bed niet in de woonkamer hebben staan, de ander vindt het geen probleem – als hij op die manier thuis kan blijven wonen.”*

Zoals in paragraaf 3.1.2 beschreven is aan de geïnterviewden gevraagd aan te geven welke woonvormen zij geschikt beoordelen voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Het onderstaande schema geeft aan over welke woonvormen men het eens of oneens was.

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
Woonvormen in reguliere wijken, waar een wijkservicecentrum staat (zorg,- activiteiten,- diensten,- en gezondheidsfaciliteiten)	Afgesloten buurten voor dementerenden (eigen huizen, gemeenschappelijke ruimte, tuinen – maar allemaal begrensd)
Kleinschalig wonen: Verpleeghuizen (kleine, herkenbare, huiselijke afdelingen binnen het verpleeghuis)	Verzorgingshuizen
Woonvormen in reguliere wijken, met zorg aan huis	Verpleeghuizen
Levensloopbestendige woningen: <ul style="list-style-type: none"> o Verbouwen 	
Levensloopbestendige woningen: <ul style="list-style-type: none"> o Nieuwbouw 	
Kleinschalig wonen: Verzorgingshuizen (kleinschalige groepswoningen, aanleunwoningen)	

Ondanks dat alle partijen aangeven dat de dementerende centraal zou moeten staan en dat de woonvorm van hun behoeften af zou moeten hangen, heeft men toch enigszins verschillende ideeën over de geschikte woonvormen. Vooral over de klassieke verpleeg,- en verzorgingshuizen zijn de partijen het niet eens. Zowel de gemeenteambtenaren als SWZ beschouwen dit niet als een vorm van *“zelfstandig”* wonen. Beiden stellen dat deze woonvormen niet meer van deze tijd zijn, vanwege het gebrek aan privacy en de trend extramuralisering. Openbaar Belang en deltaWonen vinden de wensen van de dementerende of de zorginstelling leidend zijn. Als er vraag naar is willen zij de klassieke verpleeg,- en verzorgingshuizen wel realiseren.

Zowel de geïnterviewde ambtenaren als de geïnterviewde van Openbaar Belang vinden een afgesloten buurt voor dementerenden een onmenselijke woonvorm. *“Dementerenden horen bij deze maatschappij, we kunnen ze niet ontkennen en isoleren.”* SWZ en de geïnterviewden van deltaWonen zijn voor deze woonvorm en beargumenteren hun keuze vanuit veiligheidsoverwegingen. *“Je moet vrijheid bieden binnen gebondenheid,”* legt SWZ uit en deltaWonen vult aan, *“Als je dementerenden vrijheid wil geven, moet je ook wat begrenzen.”*

- ✓ *Er is een consensus over de vormgeving van het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Vooral de klassieke intramurale woonvormen – het verzorging- en verpleegtehuis – vormen een discussiepunt.*

Secondary aspects

De secondary aspects gaan over de inzet van de instrumenten om het beleid rondom het langer zelfstandig wonen van dementerenden te verwezenlijken. Er is achterhaald hoe de gemeente Zwolle, deltaWonen, Openbaar Belang en SWZ denken over de inzet van enkele instrumenten en wie zij daarvoor verantwoordelijk achten. Het schema (volgende pagina) geeft aan over welke stellingen men het eens of oneens was.

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
De gemeente moet op de hoogte zijn van zowel de woon,- als zorg,- en welzijnsbehoefte van de dementerenden.	De woningcorporatie zou een inventarisatie naar de woonbehoeften van dementerenden moeten doen.
De inventarisatie van de zorg- en welzijnsbehoeften is een taak van de gemeente.	Het aanpassen van bestaande woningen is een taak van de gemeente
Voor een succesvolle samenwerking tussen gemeenten en woningcorporatie kan een gezamenlijke inventarisatie naar de woon,- zorg,- en welzijnbehoeften van de dementerenden handig zijn.	
De woningcorporatie is verantwoordelijk voor bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen (bijvoorbeeld een wijkservicecentrum).	
Het bouwen van verpleeg- en verzorgingshuizen behoort niet tot de taak van een woningcorporatie	

Inventarisatie woon,- zorg,- en welzijnsbehoeften

Op de vraag wie verantwoordelijk is voor de inventarisatie van de woonbehoeften van dementerenden, kwamen uiteenlopende antwoorden. Zo vindt Openbaar Belang het een taak van de gemeente. DeltaWonen vindt het een taak van de zorgaanbieder, omdat deze kennis van de doelgroep heeft. En SWZ vindt dat het tot haar eigen takenpakket behoort, omdat zij nog veel moet leren over dementerenden. De ambtenaar belast met Maatschappelijke Ontwikkeling ziet de inventarisatie van de woonbehoeften van dementerenden als haar taak, maar wel in samenwerking met verzorgingshuizen en zorginstellingen. De ambtenaar volkshuisvesting zag het echter als een taak van de gemeente in samenwerking met de woningcorporaties.

De inventarisatie van de welzijns- en zorgbehoeften van dementerenden is een taak van de “*voelsprietten van de stad*,” aldus de ambtenaar Maatschappelijke Ontwikkeling. Er zijn over deze stelling wat nuanceverschillen. Zo vindt de ambtenaar volkshuisvesting het een taak van de gemeente en woningcorporatie. En SWZ stelt dat de gemeente verantwoordelijk is, maar dat zij zich daar op het niveau van de concrete locaties ook mee bezig houdt. Openbaar Belang en deltaWonen vinden het een taak van de gemeente.

Ondanks dat alle geïnterviewden vinden dat de gemeente op de hoogte moet zijn van de woon,- zorg,- en welzijnsbehoeften van de dementerenden, is dat in de gemeente Zwolle niet het geval. Zwolle heeft geen zicht op het aantal dementerenden binnen haar gemeentegrenzen en krijgt geen signalen binnen dat er huisvesting ten behoeve van deze doelgroep gerealiseerd moet worden.

Woningaanpassing

Alle partijen zijn het erover eens dat het aanpassen van de huurwoningen – de feitelijke uitvoering – een taak van de woningcorporatie is. Zowel de gemeente, SWZ als deltaWonen zijn van mening dat de financiering van de woningaanpassing door de gemeente – in het kader van de Wmo – moet gebeuren. Openbaar Belang is de enige die corporaties daar zelf verantwoordelijk voor acht. “*Het is te gek voor woorden dat wij overal een subsidie voor nodig hebben. Hou je eigen broek op! Als wij zeggen dat mensen goed gehuisvest moeten worden, behoren wij ook maatwerk te leveren.*”

Verzorgings,- en verpleeghuizen

DeltaWonen geeft aan dergelijke gebouwen alleen te willen neerzetten mits er vraag naar is. Zij benadrukt nogmaals dat verpleeg,- en verzorgingshuizen niet van deze tijd zijn, maar wel

dat er geluisterd moet worden naar vraag vanuit de zorgsector, “*wij moeten niet voorschrijven wat er gebouwd moet worden.*” Dergelijke huisvesting is wel risicovol, omdat zo’n gebouw nergens anders geschikt voor is. Ook Openbaar Belang stelt dat zij verpleeg- en verzorgingshuizen zou kunnen bouwen. De gemeente beoordeelt het bouwen van verpleeg- en verzorgingshuizen echter niet als een taak voor een woningcorporatie, omdat het vanuit de AWBZ gefinancierd wordt.

Ondersteunende gebouwen

In de gemeente Zwolle zijn een aantal actieve zorginstellingen aanwezig, die hun vraag bij de corporaties neerleggen. Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat zij verantwoordelijk zijn voor het realiseren van bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen. Toch noemt deltaWonen het bouwen van ondersteunende gebouwen een grijs gebied, omdat er discussie kan ontstaan over waardecreatie van het bezit (vermogensopbouw).

- ✓ *Er is ook consensus over de secondary aspects. De grootste onenigheid bevindt zich rondom de inventarisatie van de woonbehoeften van dementerenden.*

6.3 Strategieën

In deze casus zijn diverse strategieën, zoals in het theoretisch kader beschreven, terug te vinden. Onderstaand zijn de strategieën die in de gemeente Zwolle gevonden zijn opgedeeld naar ‘wel’ of ‘niet’ gericht op samenwerking.

6.3.1 Niet gericht op samenwerking

In deze casus zijn enkele strategieën aanwezig, die niet zozeer gericht zijn op samenwerking. Zo zijn er meerdere woningcorporaties binnen de gemeentegrenzen van Zwolle, waardoor men concurrentie zou verwachten tussen de organisaties. De ambtenaar volkshuisvesting zegt, “*Het is voor de gemeente gunstig dat er drie corporaties zijn. Als er één aanwezig is, heb je geen keuzemogelijkheden. Mocht de samenwerking in deze gemeente mislopen, hebben we altijd keuze.*” De gemeente zou de woningcorporaties strategisch tegen elkaar uit kunnen spelen.

