OUDER 2040 WORDEN

Regionale samenwerking in de praktijk: verbinden en versterken van doe-coalities en burgerinitiatieven

Actieagenda

Inhoudsopgave

1. Maatschappelijke context 04
2. Doe-coalities en burgerinitiatieven in Nederland 06
3. Versterking en verbinding van doe-coalities en burgerinitiatieven 10

Bronnen 17

Bijlage
Bijlage 1: Programma Ouder Worden 2040 18

Deze whitepaper is een onderdeel van het programma Ouder Worden 2040. Bijlage 1 beschrijft de achtergrond van het programma en de wijze waarop deze whitepaper tot stand is gekomen.

Hoofdstuk 1

Maatschappelijke context

Regionale samenwerking wordt door veel betrokkenen gezien als een belangrijke hoeksteen in de ouder wordende samenleving. Ook in het Integraal Zorg Akkoord (IZA) wordt regionale en lokale samenwerking nodig geacht voor het organiseren van Passende zorg op de juiste plek. Niet alleen binnen het zorgdomein, maar ook tussen het gemeentelijk domein en het zorgdomein is samenwerking van belang om de gezondheid en welzijn van mensen te bevorderen en (zwaardere) zorg te voorkomen[1]. De ambitie is om op basis van gemeenschappelijke gezondheidsdoelen samen te werken aan predictieve en preventieve zorg waardoor kwaliteit en toegankelijkheid van zorg geborgd kunnen blijven.

Als belangrijke voordelen van regionale samenwerking worden de nabijheid en daardoor grotere betrokkenheid en draagvlak genoemd waardoor maatwerk mogelijk is en ingespeeld kan worden op specifieke behoeften. Het opstellen van regiobeelden om die behoeften in kaart te brengen neemt dan ook in het IZA een prominente plaats in.

Samenwerking is ook complex. In de afgelopen jaren is door de sterke focus op regionalisering een lappendeken ontstaan aan regionale verbanden, formeel en informeel. Soms worden ze van hogerhand ontworpen of verordonneerd. Andere regionale verbanden ontstaan juist van onderop, vanuit de regio. Dan kunnen uiteenlopende verbanden ontstaan op verschillende schaalniveaus[2]. De verschillen in ontwikkeling, werkwijze en succes van bestaande samenwerkingsverbanden zijn dan ook groot. Samenwerking vraagt van betrokken partijen om verder te kijken dan hun individuele belangen. Partijen die werken met eigen regelgeving en financiering zoals die vanuit de verschillende stelsels bestaat. De financiële schotten binnen het huidige bekostigingssysteem vormen stevige obstakels. Daarnaast spelen er belangrijke besturingsvraagstukken zoals de wijze van besluitvorming en risico's op regionale monopolies.

Tenslotte is inspraak en participatie van en samenwerking met burgers lang niet altijd goed geregeld. Terwijl die burgers zeker niet stilzitten. Ook ontwikkeling van (lokale) burgerinitiatieven heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen. In 2020 inventariseerde Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE) bijna 1500 "zorgzame gemeenschappen", verspreid over heel Nederland[3]. Deze initiatieven leveren inmiddels een substantiële bijdrage aan de benodigde zorg en ondersteuning voor ouderen die dat nodig hebben. Maar ze lopen ook regelmatig aan tegen belemmeringen, veroorzaakt door wet- en regelgeving en hebben soms ook behoefte aan meer ondersteuning vanuit de systeemwereld van professionals. Het verbinden van activiteiten vanuit de (informele) leefwereld en de (formele) systeemwereld is cruciaal om, bij oplopende personeelstekorten en toenemende vraag, alle benodigde ondersteuning te kunnen blijven bieden. Toch vinden ontwikkelingen van doe-coalities van formele partijen en die van de informele zorginitiatieven vaak gescheiden plaats. Ze weten weinig van elkaar en ook hier spelen vaak praktische belemmeringen zoals financiering.

Het programma Ouder Worden 2040 (zie bijlage 1) besteedt dan ook veel aandacht aan het versterken en verbinden van burgerinitiatieven en doe-coalities in de regio, onder andere door het inventariseren van bestaande doe-coalities en het agenderen van op te lossen vraagstukken. In dit white paper analyseren we samenstelling en werking van doe-coalities en burgerinitiatieven, onderzoeken ervaren voordelen en belemmeringen en doen aanbevelingen voor verdere stappen in het ondersteunen van deze regionalisering.

Hoofdstuk 2

Doe-coalities en burgerinitiatieven in Nederland

Regionale samenwerking heeft de afgelopen jaren een sterke vlucht genomen. De RVS benoemt drie ontwikkelingen die deze regionalisering aanjagen[4]:

- Reacties op de decentralisatie van het sociaal domein
- Toenemende en urgente druk op de houdbaarheid van de zorg
- Grotere belangstelling voor gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering

De trend van regionalisering vindt zowel plaats van bovenaf als van onderop. Van bovenaf door bijvoorbeeld de hierover gemaakte afspraken in het integraal zorgakkoord, van onderop door lokale of regionale initiatieven van betrokken mensen en organisaties, die we door hun ontstaan vanuit de praktijk "doe-coalities" gedoopt hebben.

