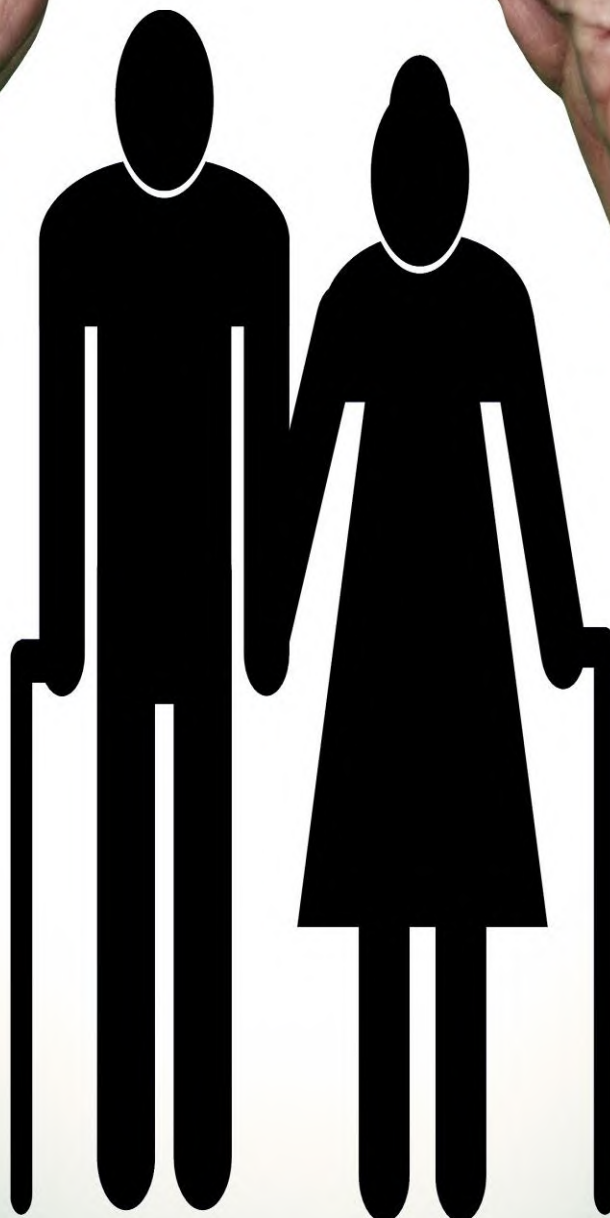


Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen

“Een kwalitatief onderzoek naar de inzet van tweedegeneratie-instrumenten waarbij publieke waardecreatie het draagvlak voor de handelingsperspectieven van gemeenten moet vergroten”.

Amsterdam
School of Real Estate



**Thesis ter afronding van de Master of Real Estate (MRE) aan de
Amsterdam School of Real Estate (ASRE) te Amsterdam**

Titel:

Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen

“Een kwalitatief onderzoek naar de inzet van tweedegeneratie-instrumenten waarbij publieke waardecreatie het draagvlak voor de handelingsperspectieven van gemeenten moet vergroten”

Auteur:

Jaap ten Haaf

Email:

(jaaptenhaaf@outlook.com)

Begeleiders:

J. Schrader - van Meel MSc MSRE - 1^e beoordelaar
Prof. Dr. E. Nozeman - 2^e beoordelaar

Datum:

27 augustus 2020 (definitief V1.0)

Amsterdam School of Real Estate
Huys Azië
Jollemanhof 5
1019GW
Amsterdam

Afbeelding voorzijde: de oudere ouderen hebben recht op goede huisvesting
(Bron: "Vergrijzing: de gevolgen voor de woningmarkt", 2020)

Voorwoord

Deze scriptie is de afronding van de Master of Real Estate (MRE) aan de Amsterdam School of Real Estate. Ik kijk met voldoening en trots terug op de wijze waarop ik dit onderzoek heb uitgevoerd en afgerond. Toen ik mij drie jaar geleden inschreef voor het instroomprogramma Academische Vaardigheden om toegelaten te worden tot de MRE droomde ik al van het moment waar ik nu ben aanbeland. Deze masterscriptie is het resultaat van drie lange jaren studeren, weekenden opofferen, het sociale leven temporiseren en het gezin alsmaar vragen om nog meer flexibiliteit. Dat ik ooit mijn master zou halen had niemand om mij heen verwacht. Of toch wel? Met een ijzeren discipline, doorzettingsvermogen, tomeloze inzet, volharding en soms een beetje geluk (met een werkgever als Abrona) is er blijkbaar toch veel mogelijk.

De vergrijzing in Nederland heeft mij door dit onderzoek nadrukkelijker bezig gehouden dan de jaren ervoor. Omdat het maatschappelijk vastgoed mij boeit vond ik al snel een onderwerp dat passend was bij de huidige actualiteit: de woningbouwproblematiek door vergrijzing. Het maatschappelijk vastgoed kan een bijdrage leveren aan de omgeving, de wijk en de gemeente, als het past bij de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar ouderenhuisvesting. En andersom kan een omgeving waarde toevoegen aan het maatschappelijke vastgoed door te zorgen voor een prettig, inclusief en sociaal leefklimaat.

Mijn ouders zijn de tweede reden geweest voor dit onderzoek. Zij behoren tot de groep ouderen en wonen nu nog zelfstandig in een eigen huis. Op enig moment zullen zij de stap moeten maken naar een levensloopbestendige woning of appartement. Bij voorkeur in dezelfde sociale omgeving met goede voorzieningen in de nabijheid. Ik gun het ze. De eengezinswoning met 'lage lasten' wordt dan ingeruild voor een kleiner levensloopbestendig appartement met een 'hoge huur'. Vraag daarbij is of de overheid kan gaan voorzien in de groeiende behoefte naar ouderenhuisvesting als er nu al een tekort bestaat aan woningen en er te weinig maatschappelijke bouwlocaties aangewezen worden. Dit terwijl we de vergrijzingsgolf al decennialang zien aankomen.

Als ik terug denk aan de afgelopen drie jaar dan ben ik trots op Laura en Lucy. Zij hebben mij het meeste moeten missen. Voor Laura was dit al de tweede deeltijdstudie van drie jaar in onze 10-jarige relatie. Schat, dit was echt de laatste.....☺. Met trots kijk ik ook naar mijn ouders en schoonmoeder Annie die mij en mijn gezin hebben gesteund door altijd voor ons klaar te staan. Mijn vrienden en overige familie bedank ik voor het geduld tijdens mijn afwezigheid.