Niets blijkt echter minder waar. De woningcorporaties werken doelbewust samen. De directeurs van de woningcorporaties hebben één keer in de zes weken overleg, waarin allerlei onderwerpen op elkaar afgestemd worden. De organisaties zitten niet in elkaars vaarwater en hebben baat bij de onderlinge samenwerking. Openbaar Belang vertelt: “*Er zijn dingen die wij als kleine corporatie gewoon niet kunnen behappen. Wij zijn bijvoorbeeld niet in staat om in één klap 600 woningen te bouwen.*” Maar ook een grote corporatie zoals SWZ geeft toe “*Als er een grote taak op je afkomt, dat is de inbreng van één ieder welkom.*” Dat typeert de samenwerking; er is geen dominante partij, ook een kleine corporatie zoals Openbaar Belang wordt als een serieuze samenwerkingspartner gezien. De geïnterviewde van Openbaar Belang vertelt: “*Niemand voert de boventoon. Wij zijn klein, maar we zijn een gewone gesprekspartner. Wij betalen ook mee aan alle onderzoeken – dat gaat naar ratio van het aantal woningen.*”

De succesvolle samenwerking tussen de woningcorporaties blijkt bijvoorbeeld uit het project Huisvesting Bijzondere Doelgroepen, waaraan alle corporaties (en de gemeente) deelnemen. DeltaWonen geeft aan waarom de woningcorporaties samenwerken, “*We willen natuurlijk ook niet graag uitgespeeld worden door de gemeente. Op het moment dat je de concurrentie aangaat, bestaat die kans wel. Uiteindelijk gaat het maar om één ding – en daar staan alle drie de corporaties achter – de klant.*”

De markt lijkt door de samenwerking tussen de corporaties uit één aanbieder te bestaan. De gemeente Zwolle heeft hierdoor geen autoritaire positie. De keuzevrijheid van de gemeente wordt beperkt, tenzij zij bereidt is om een regionale partij op de woningmarkt toe te laten. *“Als jullie het niet doen, dan zoeken we een andere regionale corporatie!”* Dergelijke dreigementen kunnen volgens de ambtenaar volkshuisvesting als pressiemiddel gebruikt worden. Ondanks dat dergelijke chantage nu niet meer aan de orde is vanwege de constructieve samenwerking tussen gemeente en corporaties, is dat zo'n tien jaar geleden wel eenmaal gebeurd, *“Toen is een woningcorporatie uit Amsterdam in de wijk Stadshagen aan de slag gegaan.”* De ambtenaar geeft wel aan dat de gemeente buiten haar grenzen kijkt en op de hoogte blijft van ontwikkelingen.

6.3.2 Gericht op samenwerking

Toch zijn ook strategieën gericht op de samenwerking tussen de gemeente Zwolle en woningcorporaties terug te vinden in deze casus. Er is een coalitiestrategie toegepast om een doelovereenstemming te zoeken tussen de organisaties. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk Woonvisie, waarin de krachten gebundeld zijn en handelingplannen van alle betrokken zijn afgestemd voor de jaren 2006 tot 2010.

Daarnaast wordt de strategie contracteren gehanteerd. Om de vier jaar worden collectieve prestatieafspraken tussen de gemeente Zwolle en de woningcorporaties gemaakt, die voortvloeien uit de Woonvisie. De afspraken worden door middel van overleg opgesteld. In die afspraken is aandacht voor bijzondere doelgroepen, senioren en de combinatie wonen en zorg. Maar dementerenden worden niet genoemd. Op basis van de mate van hulpbronafhankelijkheid (hoog) en de doelovereenstemming (consensus) zou volgens het theoretisch kader sprake moeten zijn van een combinatie van een impliciet en expliciet contract. Dat komt overeen met de werkelijkheid.

6.4 Samenwerking

Volgens de conclusie van het theoretisch kader – hoge hulpbronafhankelijkheid en consensus over doelovereenstemming – zou er in deze casus sprake zijn van samenwerking. Volgens de typering van Pröpper (2000) is er ook sprake van samenwerking. Er is structureel overleg tussen de gemeente Zwolle en de woningcorporaties. Daarnaast ligt er een gezamenlijke Woonvisie en een contract in de vorm van prestatieafspraken. De prestatieafspraken bevatten zowel individuele als gezamenlijke doelstellingen. Ook staan de taakverdeling en middelen vermeldt; wie (al dan niet gezamenlijk) welke actie uit moet voeren om bij te dragen aan het behalen van een doelstelling.

“Tussen de gemeente en de woningcorporaties is een goede, coöperatieve samenwerking,” aldus de ambtenaar volkshuisvesting. Alle corporaties beamen dit. Alle partijen zijn ervan overtuigd dat om het langer zelfstandig wonen van dementerenden te verwezenlijken samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie noodzakelijk is, waarbij het initiatief van beide kanten kan komen. De corporatie wordt gezien als *“samenwerkingspartner”* en niet als uitvoerder van gemeentelijk beleid.

Toch worden de verschillen tussen beide organisaties benadrukt. SWZ zegt: *“De gemeente Zwolle is wel degene die de dementerenden als subgroep stevig moet neerzetten en reëel moet maken wat de opgave is. De gemeente levert de zorg en welzijn en wij leveren een woning.”* De corporaties stellen dat de gemeente verantwoordelijk is voor de vertegenwoordiging van dementerenden, de corporaties zorgen voor de daadwerkelijk bouw.

In elke samenwerking zijn er af en toe knelpunten, zo ook in de relatie tussen de gemeente Zwolle en de woningcorporaties. Toch maakt iedereen kenbaar dat het gaat om strubbelingen die door middel van overleg opgelost worden. In Zwolle hebben zich nooit blijvende problemen voorgedaan, omdat men kritisch naar elkaar is maar *“weinig tijd in zwarte pieten steekt,”* aldus SWZ en de geïnterviewde geeft een voorbeeld, *“De gemeente heeft wel eens beloofd de tijd van vergunningverlening terug te brengen. Bijvoorbeeld van zes maanden naar drie maanden. Als zij de tijd dan terugbrengen naar vier maanden – dan is de vraag of je moet benadrukken dat ze de doelstelling niet gehaald hebben, of dat ze op de goede weg zijn. Constant een schuldige aanwijzen en daar op terug komen – daar kom je niet mee vooruit.”* Toch wordt alles besproken, omdat er sprake is van een open cultuur. *“De intentie is er en dat is heel belangrijk,”* aldus de geïnterviewde van Openbaar Belang. Wanneer afspraken niet waargemaakt worden, dan wordt geanalyseerd wat de oorzaken daarvan zijn en hoe het doel wel verwezenlijkt kan worden. Soms moet een afspraak bijgesteld worden, soms moet de aanpak gewijzigd worden.

Toch maakt deltaWonen duidelijk dat specifiek zaken die voor dementerenden gerealiseerd worden, niet dankzij de constructieve samenwerking tussen corporaties en gemeente is. Ze benadrukt de actieve rol van een aantal zorgpartijen in Zwolle, *“Zij nemen veel initiatief en dat maakt het wel gemakkelijk voor de gemeente.”* Zorgpartijen komen bij de corporatie terecht, waardoor de gemeente geen signalen binnen krijgt. Daarom is er geen gemeentelijk beleid voor het langer zelfstandig wonen van dementerenden.

- ✓ *De woningcorporaties werken doelbewust samen, in plaats van elkaar te beconcurreren. De gemeente heeft hierdoor niet met drie maar één aanbieder te maken. Dat vormt geen probleem, omdat er sprake is van een constructieve samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties. Toch is deze samenwerking niet de reden dat het langer zelfstandig wonen van dementerenden gerealiseerd wordt. Zorgpartijen spelen hierin een belangrijke rol.*

6.5 Conclusie

Er is sprake van doelovereenstemming tussen gemeente Zwolle en de woningcorporaties Openbaar Belang Zwolle, SWZ en deltaWonen. Alle organisaties hebben een overeenkomstig streven naar het langer zelfstandig wonen en participeren allen in de ontwikkeling van woonzorgzones waarbinnen het langer zelfstandig wonen gerealiseerd moet worden. Ook hebben zij allen ongeveer eenzelfde beeld van de vormgeving van het langer zelfstandig wonen en de inzet van middelen om de visie te realiseren. Toch zijn dementerenden binnen de gemeente niet bekend en benoemd, terwijl de woningcorporaties steeds meer over deze doelgroep nadenken.

Als gevolg van de omgevingskenmerken – meerdere, vermogende aanbieders en de afhankelijkheid van een homogene hulpbron – is de hulpbronafhankelijkheid laag. Toch lijkt de omgeving van de gemeente Zwolle zich te kenmerken door één aanbieder, omdat de aanwezige corporaties doelbewust samenwerken in plaats van elkaar te beconcurreren. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente geen keuzemogelijkheid heeft tussen de organisaties en alleen eventueel externe corporaties kan benaderen.

Strategieën voor samenwerking zijn coalitievorming en contracteren. Er ligt een gezamenlijke Woonvisie en op basis daarvan zijn impliciete en expliciete prestatieafspraken tot stand gekomen. Ook in deze casus worden er expliciete – en daarmee controleerbare – afspraken gemaakt, om de uitwisseling van hulpbronnen te garanderen. Gemeente en woningcorporatie

kunnen immers niet zonder elkaar sociale volkshuisvesting realiseren. De gemeente en woningcorporaties werken al jaren samen. Er is veel vertrouwen in elkaar en dat maakt impliciete afspraken mogelijk. Er is immers doelovereenstemming tussen de organisaties en dat maakt de ruimte mogelijk om zelfstandig – in goed vertrouwen – te handelen.

Toch blijkt de succesvolle samenwerking niet de reden dat er langer zelfstandig woonprojecten voor dementerenden gerealiseerd worden. Actieve zorgpartijen spelen hierin een belangrijke rol. De gemeente ziet het langer zelfstandig wonen van dementerenden namelijk niet als haar taak. Ten eerste omdat deze doelgroep onder de AWBZ valt en ten tweede er geen probleemgeluiden uit de maatschappij komen.