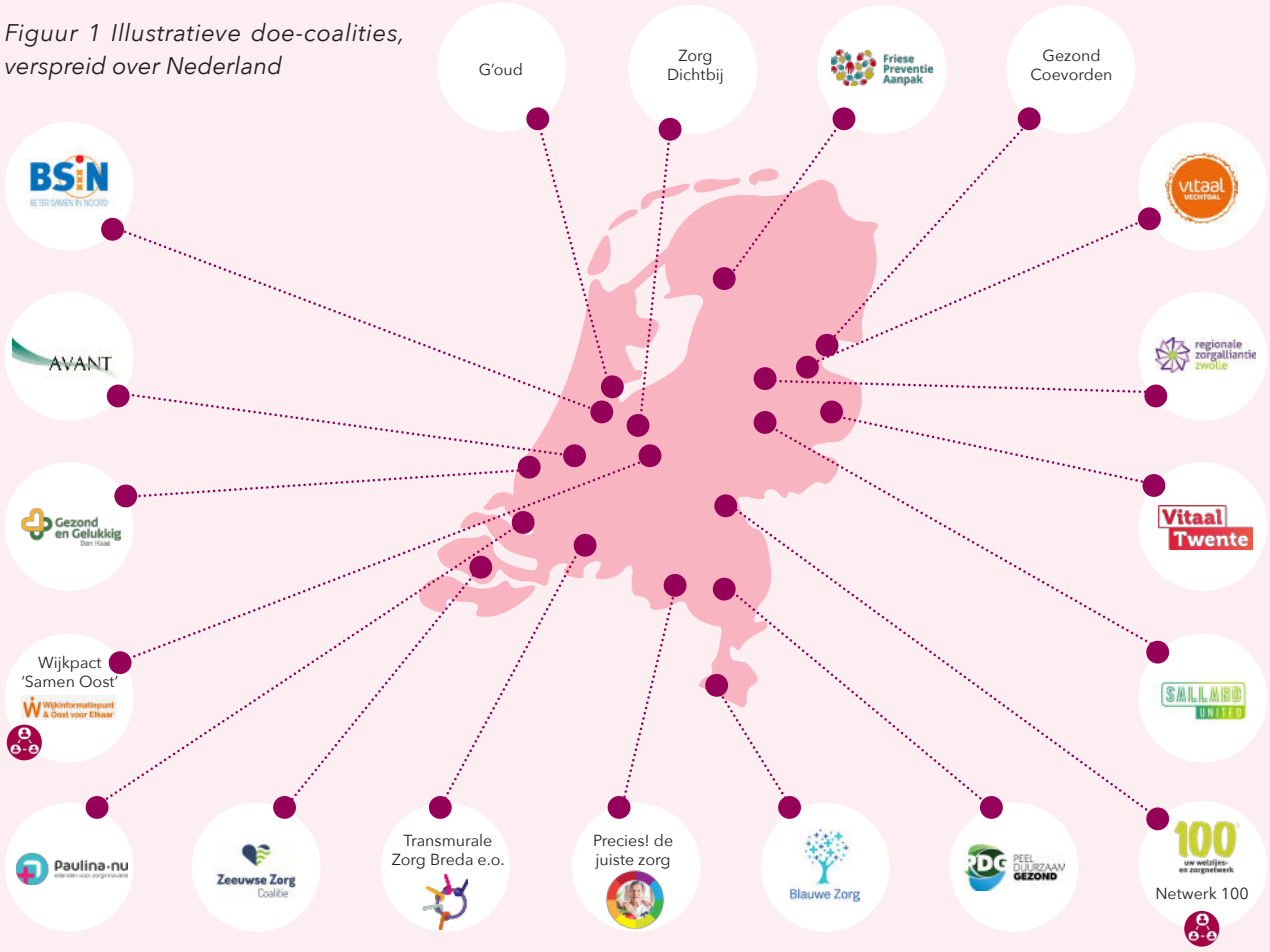
Doe-coalities

Doe-coalities zijn regionale of lokale samenwerkingsverbanden van mensen en organisaties (natuurlijke en rechtspersonen) die domein overstijgend bezig zijn met het transformeren van zorg en ondersteuning naar een vitale gemeenschap. Het betreft vaak langdurige structurele samenwerking, waarbinnen gewerkt wordt aan oplossingen en antwoorden voor huidige en toekomstige uitdagingen op basis van bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid en opgebouwd vertrouwen tussen de verschillende bestuurders. Doe-coalities hebben lang niet altijd een juridische organisatievorm maar regelen afstemming en financiering van activiteiten vanuit de eigen domeinen (op basis van gedeelde investeringen en/of risico's) en gebruikmakend van beschikbare innovatiesubsidies en/of transformatiegelden als dat opportuun is. Doordat ze zijn ontstaan vanuit de praktijk en gebaseerd zijn op lokale netwerken en vraagstukken kan een enorme diversiteit in samenstelling en focus ontstaan. In de basis meestal bestaand uit aanbieders, financiers en overheid (zorgverzekeraars en gemeenten) haken regelmatig uiteenlopende private en publieke partijen aan.

De in het kader van het programma Ouder Worden 2040 uitgevoerde inventarisatie is niet gericht geweest op een uitputtend totaaloverzicht maar op het in kaart brengen van illustratieve voorbeelden als inspiratie voor anderen, om te onderzoeken welke agendaonderwerpen al in de praktijk kleinschalig vorm krijgen en om belemmeringen en oplossingen daarvoor te agenderen. Ambitie is om deze inventarisatie verder uit te bouwen als hulpmiddel voor verdere versterking en onderlinge verbinding.