Mijn laatste dank gaat uit naar alle betrokkenen bij dit onderzoek en in het bijzonder Prof. Dr. E. Nozeman en Jantine Schrader voor de wijze van begeleiding. Jantine stond het gehele onderzoeks- en schrijfproces klaar voor scherp commentaar en geen vraag was voor haar te veel. Dankzij de inzet van beide heb ik dit onderzoek volgens planning kunnen volbrengen.

Jaap ten Haaf
Soest, augustus 2020

Managementsamenvatting

Dit onderzoek gaat op zoek naar tweedegeratie-instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de handelingsperspectieven van gemeenten. Door het geven van advies over tweedegeratie-instrumenten zouden gemeenten, in samenwerking met semipublieke en private partners, meer richtinggevend en faciliterend kunnen gaan sturen. Deze wijze van sturing is nodig om als responsieve overheid de woningbouwproblematiek door vergrijzing doeltreffend aan te kunnen pakken. Met beantwoording van de onderstaande onderzoeksvraag wordt inzicht gegeven in wat de oplossingsrichtingen zijn van handelingsperspectieven die nader verkent kunnen worden.

Welke tweedegeratie-instrumenten kunnen gemeenten zodanig inzetten, dat publieke waardecreatie het draagvlak voor hun handelingsperspectieven vergroot?

Voor dit toetsend en ontwerpend kwalitatief praktijkonderzoek is gekozen voor een theoretisch vertrekpunt vanuit een literatuurstudie naar goed bestuur, publieke waardecreatie, sturingsperspectieven van gemeenten en eerste en tweedegeratie-instrumenten. De theorie uit deze studie heeft bijgedragen aan het formuleren van zeven interpretatiekaders om tot beantwoording te komen van de onderzoeksvraag. Vanuit deze zeven kaders is het kwalitatief praktijkonderzoek opgezet door semi-gestructureerde expertinterviews af te nemen. De systematische verwerking van deze interviews heeft bijgedragen aan de feitelijke analyse van de theorie en de praktijk van waaruit de handelingsperspectieven worden beschreven.

Als het om vergrijzing en de bijkomstige woningbouwproblematiek gaat, zijn tweedegeratie-instrumenten voor gemeenten in Nederland nodig om maatschappelijke en ruimtelijke barrières te kunnen verdisconteren in concrete woningbouwdoelstellingen. Tweedegeratie-instrumenten kenmerken zich door meervoudige sturing. Netwerkvorming, interactieve ketensamenwerking, samenwerkingsverbanden en het aangaan van partnerships zijn hier voorbeelden van. Gemeenten handelen nog te weinig vanuit deze meervoudige rol in het netwerk volgens wetenschappers. Soft skills zouden nodig zijn om actoren uit het netwerk effectief te kunnen sturen. Eerstegeratie-instrumenten zijn eenzijdig en direct en nemen in kracht af omdat een hiërarchische sturing niet meer past bij een tijd waarin de samenleving steeds vaker een stem krijgt in de planontwikkeling van ouderenhuisvesting. Publieke waarden gelden dan als eerste kader voor de gemeenten om vanuit goed bestuur verantwoording af te leggen aan haar burgers.

Handelingsperspectieven en tweedegeratie-instrumenten

Een belangrijk resultaat uit dit onderzoek is dat het concretiseren van de woonzorgvisie en het aanwijzen van toekomstige bouwlocaties met een maatschappelijke functie kan worden gezien als een effectief tweedegeratie-instrument. Tot nu toe heeft pas 15 tot 40 procent van de gemeenten uitgesproken beleid op het thema wonen en zorg voor ouderen. Om te komen tot een dergelijke woonzorgvisie is het van belang dat de gemeente vooraan in het participatieproces een regisserende rol speelt. Door in dat deel van het proces al een balans en synergie tussen publieke en private waarden te zoeken en ze te operationaliseren in materiële, immateriële en proceswaarden, ontstaan heldere en concrete doelstellingen voor het netwerk. Door duidelijke kaders en randvoorwaarden op te stellen tussen publieke, semipublieke en private partners kunnen gemeenten verantwoordelijk gemaakt worden voor de immateriële waarden uit de waardenpropositie en de semipublieke en private partner(s) voor de materiële waarden.

Gemeenten kunnen de semipublieke en private partner(s) faciliteren door samen richting te geven aan proceswaarden door partnerships en een aanjaagfunctie in de vorm van gezamenlijke investeringsfondsen. De balans tussen publieke en private waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit die hiervoor ingezet moet gaan worden is steeds vaker weggelegd voor de semipublieke en private partner. De strategische driehoek van Moore (1995) is een praktisch raamwerk om de partners in het netwerk gezamenlijk regie te laten voeren en het sturingsperspectief van de responsieve (pragmatische) overheid is het vertrekpunt voor doeltreffende publieke waardecreatie. Deze pragmatische wijze van sturing verwijst naar de

responsieve gemeenten die open staan voor het gebruik van kennis, vaardigheden en middelen vanuit de samenleving, in coproductie met haar semipublieke en private partners om de doelstellingen uit de woonzorgvisie te bereiken. Maar ook pragmatisch door situationeel aandacht te schenken aan de overige drie sturingsperspectieven als het samenwerken met partners in het netwerk, het bedrijfsmatige denken (onder invloed van private waarden) en door zo nu en dan regulerend en hiërarchisch op te treden. Uit dit onderzoek blijkt ook dat ontschotting tussen het ruimtelijk en sociaal domein een ander belangrijk resultaat is, waardoor ook de zorginstelling en maatschappelijke organisatie op tijd aansluit bij het participatieproces. De strategische driehoek van Moore (1995) verandert mee, wordt complexer van omvang door participatie van alle belanghebbenden, maar door samen het evenwicht te zoeken vanuit het centrum wordt ruimte gegeven aan tweedegeneratie-instrumenten als interpersoonlijk leiderschap, interorganisatiele processen, het meerlaags werken en een vitale kennisinfrastructuur.