Ondanks dat er sprake is van een constructieve samenwerking tussen de gemeente en woningcorporaties, laat de gemeente sturingsmogelijkheden liggen. Dat komt door de afwachtende houding van de gemeente; zij komt pas in actie wanneer zij duidelijk probleemgeluiden hoort vanuit de maatschappij.

De corporaties verwachten van de gemeente dat zij haar burgers – doelgroepen – vertegenwoordigd, waardoor men op elkaar blijft wachten. Het zijn binnen de gemeente Zwolle dan ook de zorgpartijen die initiatief nemen. Het ontbreekt de gemeente nog aan een alles overkoepelende visie, waarmee zij toekomstige problemen nu al aan het licht kan brengen. De gemeente zou niet moeten wachten op probleemgeluiden, maar vooruit moet denken. Niet alleen biedt dit de gemeente sturingsmogelijkheden, door preventief te investeren in aspecten van het langer zelfstandig wonen kunnen ook de hoge kosten van woningaanpassing voorkomen worden.

Woningcorporaties verwachten verder een actieve rol van de gemeente. Dat houdt niet alleen het agenderen (een visie; vertegenwoordiging van doelgroepen) in, maar ook de verantwoordelijkheid voor het verdere procesmanagement om projecten daadwerkelijk te realiseren. Een visie moet immers vertaald worden naar de alledaagse praktijk.

HOOFDSTUK 7 GEMEENTE HAAKSBERGEN

Haaksbergen ligt in het zuidoosten van Twente en heeft een oppervlakte van zo'n 10.500 hectare. De gemeente, die ook wel de Ster in Twente wordt genoemd, bestaat uit Haaksbergen, Buurse en St. Isidorushoeve en telt bijna 24.500 inwoners.

In deze gemeente zijn twee woningcorporaties aanwezig, namelijk Domijn Haaksbergen en Beter Wonen Almelo. Omdat alleen de eerstgenoemde corporatie binnen de gemeentegrenzen een actieve rol vervult, valt Beter Wonen Almelo buiten dit onderzoek. Domijn Haaksbergen is halverwege 2007 ontstaan uit een fusie tussen Stichting Wooncorporatie SWL uit Losser, Woningstichting Lucht&Licht uit Haaksbergen en Woningcorporatie Domijn uit Enschede.

7.1 De omgeving

Voor het bepalen van de mate van hulpbronafhankelijkheid is nodig om te achterhalen van welk type hulpbron een organisatie afhankelijk is en hoe de omgeving van de organisatie eruit ziet.

7.1.1 Hulpbronnen

De gemeente is afhankelijk van de corporaties om te investeren in sociale volkshuisvesting. Dit is een specifiek, homogeen product; er zijn geen alternatieven. Woningcorporaties kunnen mensen huisvesten, omdat zij kapitaal bezitten en kennis hebben van bouwen en wonen.

De woningcorporatie Domijn Haaksbergen is op haar beurt weer van de gemeente afhankelijk. Bijvoorbeeld voor het verkrijgen van grondprijzen, financiële middelen, de afgifte van vergunningen en bestemmingsplannen. Een voorbeeld is dat de gemeente een bepaald aantal woningen onder de huurtoeslaggrens wil realiseren. De geïnterviewde van Domijn zegt, *“Wij bouwen dan boven onze marge en dan moeten we onderhandelen over de grondprijzen.”* De gemeente moet de corporatie dan tegemoet komen om de plannen haalbaar te maken.

De afhankelijkheid van de woningcorporatie gaat echter verder. Zo hebben zij er belang bij dat de gemeente een visie heeft en kan aangeven waarvoor Haaksbergen staat. Niet alleen heeft de woningcorporatie de gemeente nodig voor kennis over doelgroepen, maar ook om een leidende rol op zich te nemen. De ambtenaar welzijn beaamt dat de gemeente die rol kan vervullen, *“Wij kunnen belangen afwegen, als intermediair functioneren, draagvlak creëren en plannen naar de burger toe verkopen.”* Doordat beide organisaties erkennen elkaar nodig te hebben, elkaar kunnen aanvullen, lijkt de uitwisseling van hulpbronnen vanzelfsprekend.

- ✓ *De gemeente en woningcorporatie zijn onderling afhankelijk en daarom wisselt men hulpbronnen uit.*

7.1.2 Omgevingskenmerken

De omgeving van de gemeente Haaksbergen kenmerkt zich door rijkdom, ondanks dat er slechts één actieve aanbieder is. De Woongroep Twente – waar Domijn Haaksbergen onder valt – is een vermogende organisatie die regionaal actief is.

Domijn Haaksbergen is voor de gemeente een belangrijke partner. In de prestatieafspraken is daarom vastgelegd dat de woningcorporatie het voorkeursrecht heeft bij sociale woningbouw of de combinatie wonen en zorg. Alleen wanneer Domijn dit recht niet aanneemt, zal de gemeente andere corporaties benaderen. Wel zegt een geïnterviewde ambtenaar welzijn, *“Je ziet nu wel dat de macht meer open gaat, omdat er meer projectontwikkelaars komen. Je kunt meer gaan ‘shoppen’”*

- ✓ *Domijn Haaksbergen is de enige actieve woningcorporatie in de gemeente. Deze corporatie heeft een monopoliepositie – mede doordat zij van de gemeente het voorkeursrecht heeft verkregen.*

7.2 Doelovereenstemming

Om te bepalen of er sprake is van consensus of dissensus over het langer zelfstandig wonen van dementerenden tussen de gemeente Haaksbergen en de woningcorporatie Domijn worden hun ideeën op drie niveaus geanalyseerd en vergeleken. Zowel de deep core values, policy core beliefs als secondary aspects worden behandeld.

Deep core values

Beide organisaties staan achter het streven mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. In de gemeentelijke Woonvisie – die onder andere in samenwerking met Domijn Haaksbergen opgesteld is – heeft de gemeente zichzelf 80% extramuralisering ten doel gesteld (Gemeente Haaksbergen; 2008; 5 & 32). Ook dementerenden zijn onder de verzamelnaam psychogeriatrische patiënten (PG) benoemd in de Woonvisie.

Voor de gemeente is de keuzevrijheid van de burger – ook de dementerende – wel een essentieel aspect in dit streven. Daarom is de gemeente afgestapt van 100% extramuralisering als streven. De ambtenaar belast met welzijn zegt, *“Zelf vind ik het belangrijk dat mensen een keuze blijven houden. Je probeert zoveel mogelijk thuis te regelen, maar mensen moeten ook intramuraal opgevangen kunnen worden.”* Dat burgers dat zelf ook belangrijk vinden, merkt de ambtenaar, *“We horen geluiden over ‘t Saalmerink: ‘die gaat toch niet weg hè.’”* ‘t Saalmerink is een verzorgingstehuis in de gemeente Haaksbergen.

Domijn heeft al diverse projecten ten behoeve van het langer zelfstandig wonen gerealiseerd, ook voor dementerenden. Zo zijn er kleinschalige woonvormen gerealiseerd aan de Ariënstraat en Merelstraat/Havikstraat. Toch merkt de woningcorporatie dat er ook alweer een omgekeerde trend gaande is; intramuralisering. Kleine woonvormen veroorzaken een financieringsprobleem aan de zorgkant. Bovendien vraagt de medewerker van Domijn zich af of langer zelfstandig wonen wel reëel is voor dementerenden, *“PG-patiënten – die hebben geen contact met de samenleving – dus wat is eigenlijk de meerwaarde voor die mensen?”*

- ✓ *Zowel de gemeente Haaksbergen als woningcorporatie Domijn streven gezamenlijk naar het langer zelfstandig wonen – al dan niet van dementerenden (psychogeriatrische patiënten) – zoals verwoordt in de Woonvisie.*

Policy Core Beliefs

Voor de Policy Core Beliefs is aan de geïnterviewden gevraagd wat hun visie is over het langer zelfstandig wonen van dementerenden.

Ten behoeve van het langer zelfstandig wonen, zet de gemeente in op de ontwikkeling van woonservicezone(s), waarbij er aandacht is voor ouderen en anderen met een lichamelijke of verstandelijke handicap, psychiatrische patiënten en chronische zieken. Ondanks dat het woord dementie nog niet gevallen is binnen de woonservicezones, geeft de ambtenaar welzijn aan dat daarbinnen alle voorgelegde woonvormen gerealiseerd zouden kunnen. Hierdoor houdt de burger een keuze. Het is wel belangrijk dat de woonvormen afhangen van de wensen van de dementerenden.

De medewerker van Domijn geeft aan dat zij niet de expertise van de zorg over moeten nemen, *“Als een zorginstelling aangeeft dat er vraag naar verpleeg- en verzorgingstehuizen is dan zijn wij wel bereid die te bouwen. Wij hebben daarin een faciliterende rol.”* De corporatie voelt echter niets voor een afgesloten buurt als woonvorm, omdat de maatschappij niet weg

moet lopen voor vergrijzing en dementerenden. “Dan creëer je als het ware het gevoel ‘daar zitten de gekken.’” Eenzelfde gevoel heeft de medewerker van de woningcorporatie bij aanleunwoningen, “Dat zijn kleine woningen die bij een verzorgingstehuis zitten. Je hebt het idee ‘oma woont hier, maar oma zit eigenlijk al in het verzorgingstehuis’”

Het onderstaande schema geeft aan over welke woonvormen men het eens of oneens was.