In totaal zijn tot nu toe 19 doe-coalities in kaart gebracht, verspreid over het hele land (zie figuur 1). Gemiddeld bestaan deze coalities ongeveer 5 jaar. Het aantal partners varieert sterk: van 7 tot 65. Tabel 1 geeft een overzicht van de diversiteit van deze partners. Bij vrijwel alle doe-coalities zijn zorg- en welzijnspartners betrokken evenals overheden (gemeenten) en financiers (veelal zorgverzekeraars). De inventarisatie bevestigt ook de beperkte betrokkenheid van burger(initiatieven) die slechts 2 keer als partner aangesloten zijn. Daarnaast valt ook op dat woon-partners nauwelijks betrokken zijn: slechts één keer.

Figuur 1 Illustratieve doe-coalities, verspreid over Nederland



Domein	Zorgaanbieders	Welzijn	Wonen	Overheid	Financiers	Burgers	Overig
Betrokken in aantal doe-coalities	19	15	1	14	12	2	9

Tabel 1: betrokken domeinen in de verschillende doe-coalities.

7

De complexiteit en regionale variëteit van de verschillende vraagstukken in de ouder wordende samenleving is zodanig dat een eenduidige volledige oplossing niet voorhanden is maar gaandeweg in de praktijk uitgevonden en uitgewerkt moet worden. Om dat in beeld te brengen zijn de activiteiten van de doe-coalities vergeleken met de transformatie-agenda. Figuur 2 geeft hiervan een overzicht. Van de 20 verschillende agenda-onderwerpen komen er 17 aan bod, waarbij de onderwerpen 'levenslang en levensbreed investeren in vitaliteit' en 'Regionale vitaliteit ontwikkelen vanuit de praktijk' het vaakst voorkomen. In deze coalities krijgen de onderwerpen 'aandacht voor de laatste 1000 dagen en de betekenis van sterven voor mensen en hun naasten', 'ontwikkelen

Van oud zijn naar goed ouder worden (Mee doen)	Van betrokken werk naar waardevolle bijdrage (Ertoe doen)	Van eigen huis naar samen-wonen (Samen doen)	Van liever niet ziek naar meer vitale jaren (Vitaal doen)	Van individueel innoveren naar digitaal verbonden (Digitaal doen)
Stimuleren van het gebruiken van ervaren kracht (6)	**Aantrekkelijker en effectiever werken in zorg en welzijn (7)**	**Organiseren burger-participatie op lokaal, regionaal en nationaal niveau (2)**	**Levenslang en levens-breed investeren in vitaliteit (15)**	**Stimuleren van digitale inclusie (1)**
Voorbereiden op de volgende levensfase (4)	Ontwikkelen sociaal en publiek-privaat ondernemerschap	**Versterken van vitale wijkinfrastructuur, mobiliteit en voorzieningen (3)**	**Regionale vitaliteit ontwikkelen vanuit de praktijk (13)**	**Investeren in een duurzaam digitaal landschap (6)**
Aandacht voor de laatste 1.000 dagen en de betekenis van sterven voor mensen en hun naasten	**Integreren van econo-mische en maatschap-pelijke bijdrage, in het bijzonder voor de mantelzorger (1)**	**Realiseren diversiteit aan extra woningen (3)**	**Ondersteunen van ouderen in de eigen woonomgeving (11)**	Versterken van opschalings- en door-zettingsmacht
Ruimte maken voor burgerinitiatieven die bijdragen aan zelf en samen prettig ouder worden (3)	**Arbeidsmarkt laten aansluiten bij de levensloop (2)**	**Aanpassen wet- en regelgeving voor divers woningaanbod en -gebruik (1)**	**Realiseren van passende en digitale zorg vanuit patiënt-perspectief (6)**	
		Ontwikkelen duur-zaam verpleeg(t)huis van de toekomst (1)		

Figuur 2 Overzicht van de verschillende onderwerpen uit de transformatieagenda in de agenda's van de verschillende doe-coalities.

sociaal en publiek-privaat ondernemerschap' en 'versterken van opschalings- en doorzettingsmacht' vooralsnog geen aandacht. Per doe-coalitie varieert het aantal agenda onderwerpen waar aan gewerkt wordt van 1 tot maximaal 8. Veel doe-coalities nemen al stappen buiten het zorgdomein, maar activiteiten gericht op die zorg blijven wel dominant.

Burgerinitiatieven

Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE) is het landelijk netwerk van bewonersinitiatieven in wonen, welzijn en zorg. Het netwerk deelt kennis, ervaringen, knelpunten, oplossingen en onderzoek van deze bewonersinitiatieven en behartigt hun belangen op landelijk niveau. In 2020 maakte NLZVE een landelijke inventarisatie. Wie zijn deze bewonersinitiatieven en wat drijft hen? Wat gaat goed en wat kan beter? In totaal vonden ze 1471 "zorgzame gemeenschappen"[5]. Kenmerkend zijn de ervaren autonomie, grote betrokkenheid en interactie met de wijk waarin ze opereren. Belangrijke uitdagingen voor deze gemeenschappen: complexe en vaak tijdelijke financiering, ledenbinding (met name gericht op activeren voor bestuurlijke activiteiten) en de samenwerking met overheden en systeempartijen[6].