Om deze tweedegeneratie-instrumenten te borgen treedt de overheidsmanager, doorgaans de (senior) projectleider van de gemeente, op als verbinder in het netwerk. Zijn centrale positie in de strategische driehoek is door de toename van ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken niet meer zelfstandig. Interorganisatiele leiderschap van deze verbinder reikt over de organisatiegrenzen heen en neemt, net als de aard van de strategische driehoek, in complexiteit toe naar mate er meer actoren betrokken raken in het netwerk. De overheidsmanager 3.0 is een verbinder die naast het ruimtelijk- en sociaal domein ook de samenleving betreft in de planvorming. Door pragmatisch situationeel gebruik te maken van de vier sturingsperspectieven kan deze overheidsmanager zich staande houden in het politieke landschap. Zijn instrumentenkoffer bestaat steeds vaker uit interactieve en participatieve vaardigheden. Vakkennis is nog wel situationeel nodig en vaardigheden zullen deze manager aanspreken om vanuit interorganisatiele leiderschap zijn college en bestuurder bij te staan in de planontwikkeling. Interorganisatiele leiderschap is niet langer hiërarchisch, maar richt zich op motiveren, argumenteren, legitimeren, delegeren, netwerkmanagement en tot slot *'making things happen'*.

Vergezeld door de overheidsmanager 3.0 zoeken wethouders, gemeenteraden en het bestuur van gemeenten naar consensus over publieke en private waarden met partners uit het netwerk en soms letterlijk in de omgeving. Het speelveld van gemeenten wordt gevraagd en ongevraagd uitgebreid met de mondige buurman, fora, belangengroeperingen, social media en andere digitale media. Deze kwetsbaarheid kan omgezet worden naar kracht als de gemeente daar uitnodigend op inspeelt. De doorlopende legitimiteit vraagt om bestuurlijke moed door de 'stille meerderheid' een (digitale) stem te geven. Deze niet gespecificeerde grote groep burgers maakt haar mening doorgaans niet publiekelijk kenbaar. Interactieve tweedegeneratie-instrumenten als *citizen sourcing*, *social innovation* en *citizen coproduction* zijn interventies om vanuit de samenleving te komen tot initiatiefrijke planontwikkeling.

Aan de voorkant van het burgerparticipatieproces, ondersteund met input van experts met autoriteit, is het niet de samenleving die participeert maar juist de overheid die participeert met de omgeving. Om het grotere belang van publieke en private waarden voor ouderenhuisvesting op te halen uit de geautoriseerde omgeving zijn draagkracht en handelingsperspectieven nodig vanuit de gemeenten. Stakeholders zijn namelijk assertief, ongeduldig en toenemend kritisch op participatie bij planontwikkeling, vooral als dat in de eigen achtertuin plaatsvindt. Zorgvuldigheid, durf, lef, diversiteit en uitnodigend besturen door gemeenten kan maatschappelijke barrières verdisconteren in representatieve democratie met bij voorkeur zo veel mogelijk (ouderen) initiatieven uit de samenleving. Om responsieve gemeenten hierop voor te bereiden, zal het situationeel sturen steeds vaker over de gemeentegrenzen heen langs de vier sturingsperspectieven plaatsvinden. Alternatieve instrumenten zijn nodig om de overheidsmanager een speelveld te bieden waar een vitaal kennisnetwerk zorgt voor een continue kennisverbinding in het netwerk. Een vitaal kennisnetwerk, regionaal tussen gemeenten en provinciaal tussen gemeenten en de provincie, zal bepalend zijn voor een instrumentenkoffer waarmee de overheidsmanager zijn reis begint aan het publiek-private waardecreërend proces.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	I
Managementsamenvatting.....	II
1. Inleiding	- 1 -
1.1 Aanleiding	- 1 -
1.2 Probleemstelling.....	- 2 -
1.3 Projectkader	- 3 -
1.4 Doelstelling	- 4 -
1.5 Hoofdvraag.....	- 4 -
1.6 Deelvragen	- 4 -
1.7 Afbakening project	- 4 -
1.8 Context, concept en casuïstiek	- 5 -
1.9 Onderzoeksopzet.....	- 6 -
1.10 Relevantie onderzoek.....	- 7 -
1.11 Leeswijzer	- 8 -
2. De positie van gemeenten in een vergrijzende maatschappij.....	- 10 -
2.1 Inleiding.....	- 10 -
2.2 Goed bestuur	- 10 -
2.3 De politieke positionering van het lokale bestuur	- 11 -
2.4 Publieke waarde als perspectief.....	- 12 -
2.5 Publieke waardecreatie als sturingsperspectief	- 13 -
2.5.1 De rechtmatige overheid	- 14 -
2.5.2 De presterende overheid	- 15 -
2.5.3 De netwerkende overheid	- 15 -
2.5.4 De responsieve (pragmatische) overheid	- 16 -
2.6 Conclusie	- 17 -
3. Sturingsperspectieven van gemeenten	- 19 -
3.1 Inleiding.....	- 19 -
3.2 Goed bestuur en netwerken	- 19 -
3.3 Besluitvorming in netwerken: het lokale bestuur	- 20 -
3.4 Publieke waarden en instrumentarium	- 21 -
3.5 Instrumentarium vanuit publieke waardecreatie	- 22 -
3.5.1 De rechtmatige overheid	- 22 -
3.5.2 De presterende overheid	- 24 -
3.5.3 De netwerkende overheid	- 24 -
3.5.4 De responsieve (pragmatische) overheid	- 25 -
3.6 Conclusie	- 26 -