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
Woonvormen in reguliere wijken, waar een wijkservicecentrum staat (zorg,- activiteiten,- diensten,- en gezondheidsfaciliteiten)	Afgesloten buurten voor dementerenden (eigen huizen, gemeenschappelijke ruimte, tuinen – maar allemaal begrensd)
Levensloopbestendige woningen: o Verbouwen	Kleinschalig wonen: Verzorgingshuizen (kleinschalige groepswoningen, aanleunwoningen)
Levensloopbestendige woningen: o Nieuwbouw	
Verzorgingshuizen	
Woonvormen in reguliere wijken, met zorg aan huis	
Kleinschalig wonen: Verpleeghuizen (kleine, herkenbare, huiselijke afdelingen binnen het verpleeghuis)	
Verpleeghuizen	

- ✓ *Er is consensus over de vormgeving van het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Belangrijk is dat de burger keuze heeft en dat er geluisterd wordt naar de experts, de zorgaanbieders.*

Secondary aspects

Dat er consensus is over de policy core beliefs, houdt niet automatisch in dat men het ook eens is over de inzet van de instrumenten om het beleid te verwezenlijken. Er is achterhaald hoe de gemeente Haaksbergen en woningcorporatie Domijn denken over de inzet van enkele instrumenten en wie zij daarvoor verantwoordelijk achten. De stellingen waarvan gebruik is gemaakt zijn terug te vinden in paragraaf 3.1.2. Het onderstaande schema geeft aan over welke stellingen men het eens of oneens was.

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
De gemeente moet op de hoogte zijn van zowel de woon,- als zorg,- en welzijnsbehoefte van de dementerenden.	Het aanpassen van bestaande woningen is een taak van de gemeente
Het bouwen van verpleeg- en verzorgingshuizen behoort niet tot de taak van een woningcorporatie	De woningcorporatie zou een inventarisatie naar de woonbehoeften van dementerenden moeten doen.
De inventarisatie van de zorg- en welzijnsbehoeften is een taak van de gemeente.	
Voor een succesvolle samenwerking tussen gemeenten en woningcorporatie is een gezamenlijke inventarisatie naar de woon,- zorg,- en welzijnbehoeften van de dementerenden noodzakelijk.	
De woningcorporatie is niet verantwoordelijk voor bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen (bijvoorbeeld een wijkservicecentrum).	

Inventarisatie woon,- zorg,- en welzijnsbehoeften

Over de stelling dat de woningcorporatie een inventarisatie naar de woonbehoeften van dementerenden moeten doen, verschillen de geïnterviewden van mening. De medewerker van

Domijn is van mening dat de zorgaanbieder een inventarisatie naar de woonbehoeften van dementerenden zou moeten doen. Een wisselwerking met de woningcorporatie is daarbij mogelijk. De ambtenaar belast met welzijn ziet de inventarisatie van woonbehoeften als een taak van de woningcorporatie, al dan niet in samenwerking met de gemeente. Voor dementerenden is dat niet gebeurt.

Aanvullend geven beide organisaties aan dat bij een inventarisatie naar woon,- zorg,- en welzijnsbehoeften de zorgaanbieder niet vergeten moet worden.

Woningaanpassing

De geïnterviewde van Domijn vindt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het aanpassen van bestaande woningen. Bij nieuwbouw houdt zij zichzelf verantwoordelijk, omdat bijvoorbeeld een seniorencomplex aan bepaalde eisen moet voldoen. De ambtenaar belast met welzijn geeft aan dat de corporatie verantwoordelijk is voor het aanpassen van bestaande woningen, wanneer het gaat om haar eigen huurwoningen.

Verzorgings,- en verpleeghuizen

Domijn zal verpleeg- en verzorgingshuizen bouwen, wanneer zorginstellingen aangeven dat daar vraag naar is. Zij is er echter geen voorstander van, omdat de klassieke versie van deze woonvorm een risico meebrengt. Zo'n gebouw kun je moeilijk ombouwen, terwijl dat bij kleine woonvormen wel kan. De gemeente ziet het ook als een taak van een woningcorporatie – al dan niet in samenwerking met een zorginstelling.

Ondersteunende gebouwen

De ambtenaar belast met welzijn vindt dat een woningcorporatie verantwoordelijk is voor bouwwerken die zorg- en welzijnsdiensten ondersteunen (bijvoorbeeld een wijkservicecentrum). Binnen de gemeente Haaksbergen realiseert Domijn bijvoorbeeld al een nieuwbouwschool en een voorzieningencentrum in de wijk Wissinkbrink. De medewerker van Domijn spreekt liever niet van 'verantwoordelijk zijn voor' maar van faciliteren – het voorzien in een vraag.

- ✓ *Er is consensus over de secondary aspects tussen gemeente en woningcorporatie met betrekking tot het langer zelfstandig wonen van dementerenden.*

7.3 Strategieën

In deze casus zijn diverse strategieën zoals in het theoretisch kader beschreven terug te vinden. Onderstaand zijn zij opgedeeld naar 'wel' of 'niet' gericht op samenwerking.

7.3.1 Niet gericht op samenwerking

Op basis van het aantal aanbieders – één gemeente, maar ook één woningcorporatie – zou men een autoritaire strategie bij beide organisaties kunnen verwachten. Toch blijkt geen van beide organisaties zich op een dergelijke manier te gedragen. Mocht Domijn Haaksbergen wel een autoritaire rol op zich nemen, dan staat het de gemeente vrij om een andere corporatie binnen haar grondgebied toe te laten. Hetzelfde geldt echter omgekeerd ook; vertoont de gemeente Haaksbergen autoritair gedrag, dan kan Domijn besluiten haar werkzaamheden naar een andere gemeente te verplaatsen.

7.3.2 Gericht op samenwerking

Er is binnen deze casus dan ook sprake van strategieën gericht op samenwerking, omdat beide organisaties elkaar nodig hebben voor het verwezenlijken van sociale huurwoningen – al dan

niet voor dementerenden. Gezamenlijk is ten behoeve van doelovereenstemming een Woonvisie ontwikkeld.

Daarnaast liggen er prestatieafspraken die zowel individuele als gezamenlijke doelen bevat. In deze afspraken komt ook naar voren dat Domijn het voorkeursrecht heeft. Op deze manier worden voor beide organisaties de benodigde hulpbronnen gegarandeerd. Afhankelijk van het onderwerp komt in de prestatieafspraken de taakverdeling naar voren; wie – al dan niet gezamenlijk – welke taak gaat uitvoeren. Op basis van de mate van hulpbronafhankelijkheid (hoog) en de doelovereenstemming (consensus) zou in deze casus – volgens het theoretisch kader – sprake zijn van een combinatie van een impliciet en expliciet contract. Dit is in deze casus ook het geval.

Over de status van de prestatieafspraken zegt de geïnterviewde van Domijn zegt, *“De prestatieafspraken zijn voor beiden een verplichting, maar er is wel ruimte.”* Deze ruimte is noodzakelijk, omdat er tussentijds van alles kan veranderen, zoals de vraag op de woningmarkt. *“Je kunt niet alles vastleggen, je moet jezelf steeds weer afvragen of de prestatieafpraak reëel is. Afspraken moeten ook bijgesteld worden, ze zijn vrij flexibel en dynamisch.”* Men biedt elkaar ruimte omdat er consensus bestaat over datgene wat binnen de gemeentegrenzen verwezenlijkt moet worden.

Dat contracteren bijdraagt aan het garanderen van uitwisseling van hulpbronnen, blijkt wel uit datgene wat Domijn Haaksbergen laat horen, *“In het verleden werden wij vaak vergeten. Als grond vrij kwam werden er voornamelijk koopwoningen gebouwd.”* Dat is terug te zien in de wijk Hassinkbrink, waar de corporatie nauwelijks bezit heeft. De eerste prestatieafspraken dateren uit 2006 en sindsdien is de Domijn Haaksbergen structureel in beeld.

7.4 Samenwerking

Er is structureel overleg tussen de gemeente Haaksbergen en woningcorporatie Domijn. Naast een ambtelijk overleg één keer per kwartaal en een bestuurlijk overleg twee keer per jaar, komen beide organisaties elkaar constant tegen in dezelfde netwerken en vangnetstructuren. Er ligt een gezamenlijke Woonvisie en een prestatiecontract. Op basis van de typering van Pröpper (2000) kan daarom gesproken worden over samenwerking.

Alle geïnterviewden beamen dat. Er is een goede samenwerking, omdat beide organisaties eenzelfde visie en uitgangspunten hebben. De medewerker van Domijn stelt, *“We willen de burgers zo goed mogelijk bedienen en alle doelgroepen kunnen onderbrengen. De burger – de doelgroep – staat centraal.”* Met eenzelfde visie doelt men op de Woonvisie die in nauw overleg is opgesteld.

In de samenwerking geven de organisaties elkaar ook de ruimte. Beide partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid en eigen ‘core business.’ Die gedachte is tevens verwoord en vastgelegd in de prestatieafspraken (Gemeente Haaksbergen; 2008; 1). De geïnterviewde van de woningcorporatie geeft aan samenwerking noodzakelijk is om de burger zo goed mogelijk te bedienen, maar dat de corporatie daarmee niet simpelweg de uitvoerder van gemeentelijk beleid is. *“De gemeente kan ons niets opleggen.”* De corporatie is een zelfstandige organisatie.