Een volgende stap in regionale samenwerking

De trend van regionale samenwerking zet sterk door. De nabijheid en mogelijkheid tot maatwerk en de grote betrokkenheid zijn belangrijke voordelen. Gebundelde organisatiekracht kan kaders doorbreken waardoor een broedplaats van maatschappelijke veerkracht ontstaat[7]. Maar er zijn ook keerzijden. De wijze van besluitvorming in deze samenwerkingsverbanden is niet altijd even eenduidig met het risico op regionale monopolies en er kunnen (grote) regionale verschillen ontstaan. Omdat, zonder actieve aanpak, de organisaties gehouden zijn zich aan bestaande wet- en regelgeving te houden bestaat het risico dat door beperkte ruimte er niet echt anders gewerkt wordt maar alleen meer op dezelfde manier op een grotere schaal. Ook betrokkenheid en inspraak van burgers is bij de doe-coalities van organisaties van professionals lang niet altijd goed geregeld. Burgerinitiatieven kennen veel doe-kracht maar samenhang en samenwerking met deze doe-coalities is vooralsnog beperkt waardoor synergie verloren gaat.

Het is daarom van belang een manier te vinden om, zonder de oorspronkelijke energie en drive van de autonoom ontstane samenwerkingsverbanden te bruuskeren, ze te ondersteunen in hun verdere ontwikkeling met als blijvende centrale focus de maatschappelijke opgave om invulling te geven aan de ouder wordende samenleving.

Het regionaal versterken en verbinden van burgerinitiatieven en doe-coalities, het vinden van oplossingen voor vraagstukken op het gebied van regionale samenwerking en het doorbreken van belemmeringen op het gebied van regelgeving en financiering is belangrijk voor het realiseren van de gewenste transformatie in de ouder wordende samenleving. Als verdere ontwikkeling en samenwerking tussen deze bestaande formele en informele initiatieven effectiever vormgegeven kan worden biedt dat meer mogelijkheden om gelijke pas te houden met de toenemende vraag naar zorg en ondersteuning en meer ruimte om die ondersteuning zo goed mogelijk in te richten. De volgende paragraaf onderzoekt op welke wijze dat zou kunnen.

Hoofdstuk 3

Versterking en verbinding van doe-coalities en burgerinitiatieven

Veel van de vraagstukken waarvoor we ons gesteld zien in een ouder wordende samenleving vragen om intensieve samenwerking tussen partijen met verschillende achtergronden en culturen en vanuit verschillende domeinen. Domein overstijgende samenwerking onderscheidt zich van meer conventionele vormen van samenwerking "binnen de keten" in de zin dat aanbieders en inkopers van zorg en andere betrokken partijen uit verschillende in plaats van dezelfde domeinen afspraken maken over het bieden van passende ondersteuning[8]. Dat is niet vanzelfsprekend. Elk van de stelselwetten is gebaseerd op een ander mensbeeld, kent een andere regeling van aanspraak of voorziening en heeft een andere uitvoerder en andere financieringsvormen. En dan hebben we het alleen nog maar over zorgdomein overstijgende belemmeringen en over samenwerking tussen organisaties van professionals, terwijl verbinding met burgerinitiatieven ook van belang is voor een integrale oplossing van de vraagstukken waar we voor staan.

Er zijn stappen nodig op het gebied van regelgeving en stelselfinanciering, structuur en inrichting van de doe-coalities zelf moet transparanter en effectiever worden en niet in de laatste plaats is het van belang actief te werken aan een sterkere integratie van formele en informele ondersteuning en initiatieven. Daarbij steeds voor ogen houdend dat domein overstijgend samenwerken nooit een doel op zich is maar een middel om de (ervaren) samenhang in zorg en ondersteuning voor burgers te vergroten.

Stelselwijziging van binnenuit

Het moet gemakkelijker worden voor regionale doe-coalities om deze domein overstijgende en niet-client-gebonden activiteiten te initiëren en te financieren. Dat vraagt in de eerste plaats om een heldere en eenduidige regio-indeling aansluitend bij de natuurlijke vorming van samenwerking zoals die in de praktijk tot stand is gekomen. Op dit moment bestaat er in Nederland een wirwar aan verschillende regionale indelingen: GGD-regio's, Zorgkantoorregio's, huisartsenregio's, COROP-regio's om er een paar te noemen. De inrichting van gemeentelijke samenwerkingsverbanden en regelingen is zo mogelijk nog ingewikkelder. Deze variëteit, gecombineerd met de geografische werkgebieden van doe-coalities die veelal gebaseerd zijn op historie en autonoom of door fusies ontstane uitbreidingen zorgt voor veel knelpunten in de samenwerking, stroperigheid in besluitvorming en extra administratieve last.

Los van meer transparantie in de samenwerking is het van belang dat er meer mogelijkheden komen om belemmeringen tussen domeinen en/of wetten op te lossen. De RVS onderscheidt drie overkoepelende problematieken[9]:

- Onduidelijkheid hoe het eigenaarschap belegd is van de zorg voor burgers met complexe zorgvragen omdat de stelsels zijn ingericht op zorgvragen en niet op passende zorg aan personen
- Het wrong-pocket probleem: opbrengsten slaan ergens anders neer dan waar de investeringen gedaan moeten worden
- Het kost veel energie, flexibiliteit en (onbetaalde) tijd om samen te werken waardoor dit als belastend wordt ervaren.