4. Opzet kwalitatief praktijkonderzoek	- 28 -
4.1 Inleiding.....	- 28 -
4.2 Interpretatiekaders.....	- 28 -
4.3 Expertinterviews	- 29 -
4.4 Analysemethoden	- 29 -
4.5 De respondenten	- 30 -
4.6 Beschrijving van de resultaten	- 31 -
5. Kwalitatieve analyse interpretatiekaders.....	- 32 -
5.1 Inleiding.....	- 32 -
5.2 Het lokale bestuur en de vergrijzing.....	- 32 -
5.3 Publieke waarden operationaliseren	- 34 -
5.4 Publieke waardecreatie (situatieve sturing)	- 35 -
5.5 Het evenwicht binnen de driehoek	- 36 -
5.6 Draagkracht vanuit de omgeving	- 38 -
5.7 Inventarisatie van de operationele capaciteit	- 39 -
5.8 Handreikingen voor het toepassen van tweedegeneratie-instrumentarium	- 40 -
5.9 Conclusie	- 42 -
6. Handelingsperspectieven van gemeenten	- 44 -
6.1 Inleiding.....	- 44 -
6.2 Een (pragmatisch) waardecreërend proces (de woonzorgvisie).....	- 44 -
6.3 Publiek en private waarden als businessdriver voor de strategische driehoek	- 45 -
6.4 Evenwicht vanuit publieke- en private waarden (actoren in de driehoek)	- 46 -
6.5 De veranderende strategische driehoek (het meerlaags werken)	- 47 -
6.6 Citizen coproduction (draagkracht door legitimiteit van de omgeving)	- 48 -
6.7 De overheidsmanager 3.0 (de betekenis van interorganisationeel leiderschap).....	- 49 -
6.8 Tweede generatie 'alternatieve' instrumenten (de vitale kennisinfrastructuur).....	- 51 -
6.9 Conclusie	- 52 -
7. Conclusie, aanbevelingen en slotbeschouwing.....	- 53 -
7.1 Conclusie	- 53 -
7.2 Aanbevelingen (voor de praktijk).....	- 57 -
7.3 Slotbeschouwing	- 58 -
Bibliografie	- 59 -

Bijlagen	- 62 -
Bijlage 1 Begrippenlijst	- 62 -
Bijlage 2 Interviewgids	- 63 -

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De bevolking in Nederland, maar ook wereldwijd, vergrijst in een hoog tempo. Van vergrijzing spreekt men als de beroepsgeschikte bevolking relatief kleiner wordt en de groep gepensioneerden relatief groter. Rond 2050 zou één op de vier personen in Europa 65 jaar of ouder zijn volgens een rapport van de United Nations (2019). Ter kwalificatie: Nederland is na Malta, Tsjechië en Finland het vierde Europese land waar de toename van 65-plussers¹ tussen 2008 en 2018 groter is, dan in de overige Europese landen. Nederland behoort daarmee tot de top-5 van snelst vergrijzende landen van de EU (Cats, 2020). Vergrijzing gaat nog steeds gepaard met sociaalmaatschappelijke vraagstukken zoals de (verpleeghuis)zorg en hoe deze te organiseren, de alsmaar toenemende zorgkosten en de lange wachtlijsten voor een plek in het verpleeghuis. Door vergrijzing zijn er ook ruimtelijke vraagstukken ontstaan door een gebrek aan alternatieve woningen en woonvormen voor ouderen (De Groot et al., 2013).

Woningbouwproblematiek door vergrijzing

Vergrijzing heeft effect op de woonbehoefte van ouderen. Het is de groep senioren, de toekomstige ouderen die veel eigen woningbezit heeft (de Vries, 2020) en daar ook zo lang mogelijk wil blijven wonen. De overheid stimuleert het langer thuis wonen met het programma Langer Thuis (Ministerie van Volksgezondheid en Sport, 2018). Nadelen van het langer thuis wonen zijn gelegen in de druk die er gaat ontstaan op mantelzorgers en vrijwilligers, die met name in de kleine kernen in aantal afnemen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019). Daarnaast bevordert het langer thuis wonen van ouderen de doorstroming op de woningmarkt niet. Onderzoek wijst uit dat ouderen pas vanaf hun 80^e bereid zijn om te verhuizen van het koophuis naar een huurhuis (de Vries, 2020).

Oplossingen voor de leemte die is ontstaan door het wegvallen van het verzorgingstehuis ziet de (lokale) overheid in het laten verhuizen van senioren naar institutionele woonconcepten waar zij, al dan niet direct of in de toekomst, van zorg kunnen worden voorzien. Het clusteren van ouderen draagt bij aan een effectieve wijze van het kunnen verlenen van zorg. Over de toekomst van woonconcepten voor senioren zijn de afgelopen jaren veel resultaten uit onderzoeken gepubliceerd. Het is dan ook niet de vraag waar senioren willen wonen, maar meer hoe en wanneer ze deze stap kunnen gaan zetten. Net als op de reguliere woningmarkt dreigt er ook een ernstig tekort aan betaalbaar zorgvastgoed, met name voor de (alleenstaande) 65-plussers. Als er niet actief wordt ingezet op het ontwikkelen van nieuwe zorglocaties, dan zal de wachtlijst voor deze zoekende senioren de komende jaren groter worden. Naast het aanbieden van een geschikte woning of appartement is het beïnvloeden van de verhuisbereidheid onder senioren een extra aandachtsgebied voor gemeenten. De inzet van een verhuiscoach zorgt voor een positieve prikkel om ouderen te bewegen de stap naar een volgende woning te zetten. Het is dus het pakket van maatregelen dat er toe bij moet dragen dat vraag en aanbod de komende jaren in balans moeten raken (Schipaanboord, 2020).

Goed bestuur

Met dit onderzoek wordt gezocht naar handelingsperspectieven voor gemeenten, zodat met meer doeltreffendheid de woningmarktproblematiek het hoofd geboden kan worden. Handelingsperspectieven zijn beschikbare mogelijkheden voor lokale overheden om te handelen vanuit goed bestuur. Besturen werd lange tijd beschouwd als een activiteit van staten, die als soevereine actoren beleid implementeren via een hiërarchisch proces. Het stond synoniem voor overheid of staat (Kjaer, 2010). Goed Bestuur is een zaak van velen, zowel publiek, semipubliek als privaat, en aan een normatief oordeel onderhevig. Want wat is 'goed' in het gezichtsveld van concurrerende, samenwerkende en onderhandelende partijen die op elkaar zijn aangewezen. Allen met verschillende behoeften en probleempercepties die daardoor verschillende handelingsrichtingen voorstaan (Van Montfort, 2004).

¹ Deze groep inwoners van Nederland worden in het verdere verloop van deze scriptie zowel ouderen als senioren genoemd.