Het voorkeursrecht van Domijn Haaksbergen, typeert de goede samenwerking. De ambtenaar volkshuisvesting legt uit, *“We hoeven niet afhankelijk te zijn van één corporatie, de markt is vrij. Maar we hebben een positieve relatie, dus waarom zouden wij er een andere corporatie bij betrekken?”* De gemeente heeft daarom een tegemoetkomende houding op het gebied van vergunningverlening en ruimtelijke ordening. De ambtenaar volkshuisvesting zegt, *“dat soort zaken gebeuren ook vaak in vooroverleg, zodat het een beetje soepel gaat.”*

In de twee jaar dat de ambtenaar volkshuisvesting bij de gemeente zit, zijn er nooit problemen geweest. Wel zijn er af en toe “*nuanceverschillen*” maar die worden opgelost door middel van overleg. De organisaties komen elkaar constant tegen en daarom worden meningsverschillen en knelpunten meteen besproken. De ambtenaar noemt als voorbeeld dat beide organisaties een verschillende definitie van levensloopbestendige woningen hadden. Dit is uiteindelijk door middel van overleg gelijk getrokken. De ambtenaar volkshuisvesting weet wel te vertellen dat er in het verleden enkele strubbelingen geweest zijn met de woningcorporatie “*maar dat was meer persoonsgebonden.*” Daarmee bedoelt hij het contact tussen beide organisaties op bestuurlijk niveau.

- ✓ *De verwachte autoritaire strategie van zowel gemeente als woningcorporatie blijft in deze casus uit, omdat er sprake is van een doelbewuste samenwerking. De samenwerking kenmerkt zich door gelijkwaardigheid, onderling overleg, een gezamenlijk gedragen Woonvisie en eenzelfde beeld over de verhouding van de organisaties ten opzichte van elkaar.*

7.5 Conclusie

Tussen de gemeente Haaksbergen en de woningcorporatie Domijn Haaksbergen is doelovereenstemming. Zij hebben een gezamenlijk streven naar het langer zelfstandig wonen (ook voor dementerenden (psychogeriatrische patiënten)) en hebben een eenduidig beeld over de vormgeving daarvan – waarbij de cliënt centraal staat. Bovendien zijn zij het eens over de taakverdeling en inzet van middelen rondom het langer zelfstandig wonen van dementerenden, waarbij men uitgaat van tweede zelfstandige organisaties die wederzijds afhankelijk zijn.

De hulpbronafhankelijkheid tussen de organisaties is hoog. De gemeente is namelijk van een homogene hulpbron afhankelijk – bevindt zich dan wel in een rijke omgeving – maar heeft slechts met één aanbieder te maken. Voor het verwezenlijken van de sociale volkshuisvesting heeft de gemeente de kennis en financiële middelen van de woningcorporatie nodig.

In het verleden zijn er enkele persoonsgebonden strubbelingen op het bestuurlijk niveau geweest, maar nu werken de organisaties doelbewust samen.

Strategieën die op basis van de hulpbronafhankelijkheid en doelovereenstemming gehanteerd worden zijn coalitievorming en contracteren. Men heeft doelovereenstemming bereikt en verwoordt in de Woonvisie, waaruit impliciete en expliciete prestatieafspraken voortvloeien. Impliciete afspraken zijn een gevolg doelovereenstemming – een gezamenlijk ontwikkelde Woonvisie – waarbij overleg en afstemming centraal staan. Er is een goede samenwerking tussen de gemeente Haaksbergen, mede omdat men elkaar via impliciete afspraken handelingruimte biedt. De expliciete afspraken bieden garantie tot uitwisseling van essentiële hulpbronnen.

Zowel de gemeente als de woningcorporatie zijn het erover eens dat er een belangrijke leidende rol weggelegd is voor de gemeente. Daarbij gaat om de vertegenwoordiging van haar burgers, het creëren van draagvlak en procesmanagement. Voor de gemeente is een belangrijke regierol weggelegd; zoals deze bijvoorbeeld vervuld wordt bij de woonservicezones. Beide organisaties willen de burger zo goed mogelijk bedienen en daarvoor is tegemoetkomende houding van de gemeente essentieel. Bijvoorbeeld op het gebied van grondprijzen, financiële middelen, de afgifte van vergunningen en bestemmingsplannen.

HOOFDSTUK 8 VERGELIJKING CASUSSEN

Dit hoofdstuk bevat de vergelijking tussen de verschillende casussen. Per casus is hieronder nog een korte samenvatting te lezen. In dit hoofdstuk worden de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten beschreven en wat de oorzaken daarvan zijn.

	Dinkelland	Hardenberg	Zwolle	Haaksbergen
Hulpbronaafhankelijkheid	Laag <ul style="list-style-type: none"> - Meerdere aanbieders - Homogene hulpbron - Rijkdom 	Laag <ul style="list-style-type: none"> - Meerdere aanbieders - Homogene hulpbron - Rijkdom 	Hoog <ul style="list-style-type: none"> - Eén aanbieder - Homogene hulpbron - Rijkdom 	Hoog <ul style="list-style-type: none"> - Eén aanbieder - Homogene hulpbron - Rijkdom
Doelovereenstemming	Consensus	Dissensus (over secondary aspects)	Consensus	Consensus
Strategie				
- Niet gericht op samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - gemeente creëert concurrentie - autoritaire houding gemeente corporaties fuseren 	<ul style="list-style-type: none"> - concurrentie - autoritaire houding woningcorporatie 		
- Gericht op samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - coalitie: gezamenlijke visie - contracteren: prestatieafspraken (impliciet & expliciet) 	<ul style="list-style-type: none"> - coalitie: gezamenlijke visie - contracteren: prestatieafspraken (impliciet & expliciet) 	<ul style="list-style-type: none"> - coalitie: gezamenlijke visie - contracteren: prestatieafspraken (impliciet & expliciet) 	<ul style="list-style-type: none"> - coalitie: gezamenlijke visie - contracteren: prestatieafspraken (impliciet & expliciet)
Relatie	Samenwerking	Samenwerking	Samenwerking	Samenwerking

8.1 Hulpbronaafhankelijkheid

In elke casus is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. De gemeente is immers de enige instelling bevoegd tot het uitgeven van bouwvergunningen en het maken van de lokale bestemmingsplannen. Daarentegen is de woningcorporatie de enige organisatie die zich inzet voor de realisatie van sociale volkshuisvesting.

Opvallend is wel dat alle gemeenten aangeven van de woningcorporatie afhankelijk te zijn van de financiële middelen die zij investeren in de sociale woningbouw en hun kennis van bouwen en wonen. De corporaties zijn echter in staat te bouwen zonder financiële middelen van de gemeente. Alhoewel enkelen van hen (Dinkelborgh Wonen, Beter Wonen Vechtdal, SWZ, Domijn) laten weten voor bijvoorbeeld preventieve woningaanpassingen wel een financiële tegemoetkoming van de gemeente verwachten. De geïnterviewde medewerkers van de corporaties geven echter aan dat de afhankelijkheid van de corporaties een stuk verder gaat dan alleen medewerking op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening. In alle casussen komt het belang van een gemeentelijke visie naar voren. Die visie moet een bestuurlijke afweging weergeven, waarin de keuze voor en vertegenwoordiging van bepaalde doelgroepen duidelijk naar voren komt. Ook het begeleiden van het gehele proces om de visie te realiseren behoort tot de taak van de gemeente, volgens de woningcorporaties.

Verschillen tussen de mate van hulpbronaafhankelijkheid – laag of hoog – wordt met name bepaald door een verschillend aantal aanbieders. Zo is in Haaksbergen en Zwolle één aanbieder aanwezig (hoge hulpbronaafhankelijkheid), en zijn in Dinkelland en Hardenberg meerdere aanbieders aanwezig (lage hulpbronaafhankelijkheid).

8.2 Doelovereenstemming

Met uitzondering van de één casus (Hardenberg) is er sprake van doelovereenstemming. Toch zijn er in elke casus een aantal terugkerende discussiepunten. Zo zijn gemeente en woningbouwcorporatie het niet altijd eens over de wenselijk vormgeving van het langer zelfstandig wonen van dementerenden, maar vinden beide organisaties dat het moet aansluiten op de wensen en behoeften van de burger – de dementerende al dan niet vertegenwoordigd door de partner, mantelzorger of zorginstantie.

Ondanks dat alle geïnterviewden een voorstander zijn van ‘het langer zelfstandig wonen,’ zijn het met name de woningcorporaties die al dergelijke projecten realiseren ten behoeve van dementerenden (deltaWonen, Beter Wonen Vechtdal, de Veste en Domijn), al rekening houden met dementie in de uitvoering van projecten ten behoeve van senioren (Dinkelborgh Wonen) of zich inlezen door middel van voorbeeldprojecten (SWZ).

Met uitzondering van de gemeente Dinkelland, waren alle geïnterviewde ambtenaren het eens met de stelling ‘De gemeente moet op de hoogte zijn van zowel de woon,- als zorg,- en welzijnsbehoefte van de dementerenden.’ Toch besteedden de onderzochte gemeenten niet of nauwelijks aandacht dementerenden en heeft men geen of weinig zicht op deze groep burgers. Volgens Zwolle en Haaksbergen komt dat omdat dementie voor het eerst in het ouderenbeleid naar voren komt. Hardenberg en Zwolle noemen bovendien als oorzaak dat dementerenden onder de AWBZ vallen. Om die reden – maar ook omdat er geen probleemsignalen uit de maatschappij komen – heeft de gemeente geen beleid gericht op dementerenden. Het uitblijven van geluiden is volgens de gemeente Dinkelland en Hardenberg een mogelijk gevolg van verborgen dementie, door onder andere mantelzorg.

8.3 Strategieën

In een tweetal casussen kwamen strategieën die niet gericht zijn op samenwerking naar voren, terwijl in alle vier de casussen strategieën naar voren kwamen gericht op samenwerking.