Een complete stelselwijziging kost veel energie, tijd en geld. In eerste instantie kan er nog veel verbetering geboekt worden vanuit de bestaande stelsels, gebruikmakend van bestaande regelruimte, mogelijkheden voor compensatie tussen de systemen en tijdelijke innovatiesubsidies of transformatiegelden. Kleine aanpassingen die doorgevoerd worden of zijn, zoals de wetswijziging die het voor zorgkantoren mogelijk maakt om domein overstijgende initiatieven op het gebied van preventie te laten financieren, zijn daarbij helpend. De systematiek van onderlinge compensatie (al of niet op basis van shared savingsconstructies) kan doorontwikkeld worden door grens- of overbruggingsbudgetten uit verschillende stelsels bij elkaar te voegen in een gezamenlijk fonds dat langzaam groeit en daarbij budgetten uit de betreffende stelsels "leegtrekt". Dat kan op termijn de opmaat vormen voor een volledige herstructurering van de financiering als sluitstuk van de stelseltransformatie "van binnenuit" en daarmee passend op de praktijk in plaats van als randvoorwaarde vooraf.

Structuur en inrichting van doe-coalities

Eerder is de diversiteit van samenstelling van de doe-coalities geschetst. Die diversiteit is gerelateerd aan de complexiteit en regionale variëteit in de op te lossen vraagstukken, de ontstaansgeschiedenis van de doe-coalities en de aanwezigheid van partijen in een bepaalde regio. Om maatwerk te kunnen leveren is het van belang dat de vraagstukken leidend blijven voor de verdere ontwikkeling van deze samenwerkingsverbanden maar dat wel stappen gezet worden in die samenwerking om snelheid te maken en effectief te kunnen opereren.

Volgens de RVS vergt zorgvuldig regionaliseren het balanceren tussen verschillende aspecten[10], nl tussen:

- Maatschappelijke behoefte en institutionele belegging van taken
- Gezamenlijke cocreatie en representatie van individuele belangen
- Focus om snelheid te maken en breedte om de integraliteit van de vraagstukken niet te schaden
- Ruimte om slagvaardig en flexibel te opereren en kaders die het mogelijk maken om transparant om te gaan met schaarste en daarover ook rekenschap af te leggen
- Sturen op basis van eigen visie en volgen van maatschappelijke context en ontwikkelingen

Teisman c.s. schetsen een aanpak in vijf stappen om wat zij noemen een meerlaags samenwerkingsverband te creeren[11]. Beginpunt in hun aanpak is een individuele organisatie met een bepaalde ambitie die het vraagstuk wat ze beet willen pakken in eerste instantie vanuit hun eigen perspectief in kaart brengen (stap 1) om vervolgens de partijen daarbij te zoeken die nodig zijn om dat vraagstuk op te lossen (stap 2). Als het gaat om het definiëren van het vraagstuk wordt in overheidsland tegenwoordig ook vaak de term "maatschappelijke op-

gave" gebezigd. Het betrekken van partijen gaat vooral over de bijdrage die ze kunnen en willen leveren aan het vraagstuk en niet zozeer over de vraag over de rol die ze (formeel) daar wel of niet in hebben. Het vraagstuk is daarbij niet in beton gegoten. Ieder brengt zijn eigen perspectief in, de uitdaging is om steeds het vraagstuk te herdefiniëren zodat een gemeenschappelijk beeld en ambitie ten aanzien van dat vraagstuk zich blijft ontwikkelen.

Een volgende stap is het zo slim en goed mogelijk inrichten van het samenwerkingsverband (stap 3), gevolgd door het (blijvend) organiseren van die samenwerking (verbinding met de eigen organisatie, aantrekkelijk houden voor alle partijen en het kunnen expliciteren van de opbrengsten, stap 4). Het expliciteren van opbrengsten is van belang voor interne en externe verantwoording en om de moed er in te houden door het inzichtelijk maken van de voortgang die geboekt wordt. Succes kent vele vaders en moeders. Resultaten zijn bijna altijd tot stand gekomen vanuit de samenwerking, maar ook individuele verantwoording en positionering hebben invloed, zeker als er bijvoorbeeld middelen te verdelen zijn in relatie tot de opbrengsten. Dat hier inherent onderlinge spanningen mogelijk zijn behoeft geen betoog. Een gezamenlijke (uitvoerings-)agenda die in een laatste stap de basis legt voor uitvoering en actie moet daarom aandacht genereren voor de gezamenlijke actiepunten maar zeker ook voor ieders eigen prioriteiten daarin en de onderdelen waar geen overeenstemming over bestaat en waar dus competitie blijft bestaan ("agree to disagree", stap 5). Hoe explicieter en transparanter dit gebeurt, hoe groter de kans dat het samenwerkingsverband goed blijft functioneren ondanks verschillen in (gepercipieerde en echte) individuele belangen en het collectieve belang dat nagestreefd wordt.