Publieke waarden

Van Montfort (2004) concludeert, na onderzoek voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat criteria voor goed bestuur slechts randvoorwaarden geven en dat invulling ervan een zaak is voor politici en bestuurders, die op grond van hun politieke voorkeuren en lokale contexten concrete keuzen maken. Wat Van Montfort betreft zal dit gevonden moeten worden in een bepaalde set van waarden. Vanuit de context van het openbaar bestuur worden deze in de regel publieke waarden genoemd. Publieke waarden zouden zich laten leiden door gelijkheid, solidariteit, het publieke belang, stabiliteit, democratie en verantwoording. Private organisaties handelen op basis van waarden zoals ondernemerschap, risicobereidheid, efficiency en competitie (De Graaf et al., 2011). Door de decentralisatie via de Wet Ruimtelijk Ordening in 2008 zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het invullen van het lokale woningmarktbeleid. De Wet Ruimtelijke Ordening kent bevoegdheden toe aan de gemeente, die op haar beurt regie voert over het netwerk van actoren waarmee de woningbouwdoelstellingen moeten worden behaald. Het lokale bestuur beschikt over publiek-en privaatrechtelijke instrumenten waarmee wordt gepoogd doeltreffend te kunnen (be)sturen op resultaten. Handelingsperspectieven in de vorm van instrumenten kunnen bijdragen aan het behalen van de overheidsdoelstellingen uit een soms 'zwabberend' woningmarktbeleid. 'Zwabberend', omdat woonzorgvisies die de vergrijzing het hoofd moeten bieden nu nog onvoldoende zijn herzien of zelfs nog ontbreken (Poel, 2020).

Maatschappelijke barrières

Aanbeland in 2020, zet de overheid tal van traditioneel instrumenten in om regie te voeren. Deze instrumenten zijn vooral eenzijdig en direct (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1997). Tweedegeneratie interactieve en/of participatieve instrumenten zouden een andere maatschappelijke toevoeging hebben dan de traditionele instrumenten. Anders dan deze regulerende en juridische instrumenten spreekt men over instrumenten die het mogelijk maken om maatschappelijke barrières te overwinnen. Deze barrières laten zich niet door eerste generatie instrumenten oplossen volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1997): *'tweedegeneratie-sturingsinstrumenten verdisconteren de barrières die de overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet'*.

1.2 Probleemstelling

Verheul et al. (2017) onderzochten voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de rollen die de overheid heeft gehad bij het ontwikkelen van binnenstedelijke locaties. Zij concludeerden dat overheden nog te weinig handelen vanuit een meervoudige rol in het netwerk van actoren. Handelingsperspectieven binnen gemeenten nemen volgens hen af door politieke onzekerheid (vier-jaarstermijn) en gebrek aan ambtelijke expertise, gevoed door krimp en een tekort aan continuïteit binnen gemeenten. Termeer en van Twist (1991) betwistten eind vorige eeuw al de centraal sturende rol van de overheid. Zij stelden dat centrale sturing (het monocentrisch sturingsmodel) in het beleidsveld van wederzijds afhankelijke actoren wijzigt in een polycentrische visie op sturing. Het zou sturing binnen het polycentrisme onmogelijk maken omdat actoren er elk eigen doelstellingen op na houden en omdat zij beschikken over eigen middelen voor de beïnvloeding van de andere actoren.

Tweedegeneratie-instrumenten

Recent onderzoek van Buitelaar et al., (2006) benadrukt dat in een multi-actor setting (polycentrisme) de doelen, door sturing van gedrag van actoren, indirect bereikt moeten worden. Het gaat volgens deze auteurs niet alleen om het gebruik van klassieke instrumenten om dit te bewerkstelligen, maar ook door tweedegeneratie interactieve en/of participatieve instrumenten in te zetten. Zo zijn naast 'hard' instrumentarium, als hierboven benoemd, ook soft skills nodig om actoren effectief te kunnen sturen. Enkele simpele voorbeelden hiervan zijn netwerkvorming, ketensamenwerking, samenwerkingsverbanden en partnerschap. Verheul et al. (2017) concluderen op hun beurt dat het verstevigen van expertise over instrumentarium, allianties en businesscases van gebiedstransformaties van belang is voor gemeenten. Het opzetten van een keten en/of netwerk dat door zachte sturing en in samenwerking met actoren tot stand moet komen, wordt gezien als richtinggevend en faciliterend. Figuur 1 is een weergave van gebruikte

klassieke sturingsstrategieën (Van de Meer, 2020) ofwel beleidsinstrumentarium in gelaagdheid vanuit de Rijksoverheid verdeeld decentraal tot binnen de gemeenten.

Figuur 1: Overheidslagen waarbinnen eerste generatie instrumenten ingezet worden om te sturen



(bron: eigen bewerking, 2020)

Centrale sturing

In de literatuur bestaan verschillende inzichten over sturing door overheden en het toe te passen klassiek instrumentarium; ook wel regulerende en stimulerende sturing genoemd. Voorbeelden hiervan zijn de bestemmingsplannen en beschikbare subsidies. Van der Bol en Van der Arend (2007) benadrukken dat een overheidsgedomineerde wijze van planvorming te kampen zou hebben gehad met vertragingen, inhoudelijke tekortkomingen en gebrek aan draagvlak. Naast het gebruik van het klassiek instrumentarium zouden overheden steviger geëquipeerd moeten zijn door in het netwerk meer mankracht, expertise en soft skills in te kunnen zetten. Enige nuance: dit is niet te verwarren met het 'polderen' waar lobbydruk en beïnvloeding in het neoliberale sturingsparadigma van de overheid een rol speelt. Interactieve beleids- en besluitvorming kenmerkt zich juist door meer directe, participatieve en deliberatieve kenmerken waardoor informatievergaring, overleg en de uitwisseling van argumenten centraal staan, aldus van der Bol en Van der Arend (2007). Verheul et al. voorspelden in 2017 dat er vooral meer strategische aandacht benodigd is ten aanzien van dit onderwerp en pleitten voor een vitale kennisinfrastructuur om zo publieke en private waarden met elkaar in overeenstemming te brengen.