8.3.1 Niet gericht op samenwerking

In de gemeente Dinkelland en de gemeente Hardenberg waren enkele strategieën terug te vinden, die niet zozeer gericht zijn op samenwerking. Opvallend was dat in de casus Dinkelland, vooral de gemeente een dergelijke strategie toegepast. Zij heeft namelijk – als antwoord op een hoge hulpbronafhankelijkheid – externe woningcorporaties op haar grondgebied uitgenodigd. Dit heeft geleid tot concurrentie.

Het gevolg was dat Dinkelborgh Wonen en St. Joseph Weerselo ook strategieën toepassen die niet gericht zijn op een samenwerking met de gemeente Dinkelland. Immers; zij gaan fuseren met andere corporaties en verbreden hierdoor hun werkgebied. De gefuseerde corporatie zal haar werkzaamheden verplaatsen juist naar gemeenten waar een constructieve samenwerking mogelijk is.

In de casus Hardenberg zijn het vooral de woningcorporaties die strategieën toepassen die niet zozeer gericht zijn op samenwerking. Er is concurrentie op de markt – er zijn twee woningcorporaties actief – maar toch nemen de corporaties een autoritaire houding in tegenover de gemeente. Zij benadrukken het feit dat ze vrijheid willen om naar eigen inzicht te handelen en dat de gemeente hun niets kan opleggen. Indien de gemeente dwars ligt blijkt vooral De Veste bereid haar werkgebied naar een andere gemeente te verplaatsen. Daar heeft zij al ervaring mee.

8.3.2 Gericht op samenwerking

Wanneer het gaat om strategieën gericht op samenwerking, dan is in alle casussen te zien dat er gebruik wordt gemaakt van coalitievorming (gericht op doelovereenstemming) en contracteren (gericht op het verkrijgen van hulpbronnen).

In alle casussen ligt een Woonplan/Woonvisie die gezamenlijk opgesteld is door onder andere de gemeente en de woningcorporaties. Uit dit beleidsdocument vloeien ook in alle casussen prestatieafspraken voort. Ongeacht de mate van hulpbronafhankelijkheid bleek overal een combinatie van impliciete en expliciete afspraken aanwezig te zijn.

Het opstellen van de afspraken zijn een kwestie van overleggen, afstemmen, geven en nemen – dat komt in elke casus naar voren. Men lijkt vooral ook zeer bewust voor impliciete afspraken te kiezen. De motivatie in de casussen Zwolle en Haaksbergen is dat impliciete afspraken ruimte bieden voor eigen invulling en om goed en flexibel om te gaan met de vraag op de woningmarkt. Men heeft vertrouwen in elkaar en kent elkaar goed door jarenlange samenwerking.

Maar ook in de casussen Dinkelland en Hardenberg zijn impliciete afspraken een bewuste keuze, maar met een andere motivatie. Dinkelland kiest voor dergelijke afspraken om zichzelf te vrijwaren van verplichtingen, terwijl zij meer dwangmatige afspraken formuleert richting de corporaties. In Hardenberg is de corporatie De Veste gebaat bij impliciete afspraken, omdat zij benadrukt dat zij vrijheid wil. De gemeente kan haar niets op kan leggen, ze moet vertrouwen hebben in het handelen van de corporatie.

8.4 Samenwerking

Er komen in de casussen verschillende strategieën aan de orde. Zoals verondersteld; daar waar meerdere aanbieders – corporaties – aanwezig zijn, zal er onderlinge concurrentie zijn.

Ondanks dat Hardenberg het voorkeursrecht aan zowel De Veste als Beter Wonen Vechtdal heeft verstrekt zijn beide organisaties toch concurrenten. In de gemeente Dinkelland hebben St. Joseph Weerselo en Dinkelborgh Wonen het voorkeursrecht verkregen, maar zij moeten de concurrentie aangaan met externe woningcorporaties. De concurrentie betreft echter niet de sociale woningbouw, maar juist de winstgevende projecten. Zwolle vormt een uitzondering op de bovengenoemde veronderstelling. In deze gemeente zijn de aanwezige woningcorporaties een doelbewuste samenwerking aangegaan, zodat concurrentie uitblijft.

Toch zijn ook tussen de casussen waar wel sprake is van concurrentie verschillen te merken. In de gemeente Dinkelland vertoont het gemeentebestuur autoritaire gedrag, doordat zij haar wensen en eisen aan de corporatie opdringt. Indien de lokale corporaties niet voldoen, worden externe woningcorporaties benaderd.

In de gemeente Hardenberg zijn de rollen omgekeerd; daar vertonen de corporaties autoritair gedrag. Zij nemen veel initiatief, hebben een eigen visie en informeren de gemeente over hun plannen. Er is goed contact op bestuurlijk niveau tussen de gemeente en de woningcorporatie De Veste en daardoor kunnen plannen snel besproken en gerealiseerd worden.

Uit de conclusie van het theoretisch kader komt naar voren dat in de casus Dinkelland sprake zou zijn van integratie en in de casus Hardenberg zou geen relatie tussen gemeente en woningbouwcorporatie aanwezig zijn. De typering van Pröpper geeft echter aan dat in alle casussen sprake is van samenwerking.

Zowel de conclusie van het theoretisch kader als de typering van Pröpper lijken niet aan te sluiten op de casussen Dinkelland en Hardenberg. In de casus van Dinkelland vervult het gemeentebestuur een autoritaire rol en dwingt bij woningcorporatie zaken af. Zij ziet en benadert een woningcorporatie niet als een zelfstandige partij, met een eigen visie en doelstellingen. Het omgekeerde gebeurt in de gemeente Hardenberg, waar juist de corporatie

een dominante positie inneemt. Zij komt met plannen bij de gemeente en zoekt afstemming. Het gemeentebestuur wordt geacht de zaken af te stemmen en te coördineren. Indien de gemeente het niet eens is met de plannen van de corporatie, dan kan deze besluiten in een andere gemeente te gaan werken.

Wanneer het gaat om een echte constructieve samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties, dan kan er alleen naar de gemeente Zwolle en Haaksbergen gekeken worden. Uit de interviews met zowel medewerkers van de corporaties als ambtenaren van beide casussen komt naar voren dat men zich realiseert dat het gaat om twee verschillende organisaties, die beiden de vrijheid nodig hebben om hun eigen taken goed uit te voeren. Men respecteert de verschillen en probeert door middel van overleg – als twee gelijkwaardige partners – afstemming te vinden. Er is ruimte om – naar eigen inzicht – te handelen omdat er sprake van vertrouwen is. Men heeft elkaar hoe dan ook nodig; er is onderlinge hulpbronafhankelijkheid. Toch wordt ook in deze casussen genoemd dat de gemeente de woningcorporatie niets op kan leggen – maar door een open, kritische houding van de organisaties tot elkaar en veel overleg wordt de goede samenwerking gewaarborgd.

Wanneer er echter specifiek naar het langer zelfstandig wonen van dementerenden wordt gekeken, blijken in alle casussen – ongeacht de relatie tussen gemeente en woningcorporatie – de zorgpartijen essentieel te zijn. De zorgpartijen leggen over het algemeen hun vraag neer bij een woningcorporatie, die daarna met de gemeente het gesprek aangaat.

8.5 Conclusie

Er werd verondersteld dat strategieën die niet zozeer gericht zijn op samenwerking toegepast worden, in geval van lage hulpbronafhankelijkheid en dissensus op doelovereenstemming. Dat blijkt het geval voor de casus Hardenberg. Maar ook in de casus Dinkelland – waar ook lage hulpbronafhankelijkheid is, maar wel consensus over doelovereenstemming – worden dergelijke strategieën toegepast. Opvallend is dat strategieën die niet zozeer gericht zijn op samenwerking die ingezet worden tussen gemeente en woningcorporatie, zich voornamelijk richten op het omgaan met een bepaalde mate van hulpbronafhankelijkheid. En niet bijvoorbeeld gericht zijn op het doelbewust creëren van dissensus op doelovereenstemming. Alhoewel de toepassing van een dergelijke strategieën door de gemeente Dinkelland wel tot een fusie – onder andere door middel van coalitievorming – tussen meerdere corporaties heeft geleid.

Of er nu sprake is van een hoge of lage hulpbronafhankelijkheid; in alle casussen blijken de strategieën ten behoeve van samenwerking (coalitievorming en contracteren) voor te komen. Inclusief de resultaten die door de inzet van dergelijke strategieën worden behaald, namelijk een gedeelde visie (Woonvisie/Woonplan) en prestatieafspraken. Ook de mate van doelovereenstemming (consensus of dissensus) lijkt niet van invloed op de toepassing van de strategieën coalitievorming en contracteren.

In alle casussen is er sprake van samenwerking, zoals gedefinieerd door Pröpper (2000). Toch is het opvallend dat alleen in de casussen waar sprake is van lage hulpbronafhankelijkheid (Dinkelland en Hardenberg) één van beide organisaties niet van een echte samenwerking spreekt. In beide casussen zit er een onbalans in de relatie tussen gemeente en woningbouwcorporatie; één van de twee partijen heeft een autoritaire houding.

Dit resultaat komt overigens wel overeen met de veronderstelling in het theoretisch kader dat voor samenwerking een gevolg is van hoge hulpbronafhankelijkheid en consensus over doelovereenstemming moet zijn. Maar wat vooral interessant is dat samenwerking blijkbaar meer is dan het hebben van doelovereenstemming – bijvoorbeeld door een gezamenlijke visie – en het hebben van afspraken over de uitwisseling van hulpbronnen (prestatieafspraken).