Figuur 3 Stappenplan voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden[12]

Dat collectieve belang is meer dan een gewenst toekomstbeeld. Het samenwerkingsverband buigt zich vooral over de vraag wat de bijdrage van de samenwerking is aan dat toekomstbeeld (welke intentie bestaat er en wat is daarin de ambitie om te realiseren). Deze gemeenschappelijke opgave moet continu geagendeerd worden om rekening te houden met de dynamiek in het netwerk, maar vooral ook met de ontwikkelingen rond het maatschappelijk vraagstuk ten aanzien waarvan het netwerk een opgave heeft[13]. Continue agendering voorkomt dat partijen zich blindstaren op de afgesproken rolverdeling en taken. Feitelijk betekent de agendering van de opgave ook steeds dat posities en belangen worden geagendeerd. Het is van belang om voortdurend het dilemma tussen de gezamenlijke opgave en het eigen belang bespreekbaar te maken. Het draagt bij aan de synergie wanneer partijen ruimte voelen om (ook) aandacht te geven aan hun eigen belang. Licht noemt dit Netwerkregie[13]: een sturingsvorm waarin samenwerkende partijen worden aangesproken op het nakomen van hun verantwoordelijkheden zonder dat ze worden aangetast in autonomie en bevoegdheden.

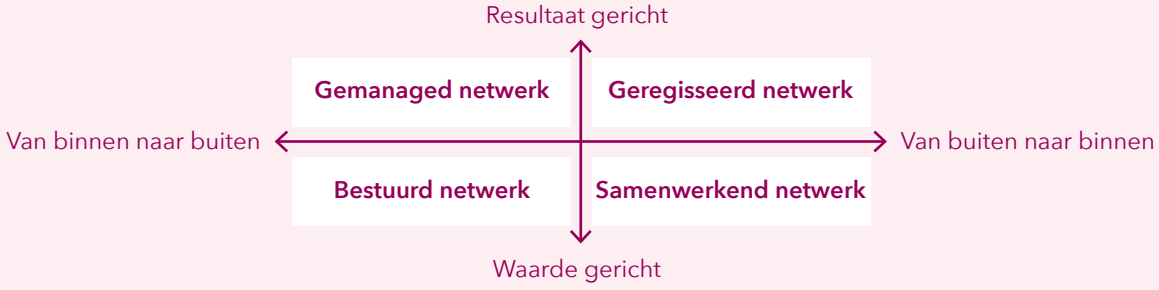
In het op deze manier regisseren van een netwerk is een belangrijke plek ingeruimd voor wat in de systeemtheorie een boundary spanner wordt genoemd. Boundary spanners zetten hun kennis van verschillende domeinen in om de professionals uit verschillende domeinen te laten samenwerken door[14]:

- Het verbinden van verschillende personen en processen aan beide kanten van een grens of schot tussen organisaties
- Het selecteren van relevante informatie aan beide kanten van deze grenzen
- Het vertalen van deze informatie naar de andere kant van de grens

Een Boundary Spanner kan optreden vanuit de partners van het netwerk, kan zelf initiatiefnemer zijn of door partijen als verbindende persoon gevraagd worden van buiten het samenwerkingsverband. Los van deze achtergrond gaat het er bij het op deze manier regievoeren om dat hij/zij voortdurend schakelt tussen wat van Vulpen c.s. principaal versus partner noemen[15]. Als partner zoekt hij samenwerking; als principaal geeft hij richting en tempo aan en neemt leiding indien het gewenste en benodigde initiatief van anderen uit- of achterblijft. Hij kan zowel dominant als meegaand, leidend als volgend, directief als uitnodigend optreden.

Afhankelijk van de ambitie van de initiatiefnemers, wat in de interactie met andere partijen nodig is (meer principaal of meer partner, meer sturend dan wel meer volgend) en de hierdoor groeiende wijze van functioneren en inrichting kunnen samenwerkingsverbanden zich ontwikkelen volgens een viertal basisvarianten[16]. Is of wordt de rol van de initiator meer sturend vanuit de eigen positie of meer volgend in externe ontwikkelingen en context? En vindt sturing vooral plaats op resultaat (prestaties) of meer op basis van verbindende waarden en investering in de samenwerking met als indirect resultaat de uit die samenwerking voortvloeiende prestaties? Het beantwoorden van deze vragen levert een viertal mogelijkheden op voor het voeren van netwerkregie over samenwerkingsverbanden:

- Besturen: sturend vanuit de eigen positie op basis van verbindende waarden (ordenen en sorteren van bestuurlijke verhoudingen en het interbestuurlijke verkeer: “wie gaat er over wat”)
- Managen: sturend vanuit de eigen positie op basis van resultaat (het uitzetten van taken en opdrachten, zodat iedereen weet wat er op welk moment geleverd moet zijn)



Figuur 4 Basisvarianten van netwerksamenwerking (gebaseerd op Teisman c.s[16])

- Regisseren: Volgen van externe ontwikkelingen en context gericht op resultaat: bij elkaar zoeken en brengen van initiatieven en partners op basis van bijdrage en opbrengsten
- Samenwerken: aansluiten op verbindende waarden die ontstaan in externe ontwikkelingen en context: het bieden van een context c.q. inbedding van initiatieven en partners met een gezamenlijke ambitie in bijdrage aan de maatschappelijke opgave.