1.3 Projectkader

Op het samenwerkingsvlak tussen publieke en private organisaties lijkt het gebruik van eerste generatie instrumenten te verschuiven naar het gebruik van tweedegeratie-instrumenten (Kersten, 2019). Van een hiërarchische aansturing naar sturing met minder bureaucratie waarbij hiërarchie zijn waarde verliest. Van Geest en Teesink (2019) stellen hierover dat '*oude sturingsperspectieven zich moeizaam aanpassen en hardnekkig blijven voortbestaan*'. Om deze maatschappelijke barrières, die ontstaan in het netwerk van de gemeenten, te overwinnen is daadkracht, expertise en mankracht nodig om sturingsperspectieven te overwegen en te herzien. Het inspireert de auteur dan ook om op zoek te willen gaan naar beantwoording van terugkerende kernvragen en knelpunten uit deze aanleiding en probleemanalyse. Vragen en knelpunten als: welke handelingsperspectieven heeft de gemeente om te sturen met tweedegeratie-instrumenten en wat betekenen ze voor het sturen vanuit de overheid? Welke positie heeft het concept publieke waarden binnen deze context? Welke handelingsperspectieven van gemeenten dragen vervolgens bij om de gewenste woningbouwdoelstellingen te realiseren door inzet van tweedegeratie-instrumenten?

1.4 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel het inzichtelijk maken welke tweedegeneratie-instrumenten zodanig inzetbaar zijn, dat publieke waardecreatie de handelingsperspectieven voor gemeenten kan vergroten. Het moet voor de gemeente, de semipublieke en private partners uit haar netwerk duidelijk worden welke handelingsperspectieven nader verkent kunnen worden zodat gemeenten en haar partners met behulp van tweedegeneratie-instrumenten effectiever en doeltreffender de woningbouwdoelstellingen kunnen behalen.

1.5 Hoofdvraag

Welke tweedegeneratie-instrumenten kunnen gemeenten zodanig inzetten, dat publieke waardecreatie het draagvlak voor hun handelingsperspectieven vergroot?

1.6 Deelvragen

Deelvraag 1:

Waarom zijn publieke waarden van invloed op de overheid(sdoelstellingen)?

Deelvraag 2:

Wat betekent de woningbouwproblematiek (door vergrijzing), gezien vanuit de theorie van publieke waardecreatie, voor de toe te passen instrumenten door gemeenten?

Deelvraag 3:

In welke mate zijn publieke waarden van invloed op het draagvlak voor en de operationele capaciteit van de gemeente?

Deelvraag 4:

Wat zijn de sturingsperspectieven van semipublieke en private partners die meerlaags werken en het draagvlak voor de handelingsperspectieven van gemeenten vergroten?

Deelvraag 5:

Welke tweedegeneratie-instrumenten vergroten de handelingsperspectieven voor de gemeenten?

Begrippendefinitie

Voor deze scriptie zijn een aantal begrippen gebruikt. Om de context beter te duiden zijn deze begrippen afgebakend volgens de definities die zijn terug te lezen in bijlage 1.

1.7 Afbakening project

Er is gekozen voor een onderzoek gericht op gemeenten in de provincie Utrecht. De generaliseerbaarheid van deze gemeenten naar gemeenten in Nederland is groot, omdat de groei van het aantal ouderen richting 2040 voor alle provincies een vergelijkbare trend vertoont. Het aandeel ouderen vertoont voor die regio's een vergelijkbare groei. Daarmee kan gesteld worden dat de vergrijzing voor alle provincies een evenredige invloed zal hebben op de woningmarktproblematiek vanuit het gezichtsveld van publieke waardecreatie², instrumentarium en handelingsperspectieven voor gemeenten. Voor dit onderzoek is gekozen om af te bakenen naar de provincie Utrecht en vanuit die basis de respondenten te selecteren voor deelname aan het praktijkonderzoek.

Om een goed beeld bij de aanleiding en het werkelijke probleem van de vergrijzing en de bijkomstige woningbouwproblematiek te krijgen, heeft een oriënterend kwalitatief vooronderzoek plaatsgevonden. Zo is literatuur bestudeerd naar de kwantitatieve en kwalitatieve eisen voor de woonbehoefte onder ouderen. Door de overheid zijn diverse beleidsstudies geschreven waarbinnen de woonbehoefte van ouderen uiteen is gezet (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019). Die studies zorgen voor voldoende handvatten om ze uit te werken in concrete woningbouwplannen, zo lijkt het. Ouderenorganisatie Anbo is bevraagd naar de invloed van financiële geletterdheid onder

² De theorie van Public Value Creation vindt haar oorsprong in de Amerikaanse managementliteratuur, maar is inmiddels binnen Nederlandse overheidsinstanties bekend als publieke waardecreatie.

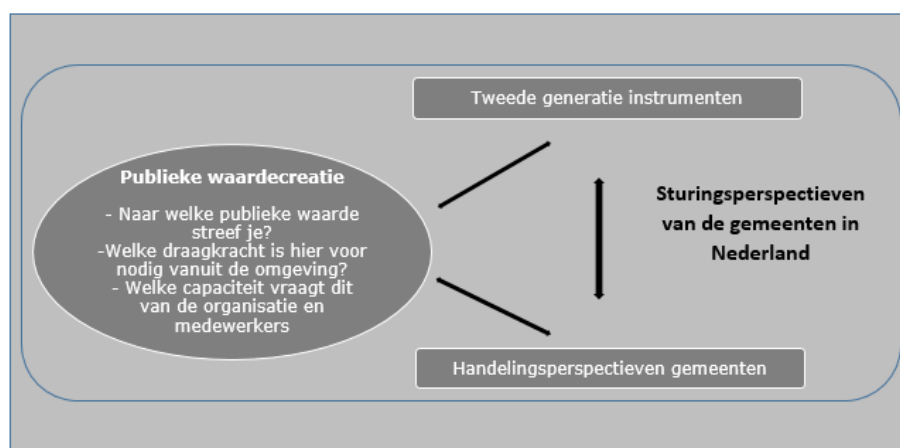
ouderen op de verhuisbereidheid. Tijdens het vooronderzoek werd verondersteld dat ouderen mogelijk langer thuis blijven wonen omdat zij het financiële 'huishoudboekje' niet inzichtelijk hebben en daarom de stap niet durven te zetten naar een nieuwe woning. Schipaanboord (2020) hierover: *'wij hebben geen signalen dat een lage financiële geletterdheid de verhuisbereidheid in de weg staat. Wel het gebrek aan alternatieve huisvesting, betaalbaarheid en binnen een sociale context'*. Verdegaal (2020) koppelt financiële geletterdheid aan het feit dat ouderen weinig reden zien om scherp te onderhandelen als de woning verkocht moet worden. Ook is het opnieuw moeten beginnen voor hen een reden om niet zonder meer 'deze drempel naar een nieuwe woning over te stappen'. Over succesvolle woonzorgconcepten in Nederland en het faciliteren van 1^e-lijns voorzieningen in de nabijheid van die concepten, is al veel geschreven en uitgewerkt in concrete adviezen. Een aantal projecten is met succes gerealiseerd, alleen daarmee is het tekort aan ouderenhuisvesting niet opgelost.