Een ander opvallend resultaat is het gebruik van een combinatie van expliciete en impliciete prestatieafspraken. In het theoretisch kader wordt verondersteld dat deze combinatie goed aansluit bij samenwerking en zo blijkt ook uit de casussen Zwolle en Haaksbergen. Men heeft immers vertrouwen in elkaar en kent elkaar goed door jarenlange samenwerking.

Echter, in de casussen Dinkelland en Hardenberg worden de impliciete afspraken op een dergelijke manier aangewend die de samenwerking tegen gaan. Zo maakt de gemeente Dinkelland gebruik van impliciete afspraken om zichzelf te vrijwaren van verplichtingen. De corporaties in Hardenberg hebben baat bij impliciete afspraken, omdat dit hun de vrijheid gunt om zelfstandig te besluiten en handelen.

HOOFDSTUK 9 CONCLUSIE

Om antwoord te geven op de probleemstelling van dit onderzoek - *hoe kan de gemeente woningcorporaties aansporen te voorzien in de behoeften van dementerenden op het gebied van langer zelfstandig wonen?* is een essentiële vraag of gemeenten wel de noodzaak zien om het langer zelfstandig wonen van dementerenden te verwezenlijken. Uit dit onderzoek komt namelijk naar voren dat dementerenden niet of nauwelijks in beeld zijn bij gemeenten. Niet alleen is 'dementie' een relatief nieuw begrip in het ouderenbeleid, de dementerenden vallen onder de AWBZ en bij geen van de onderzochte gemeente komen probleemsignalen uit de maatschappij naar voren. Om die reden heeft geen van de onderzochte gemeenten beleid gericht op het langer zelfstandig wonen van dementerenden. De corporaties daarentegen buigen zich al wel over de dementerende ouderen.

Daarnaast is het belangrijk te weten dat gemeenten en woningcorporaties onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, voor het realiseren van het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Er is altijd een bepaalde hulpbronafhankelijkheid tussen deze organisaties aanwezig. Juist ook omdat in alle onderzochte casussen door de gemeenteambtenaren genoemd wordt dat er veel kennis van bouwen en wonen bij de corporaties aanwezig is en zij kapitaal hebben om te investeren in maatschappelijke opgaven, is het spijtig dat gemeenten hun sturingsmogelijkheden ten opzichte van de corporaties niet optimaal benutten.

Voorop staat dat sturing niet betekent dat gemeenten hun eisen kunnen opleggen en afdwingen bij een woningcorporatie. Een autoritaire houding ten opzichte van de woningbouwcorporatie is ongewenst. Dat zou te kort doen aan de kennis van bouwen die de woningcorporaties zelf in huis hebben, zoals alle onderzochte gemeenten erkennen. Na de bruteringswet van 1995 zijn woningcorporaties zelfstandig geworden; private organisaties, werkzaam in het publieke belang.

Essentieel is dus een tegemoetkomende houding ten opzichte van de woningcorporaties, omdat zij veel voor het lokale huisvestingsbeleid kunnen betekenen. Maar tegemoetkomen betekent niet dat de gemeente een woningcorporatie vrij spel moet geven. Een gemeente heeft immers krachtige hulpbronnen in huis, zoals haar bevoegdheid vergunningen te verstrekken en haar verantwoordelijkheid voor de lokale ruimtelijke ordening.

Uit alle casussen blijkt namelijk dat de grootste sturingsmogelijkheid van een gemeente voortvloeit uit het hebben van een visie. Woningcorporaties leunen veelal op de gemeente, wanneer het gaat om de vertegenwoordiging van doelgroepen. Juist in de casus Zwolle en de casus Dinkelland – waar de gemeenten in hun (concept) Woonvisie in mindere mate aandacht besteden aan bijzondere doelgroepen (ten opzichte van de Hardenberg en Haaksbergen) – benadrukken de woningcorporaties het belang van een visie en dat de gemeenten zich daarin verder moeten ontwikkelen. Maar ook in de casus Hardenberg en Haaksbergen wordt het belang van een visie als bestuurlijke afweging naar voren gebracht. Een gemeente moet duidelijk kunnen aangeven waar zij voor staat en welke afwegingen zij maakt.

Ondanks dat in alle gemeenten een gezamenlijk ontwikkelde Woonvisie/Woonplan ligt, verdient het aanbeveling dat gemeenten in eerste instantie een eigen visie ontwikkelen. Hierin moet zij zelf de gewenste verbanden leggen tussen de (gekozen) doelgroepen en wonen, zorg en welzijn. Dit kan als startdocument dienen voor het bereiken van consensus op doelovereenstemming; de ontwikkeling van een gezamenlijke Woonvisie/Woonplan. Hierin kan de gemeente inzichtelijk maken binnen welk tijdsbestek bij welke doelgroepen prioriteit ligt en ook beargumenteerd aangeven waar de prioriteiten (voorlopig) niet liggen.

Om haar eigen visie of deelaspecten daarvan kracht bij te zetten kan de gemeente woningcorporaties tegemoet komen door middel van financiële ondersteuning. De woningcorporaties verwachten van de gemeente ook een actieve, leidende rol. Zoals de gemeente in het kader van de Wmo een regiefunctie toebedeeld krijgt, zo zou zij ook meer kunnen sturen wanneer het gaat om het langer zelfstandig wonen van dementerenden. Juist door middel van een daadkrachtige gemeentelijke visie zou voortijdig geanticipeerd kunnen worden op de toekomstige problemen die de vergrijzing met zich meebrengt. Er is een taak weggelegd voor de gemeente om ver vooruit te kijken in plaats van te wachten op probleemgeluiden uit de maatschappij. Zij kan actief op zoek naar de input van zorgpartijen, ook degenen die zich over de AWBZ ontfermen. Bovendien verdient het aanbeveling dat de gemeente – zoals eerder genoemd – verbanden legt tussen wonen, zorg en welzijn. Door de diverse financieringstromen in de verschillende beleidsvelden te bundelen en preventief te investeren in aangepaste faciliteiten, vallen financiële voordelen te behalen. Zowel gemeenten als woningcorporaties hebben hier baat bij.

In alle onderzochte gemeenten zijn een combinatie van impliciete en expliciete afspraken gevonden. Op basis van dit onderzoek kan ook geconcludeerd worden dat dit de meeste geschikte mogelijkheid is om te sturen – voor zover dat mogelijk is. Sturing betekent dat er ruimte moet zijn voor zowel de gemeente als de woningcorporaties om elkaars doen en laten kritisch te beoordelen. Contracteren - het opstellen van prestatieafspraken - kan bijdragen aan onderling begrip tussen de organisaties. De afspraken kunnen inzichtelijk maken welke hulpbronnen men van elkaar nodig heeft, maar ook hoe men elkaar het beste kan benaderen. Omdat de vraag op de woningmarkt constant verandert, zijn impliciete afspraken nodig. Het gaat in de samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties om twee zelfstandige partijen, die vrijheid nodig hebben om hun taken adequaat te vervullen. Maar het gaat ook om twee organisaties die zich aan elkaar moeten verbinden. Zonder de uitwisseling van hulpbronnen kan de burger – de dementerende – niet bediend worden.

HOOFDSTUK 10 AANBEVELINGEN

De veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is dat gemeenten zich buigen over de toekomstige problematiek van het toenemend aantal dementerenden. Dat gemeenten – om het langer zelfstandig wonen van dementerenden te verwezenlijken – instrumenten nodig hebben om woningcorporaties te sturen.

Uit de resultaten van dit onderzoek is echter naar voren gekomen dat gemeenten dementerenden niet als doelgroep benoemen. Niet alleen omdat dementie voor het eerst in het ouderenbeleid naar voren komt, maar ook omdat dementerenden onder de AWBZ vallen en er geen probleemsignalen rondom deze doelgroep de gemeente bereiken. Vanuit de gemeenten is er dan ook geen vraag naar instrumenten om woningcorporaties te sturen het langer zelfstandig wonen van dementerenden te verwezenlijken.

Daarmee is echter dit onderzoek niet meteen onbruikbaar geworden. Er zijn immers een heleboel andere doelgroepen – zoals senioren, of gehandicapten – voor wie gemeenten wel het langer zelfstandig wonen willen realiseren. Omdat tussen gemeenten en woningcorporaties een onoverkoombare hulpbronafhankelijkheid bestaat, lijken zij genoodzaakt samen te werken. In dit onderzoek wordt verondersteld dat samenwerking voor gemeenten de meest optimale manier is om te sturen.

Toch bleek de gebruikte typering van Pröpper (2000) onvoldoende toepasbaar in dit onderzoek. Volgens deze typering was in elke casus sprake van samenwerking. In alle gemeenten ligt immers een gezamenlijke Woonvisie/Woonplan, waarin handelingsplannen afgestemd worden en liggen er tevens prestatiecontracten om de uitwisseling van hulpbronnen inzichtelijk te maken en te garanderen. Toch werd in de casus Dinkelland en de casus Hardenberg door enkele respondenten geen samenwerking ervaren. De grote vraag is dan ook waarom – ondanks dat er op papier sprake lijkt te zijn van samenwerking – dat in de praktijk uitblijft.

Het antwoord op deze vraag lijkt gevonden te kunnen worden op het bestuurlijk niveau. Een belangrijk aspect dat in dit onderzoek een vertekening opgeleverd heeft, ligt in de selectie van de geïnterviewden. Zoals in de methodologie al even kort aan de orde is geweest, zijn bij de gemeenten ambtenaren geïnterviewd, terwijl de interviews bij de woningcorporaties veelal onder managers of bestuurders afgenomen zijn.