Willems c.s. presenteren een handzaam model voor deze vrij abstracte bespiegelingen[17]. In hun Netwerkcanvas formuleren zij op basis van vier aspecten de belangrijkste vragen op basis waarvan een samenwerkingsverband gebouwd kan worden en waarin de hier beschreven onderwerpen allemaal aan bod komen:

- Actoren: wie doen er mee (in welke rol, met welke belangen en met welke bijdrage)?
- Identiteit: wat verbindt ons (in termen van gemeenschappelijke opgave, gevoelde verantwoordelijkheid en passie)?
- Ambities: wat doen we met elkaar (Wat willen we bereiken, wie werkt mee aan welke ambities en hoe bewaken we daarin de samenhang)?
- Fundament: hoe richten we het netwerk in (Welke vorm ondersteunt ons het best, hoe laten we het netwerk in samenhang functioneren en welke afspraken en spelregels hanteren we)?

Het voortdurend in samenhang bespreken van deze onderwerpen kunnen steun geven aan een gerichte ontwikkeling van een netwerk waardoor sneller en effectiever gewerkt kan worden aan de maatschappelijke opgave waarvoor de samenwerking geïnitieerd is.

Integratie van formele en informele ondersteuning en initiatieven

Tenslotte besteden we graag nog aandacht aan de integratie van formele en informele ondersteuning en initiatieven. Burgerinitiatieven vormen bij uitstek oplossingen die aansluiten bij bestaande behoeften, genereren veel energie bij betrokkenen maar zijn voor hun succes uiteindelijk vaak wel afhankelijk van betrokkenheid van beroepskrachten en bijvoorbeeld gemeenten. Vroeger of later raken ze betrokken bij, of zo je wilt, verstrikt in de systeemwereld van regelgeving en wettelijke kaders. Op een goede manier bij elkaar gebracht zit hier veel synergie. Formele organisaties kunnen de benodigde

rugdekking bieden om te kunnen voldoen aan al deze regels, de informele organisaties dragen op hun beurt bij aan het reduceren van personeelstekorten en kunnen kostentechnisch gunstiger opereren. Maar het kunnen uitnutten van deze synergie op een voor alle partijen bevredigende manier vergt zorgvuldig balanceren en opereren in het organiseren van de samenwerking.

Hoewel in essentie de toenadering tussen informele en formele partijen om tot samenwerking te komen niet anders verloopt dan volgens de hier besproken concepten en aanpak is extra aandacht om dit voor elkaar te krijgen wel van waarde. Het gebrek aan samenwerking met en erkenning door gemeente, zorg- en welzijnsaanbieders en zorgverzekeraars is het voornaamste knelpunt dat burgerinitiatieven en zorg coöperaties ervaren[18]. Een belangrijke reden hiervoor is dat formele en informele organisaties gescheiden werelden zijn. Dat maakt dat ze vaak niet eens op de hoogte zijn van elkaars bestaan. Inventarisaties zoals gemaakt door NLZVE en in dit programma zijn daarom waardevol als start om elkaar te leren kennen.

Daarnaast ontwikkelen en organiseren organisaties van professionals zich vanuit de behoefte hun bestaansrecht waar te maken en zeker te stellen in een stelsel waaraan marktwerking ten grondslag ligt, waardoor het nastreven van groei bijna een automatisme is. Informele initiatieven komen tot stand vanuit individuele behoeften van mensen die inherent kleinschalig zijn en (meestal) willen blijven. Dat alleen al kan wederzijds als bedreiging ervaren worden. Tenslotte manifesteert zich hier ook het spanningsveld tussen de betaalde professional en onbetaalde vrijwilliger. Het organiseren en functioneren van samenwerkingsverbanden kost tijd en geld. En hoewel ook voor professionele organisaties geldt dat investeringen in samenwerking vaak niet letterlijk vergoed worden, wordt deze investering wel door de organisatie zelf gedaan en niet door de individuele personen die in die organisatie werkzaam zijn (omdat de activiteiten voor het netwerk deel uitmaken van hun takenpakket). Activiteiten die door mensen uit een informeel netwerk uitgevoerd worden zijn per definitie onbetaald, maar daardoor zeker niet onbeperkt. In de samenwerking zijn de vrijwilligers geen oplossing van kosten- en personeelsproblematiek voor de professionele organisaties maar gelijkwaardige partners in de samenwerking met (mutatis mutandis) vergelijkbare schaarste aan tijd en middelen.

Dat bewustzijn is van belang om echte samenwerking tot stand te brengen. Deze echte samenwerking noemt de RVS hybride zorg waarbij de hulpvrager, naasten, zorgorganisatie en vrijwilligers samen een verbintenis met elkaar aangaan[19]. Als dit principe van gelijkwaardigheid in woord en gedachte toegepast wordt, kan de samenwerking verder ontwikkeld worden volgens de eerder beschreven stappen.

Daarbij helpen een aantal aanvullende adviezen die de RVS doet om formele en informele zorg zo goed mogelijk samen te laten werken:

- Positioneer het informele netwerk als onderdeel van een team
- Waardeer informele zorgverleners als gelijkwaardige partners
- Laat strakke kwaliteitskaders los en vereenvoudig de regels

Hoofdstuk 3

Slot

Naar verwachting zal het belang van regionale samenwerking voor het oplossen van de vraagstukken die een ouder wordende samenleving ons stelt alleen maar toenemen. Dit paper biedt een eerste inventarisatie van samenwerkingsverbanden, adresseert belangrijke belemmeringen en biedt een aanzet tot het gestructureerder verder uitbouwen van deze doe-coalities die in de praktijk zijn ontstaan. Naast deze doe-coalities bestaan er inmiddels talloze burgerinitiatieven die actief bijdragen aan een gezonde leef- en woonomgeving. Verbinding tussen deze initiatieven en de doe-coalities vormt een belangrijke vervolgstap om de noodzakelijke transformatie de komende jaren ook daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen.