1.8 Context, concept en casuïstiek

Context

Dit onderzoek richt zich op het toepassen van tweedegeneratie-instrumenten. Tweedegeneratie-instrumenten, ook wel zachte sturing genoemd, zijn nodig om naast 'hard' instrumentarium ook de soft skills in te zetten om actoren die meerlaags werken effectief te kunnen sturen. Voor gemeenten zijn interactieve en participatieve instrumenten niet nieuw. Welke instrumenten bepalend zijn, om voor publieke waarden het draagvlak voor het handelingsperspectief van gemeenten die meerlaags werken (multi-level governance)³ te vergroten, is niet eerder aan onderzoek onderhevig geweest. Door de stappen van het onderzoek één voor één te beschrijven neemt het de geïnteresseerde lezer mee langs theorie over publieke waarden en mogelijke interactieve en participatieve instrumenten voor gemeenten. Met dit onderzoek wordt daarom gepoogd verklaringen te vinden waarom het de overheid veel (onnodige) moeite kost om vanuit een centrale positie instrumenten toe te passen in een netwerk waar meerlaags gewerkt wordt. Het onderzoek start met theorievorming over bestaande tweedegeneratie-instrumenten. Aangenomen wordt dat de overheid in voldoende mate beschikt over bestaande klassieke sturingsinstrumenten omkaderd door wet- en regelgeving. Dit betreft de basis voor het handelen binnen een netwerk. Tweedegeneratie-instrumenten kunnen per gemeente verschillend worden toegepast om sturing binnen een netwerk te kunnen faciliteren. Dit onderzoek heeft als doel door bestudering van de literatuur, en het uitvoeren van een kwalitatief praktijkonderzoek, systematisch op zoek te gaan naar sturingsperspectieven die van invloed zijn op het draagvlak voor de handelingsperspectieven van gemeenten.

Figuur 3: Het onderzoeksveld van deze scriptie



(bron: eigen bewerking, 2020)

³ Meerlaags werken door de overheid staat in de internationale literatuur bekend als Multi-level governance. De vertaling van het begrip naar meerlaags werken komt voort uit Teisman et al. (2018).

1.9 Onderzoekopzet

Dit onderzoek gaat op zoek naar tweedegeratie-instrumenten die een bijdrage kunnen leveren om de handelingsperspectieven van gemeenten te vergroten. De onderzoeksvraag van deze scriptie is toetsend en ontwerpnd van karakter (Baarda et al., 2019). Het onderzoeksveld van deze scriptie (zie figuur 2) vertrekt vanuit het te vormen theoretisch kader, gebruikmakend van wetenschappelijke (internationale) literatuur. Met het toetsend onderzoek wordt ingegaan op deelvraag 1 en 2: de theorie van publieke waarden, publieke waardecreatie (H2) en wat deze theorieën betekenen voor de sturingsperspectieven en in te zetten instrumenten voor gemeenten (H3). Het toetsend onderzoek achterhaald de invloed van publieke waarde op de overheidsdoelstellingen en zorgt voor inzicht in de wijze waarop gemeenten nu de woningbouwdoelstellingen behalen en de bestaande instrumenten die hiervoor ingezet worden. Het toetsend onderzoek is nodig om te achterhalen of de huidige sturingsperspectieven en instrumenten zorgen voor voldoende handelingsperspectieven voor gemeenten of dat deze verder vergroot moeten worden. Figuur 3 is een weergave van het conceptueel onderzoeksmodel voor het toetsend onderzoek, waarbij de conclusies uit de theoretische hoofdstukken 2 en 3 worden gebruikt voor het formuleren van zeven interpretatiekaders. Deze interpretaties dienen als te toetsen kader voor het kwalitatieve praktijkonderzoek.

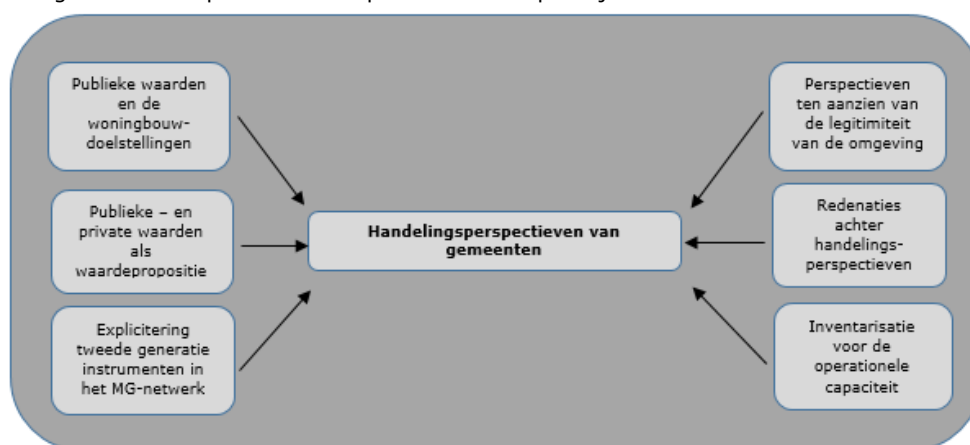
Figuur 3: Conceptueel model opzet theoretisch onderzoek



(bron: eigen bewerking, 2020)

Tussen het toetsend en ontwerpnd onderzoek vindt het kwalitatief praktijkonderzoek plaats. Negen expertinterviews met deskundigen uit de praktijk reflecteren op het theoretisch kader, en een systematische analyse van de resultaten uit die reflectie (zie conceptueel onderzoeksmodel, figuur 4) mondt uit in de benodigde oplossingsrichtingen voor het vergroten van handelingsperspectieven voor gemeenten en de toe te passen instrumenten die hier een bijdrage aan kunnen leveren.