Zowel uit de casus Hardenberg als de casus Dinkelland blijkt dat goed contact met de wethouder belast met volkshuisvesting essentieel is. In deze twee casussen is op het moment van onderzoek sprake van een onbalans in de relatie tussen beide organisaties, omdat respectievelijk de ene wethouder de woningcorporaties te veel vrij spel geeft en de andere wethouder de woningcorporaties te weinig tegemoet komt. Maar ook in de casus Zwolle en casus Haaksbergen blijkt dat in het verleden – door strubbelingen tussen wethouder en directeur van woningcorporatie – geen samenwerking van de grond kwam.

Omdat op het bestuurlijk niveau de eerste contacten gelegd worden tussen gemeente en woningcorporatie, verdient de afweging die op bestuurlijk niveau gemaakt wordt over samenwerking aanbeveling tot vervolgonderzoek. De vraag is waarom men op bestuurlijk niveau wel of niet tot samenwerking besluit.

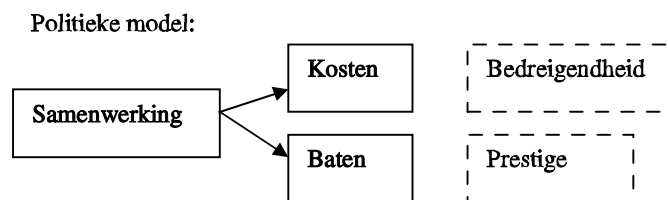
Voorstel tot vervolgonderzoek:

Welke factoren liggen ten grondslag aan het besluit van de verantwoordelijke wethouder en de directeur van een woningcorporatie om samen te werken, ten behoeve van de beleidsuitvoering van de Wmo?

Om tot de beantwoording van de probleemstelling te komen, gaat de gedachte uit naar het politieke model als onderdeel van het theoretisch kader. Door middel van het politieke model moet inzichtelijk gemaakt worden welke afweging de verantwoordelijk wethouder en de directeur van een woningcorporatie maken om wel of niet tot samenwerking te komen.

Het politieke model gaat er vanuit dat actoren verschillende inzichten en belangen hebben. Volgens dit model is beleid een gevolg van politieke processen (Van de Graaf en Hoppe; 1996; 257-261). Beleid wordt niet gevormd op basis van rationele stappen, maar vloeit voort uit een combinatie van compromisvorming en conflict tussen verschillende actoren. De ontwikkeling van beleid is een gevolg van de belangen van bepaalde actoren en de macht die zij bezitten om hun belangen te behartigen.

Twee aspecten zijn daarbij van belang. Een actor kan ten eerste baat hebben bij een bepaalde handeling en ten tweede baat hebben bij de uitkomst van een bepaalde handeling. Het gaat in dit model vooral om afweging van politieke kosten en baten. Vanuit dit model bezien is het vanzelfsprekend dat actoren beleid willen verwezenlijken waarmee zij baten kunnen behalen en kosten kunnen vermijden. De actor moet echter wel de macht of middelen bezitten om deze beslissing te nemen.



De verantwoordelijke wethouder en de directeur van een woningcorporatie hebben beiden – vanuit hun eigen organisaties – de ‘macht’ om te kiezen voor samenwerking of daar juist vanaf te zien. Toch wordt die macht beperkt, want voor samenwerking is de instemming van beide partijen nodig. Zowel de wethouder als de directeur maken – waarschijnlijk na onderling overleg en afstemming – een eigen afweging op basis van de verwachte politieke kosten en politieke baten.

Zo komt bijvoorbeeld uit de casus Hardenberg naar voren dat de corporaties erg gesteld zijn op vrijheid en daarom ‘bestuurlijke medewerking’ als politieke baat beoordelen. Ook blijkt uit diezelfde casus dat resultaten – het neerzetten van kwalitatieve, succesvolle projecten – belangrijke bewijsvoering is richting de gemeente. Het gemeentebestuur zal ‘zichtbare resultaten’ waaraan mogelijk prestige ontleend kan worden als politieke baat ervaren.

Op bestuurlijk niveau zullen zich onderhandelingen afspelen, waarbij beide partijen zoveel mogelijk van hun baten verwezenlijkt willen zien. Uiteindelijk geeft de afweging politieke kosten versus politieke baten de doorslag; wel of geen samenwerking.

LITERATUURLIJST

- Baarda, D.B., de Goede, M.P.M., van der Meer-Middelburg, A.G.E., (1996) *Basisboek Open interviewen, praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*, eerste druk, Wolters-Noordhoff bv, Groningen
- Baarda, D.B., de Goede, M.P.M., Teunissen, J. (1995) *Basisboek Kwalitatief onderzoek*, Educatieve Partners Nederland bv, Houten
- Blomqvist K., Hurmelinnab, P. & Seppänen R. (2005) Playing the collaboration game right—balancing trust and contracting, *Technovation* Vol. 25, pp 497–504
- Commissie-De Boer (2005), Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties, in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties en het Ministerie van VROM.
- Commissie Leemhuis, (2005) Verbetering positie en zeggenschap huurders, in opdracht van het ministerie van VROM en de Woonbond
- Fenger, M (2001) *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*
- Gemeente Dinkelland (2008) *Woonvisie 2008 - 2020*, Dinkelland: het Twentse Wonen
- Gemeente Haaksbergen (2008) *Woonvisie Haaksbergen 2007+*. Actualisatie van Woonvisie 2003+. Kwaliteit van wonen voor jong en oud
- Gemeente Zwolle (2008) *Zwolle in beeld; Zo scoort Zwolle binnen de 100.000+ gemeenten*
- Geurts, P. (1999) *Van probleem naar onderzoek*, Uitgeverij Coutinho b.v.
- Gezondheidsraad (2002) *Dementie*. Den Haag: Gezondheidsraad, publicatie nr. 04
- Hasenfeld, Y., (1983) *Human service organizations*, Custom Edition compiled for: Universiteit Twente, Faculteit Bedrijf Bestuur en Technologie, Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Kumar, S., & Seth, A. (1998) The Design of Coordination and Control Mechanisms for Managing Joint Venture-Parent Relationships, *Strategic Management Journal*, Vol. 19, No. 6, pp. 579-599
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2009) Invoering Wmo <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Algemeen/WMO.htm> (15feb.2009)
- Nota Wonen (Ontwerp), (2000) *Mensen, wensen, wonen, Wonen in de 21e eeuw*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag
- SGBO (2005) *Prestatieovereenkomst Wonen Hardenberg 2004-2010*, overeenkomst tussen de gemeente Hardenberg, de Veste en Beter Wonen Vechtdal

Ostrom, E. (1999), Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, in: P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, pp. 35-58

Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1978) *The External Control of Organizations: a Resource Dependence Perspective*. New York: Harper&Row

Pfeffer, J. (1982) *Organizations and organization theory*. London: Pitman Publishing

Pröpper, I.M.A.M. (2000) Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, *Bestuurskunde*, Jaargang 9, No 3, pp. 106-116

Sabatier, P. A. (1989) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning, in *Policy Science* 21 129-162

Stake, R. E., (1998) Case Studies, in Denzin, N.K., Lincoln, Y.S., *Strategies of Qualitative Inquiry* California: Sage Publications, Inc. Pp. 86 - 109

Van de Graaf, H. & Hoppe, R. (1996), *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, derde druk, Uitgeverij Coutinho, Bussum

Vlaar, P.W.L., Van den Bosch, F.A.J. & Volberda, H.W. (2006) Coping with Problems of Understanding in Interorganizational Relationships: Using Formalization as a Means to Make Sense, *Organization Studies*, Vol. 27, No. 11, pp. 1617–1638

VROM-raad (2005) *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*, Den Haag

Yin, R.K. (1994). *Case study research. Design and methods*, tweede druk, Thousand Oaks: Sage

BIJLAGE I

Vragenlijsten

Gemeente

1. Heeft uw organisatie projecten of plannen ten behoeve van het langer zelfstandig wonen van dementerenden?
2. Hoe onderscheiden de woningcorporaties binnen deze gemeente zich van elkaar?
3. Welke woonvormen en voorzieningen zijn volgens uw organisatie nodig om dementerenden langer zelfstandig te laten wonen?
4. Hoe kan een woningcorporatie bijdragen aan het verwezenlijken van het langer zelfstandig wonen van dementerenden?
5. Met welke woningcorporatie(s) werkt u samen wanneer het gaat om het langer zelfstandig wonen van dementerenden en waarom hebt u juist voor deze organisatie(s) gekozen?
6. Bent u met een of meerdere woningcorporaties tot afspraken gekomen?
7. Leeft de woningcorporatie de gemaakte afspraken na?

Woningcorporatie

1. Heeft uw organisatie projecten of plannen ten behoeve van het langer zelfstandig wonen van dementerenden?
2. Hoe onderscheiden de woningcorporaties binnen deze gemeente zich van elkaar?
3. Welke woonvormen en voorzieningen zijn volgens de woningcorporatie nodig om dementerenden langer zelfstandig te laten wonen?
4. Werkt u op het gebied van het langer zelfstandig wonen van dementerenden samen met de gemeente?
5. Hoe kan de gemeente bijdragen aan het verwezenlijken van het langer zelfstandig wonen van dementerenden?
6. Bent u met de gemeente tot afspraken gekomen?
7. Worden de gemaakte afspraken nageleefd door de gemeente?