Bronnen

1 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS, 2022), Integraal Zorg Akkoord
2 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS, 2022), De regio als redding? Over de dilemma's rond regionaal samenwerken aan gezondheid en zorg en het belang van balanceren
3 Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE, 2020), Monitor Zorgzame gemeenschappen
4 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS, 2022), De regio als redding? Over de dilemma's rond regionaal samenwerken aan gezondheid en zorg en het belang van balanceren
5 Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE, 2020), Monitor Zorgzame gemeenschappen
6 Institutions for Collective Action (2020), Kracht als collectief, uitdagingen van burgercollectieven in Nederland, anno 2020
7 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS, 2022), De regio als redding? Over de dilemma's rond regionaal samenwerken aan gezondheid en zorg en het belang van balanceren
8 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS, 2022), Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domein overstijgende samenwerking
9 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS, 2022), Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domein overstijgende samenwerking
10 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS, 2022), Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domein overstijgende samenwerking
11 Teisman, G. c.s. (2018), Effectief sturen met multi-level governance, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
12 Licht, H. (2016), Netwerkregie, Samenwerken in en tussen organisaties, Scriptum
13 Licht, H. (2016), Netwerkregie, Samenwerken in en tussen organisaties, Scriptum
14 Edelenbos, J. & van Meerkerk, I. (2015), Connective capacity in water governance practices: the meaning of trust and boundary spanning for integrated performance, Environmental Sustainability, 12, pp 25-29
15 Vulpen, van c.s. (2018), Regie voeren? Beweging brengen als partner en principaal, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
16 Teisman, G. c.s. (2018), Effectief sturen met multi-level governance, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
17 Willems, N. c.s. (2018), Organiseren in en met netwerken, Boom uitgevers
18 Turnhout, S. c.s. (2016), Wat knelt? Inventarisatie knelpunten burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning, Movisie en Vilans
19 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS, 2022), Anders leven en zorgen, naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten

Bijlage 1: Programma Ouder Worden 2040

Ouder Worden 2040 is een landelijk programma waarin een maatschappelijk gedragen visie en transformatie-agenda voor de toekomst van het ouder worden in Nederland wordt geformuleerd.

Dit doen we in samenwerking met iedereen die betrokken is bij ouder worden: publieke en private organisaties, kennis- en overheidsorganisaties en voor- al de burger zelf. Hierbij ligt een lange reeks publicaties aan de basis, waaronder de Dialoognota Ouder Worden 2020-2040[1], Oud en Zelfstandig in 2030[2] en Kiezen voor houdbare zorg.[3]

Toekomstscenario's

Samen zoeken we naar innovatieve antwoorden op de vragen van morgen. Voor de brede maatschappelijke dialoog maken we gebruik van toekomstscenario's. Met deze scenario's verruimen we ons voorstellingsvermogen zodat we kunnen verkennen welke nieuwe antwoorden mogelijk en wenselijk zijn.

Thema's

Op basis van input van betrokkenen bij Ouder Worden 2040 zijn diverse domein overstijgende thema's benoemd die zeer relevant zijn met betrekking tot een ouder wordende samenleving. Deze thema's zijn in de toekomstscenario's uitgewerkt in verschillende (versterkte) richtingen die zouden kunnen gebeuren. Op elk van deze thema's brengen we kennis en inzichten vanuit gesprekken met verschillende experts samen. Een van de thema's is 'Regionale samenwerking in de praktijk'. Samen met betrokkenen verdiepen we op dit thema en verkennen de mogelijkheden om hier de komende jaren actief op te interveniëren.

Transformatieagenda

Onderlinge dialoog over trends, ontwikkelingen en mogelijke toekomstscenario's hebben geleid tot een transformatie agenda waarin 20 onderwerpen, verdeeld over vijf thema's aan bod komen. Samen vormen ze een samenhangend geheel leidend tot een samenleving waarin iedereen, ook mensen in de derde en vierde levensfase, meedoet en ertoe doet. In deze samenleving worden we versterkt in en aangesproken op ons talent en zijn we ieder op onze eigen manier van betekenis. We wonen veilig, duurzaam en betaalbaar in een leefomgeving die we gezamenlijk vormgeven, leeftijdsvriendelijk is en bijdraagt aan onze vitaliteit en gezondheid. Vitaliteit waarin we ook zelf veel investeren, met als resultante dat als we zorg en ondersteuning nodig hebben, die ook geboden kan worden, informeel en formeel. Technologie en digitalisering ondersteunt daarbij p een inclusieve, veilige en betrouwbare manier.

Bronnen

1 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS, 2021), Dialoognota Ouder Worden 2020-2040

2 Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2021). Kiezen voor houdbare zorg

OUDER 2040 WORDEN

Meer informatie?

www.ouderworden2040.nl
info@ouderworden2040.nl
telefoonnummer: +31 (0)30 888 79 27