Figuur 4: Conceptueel model opzet kwalitatief praktijkonderzoek



(bron: eigen bewerking, 2020)

Het methodologisch doel van dit praktijkonderzoek is het toetsen van zeven interpretatiekaders uit het theoretisch onderzoek door het toepassen van survey feedback als hulpmiddel voor een reflectief handelingsonderzoek. Een reflectief handelingsonderzoek, ook wel actieonderzoek genoemd, legt in dit onderzoek de verbinding tussen de theorie en het analysedeel. Het is te doen gebruikelijk dat je met een handelingsonderzoek veranderingen aanbrengt in een situatie. Het is een geëigende onderzoeksmethode bij het ontwikkelen of vernieuwen van handelwijzen (Baarda et al., 2019).

Het ontwerpend onderzoek (analysedeel, H5 en H6) biedt oplossingsrichtingen omdat gezocht wordt naar tweedegeratie-instrumenten en handelingsperspectieven die bij moeten dragen aan beantwoording van de doelstelling en hoofdvraag van dit onderzoek. Een ontwerpend onderzoek verkent de toekomst. Het wordt gedreven door veldproblemen: situaties in de werkelijkheid die volgens belanghebbenden verbeterd kunnen of moeten worden (Aken en Andriessen, 2011). In het kader van dit onderzoek worden niet exact de concrete toekomstbeelden beschreven. Door te onderzoeken hoe gemeenten en de semipublieke en private partners uit het netwerk effectiever en doeltreffender, met gebruik van tweedegeratie-instrumenten, de woningbouwdoelstellingen kunnen behalen worden handelingsperspectieven voor de toekomst als oplossingsrichtingen aangedragen.

Domeindefinitie

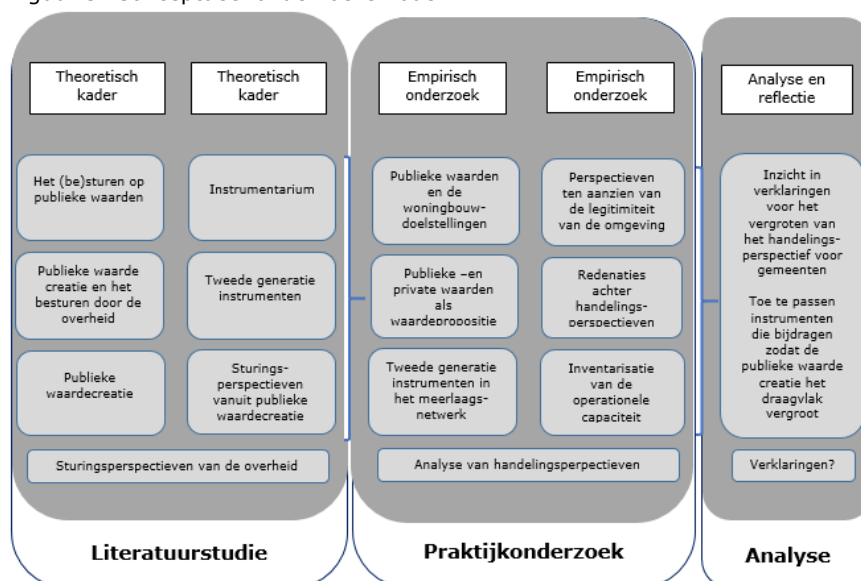
Dit vastgoedvraagstuk vindt zijn oorsprong vanuit de domeinen strategie, leiderschap en beleidskunde. Zo is het tijdens het onderzoek voorgekomen dat er, naast vastgoedkunde, ook kennis en theorie uit de bestuurs- en organisatiewetenschap is opgehaald. Het gebruik van bestuurs- en organisatiewetenschap is relevant voor het theoretisch kader rond publieke waarde, publieke waardecreatie en de oorsprong van sturing met instrumentarium.

1.10 Relevantie onderzoek

Wetenschappelijke relevantie

Het wetenschappelijke doel van dit onderzoek is om de oorzaken en achtergronden te achterhalen van de wijze waarop publieke waarde draagvlak creëert voor de handelingsperspectieven van gemeenten. Deze wetenschappelijke relevantie grijpt aan bij het volgende onderzoekselement: De perspectieven van actoren die meerlaags werken en het draagvlak vergroten van gemeenten door het inzetten van tweedegeratie interactieve en participatieve sturingsinstrumenten. Daarnaast: Het inzicht krijgen in verklaringen die bijdragen aan het vergroten van draagvlak, zodat het handelingsperspectief van gemeenten wordt vergroot.

Figuur 5: Conceptueel onderzoeksmodel



(bron: eigen bewerking, 2020)

Het maakt het de gemeenten (in de provincie Utrecht) mogelijk om de instrumenten in te kunnen zetten als onderdeel van het meerlaags werken, zodat de gezamenlijke woningbouw doelstellingen behaald kunnen worden. Het conceptueel model, zie figuur 5, dient om het kwalitatief onderzoek systematisch uit te kunnen voeren.

De responsieve overheid

De realisatie van publieke waarden kan op verschillende manieren gebeuren. Zo werd er in het verleden door de overheid hiërarchisch richting gegeven aan het behalen van doelstellingen om publieke waarden te behalen. Vanuit goed bestuur staan het publieke belang en de burger centraal. Sturing op resultaten komt dan tot stand van binnen naar buiten, waarbij de gemeente zelf de doelstellingen en kaders bepaalt. In de loop der jaren heeft daar een verschuiving plaatsgevonden waardoor sturing plaatsvindt van buiten naar binnen. De maatschappelijke dynamiek en deelname aan netwerken bepaalt dan de wijze van sturing door gemeenten. De responsieve gemeenten spelen dan in op de verwachtingen uit de maatschappij, vanuit de burger of maatschappelijke belangenorganisaties. Het realiseren van publieke waarden ontstaat dan in samenwerking met andere actoren uit het netwerk van de gemeenten zonder daarbij hiërarchisch en regulerend op te treden (Van der Steen et al, 2019).

Maatschappelijke relevantie (vergrijzing)

'Vergrijzing versus zorgkosten' en 'vergrijzing versus de woningmarkt' zijn veelgebruikte koppen in de media geweest de afgelopen decennia. Beide thema's worden los van elkaar gezien, maar steeds vaker ook in samenhang. Dit heeft twee redenen. Aangevoerd door een stijgende levensverwachting onder een grote groep ouderen, en tegelijk een afname van de beroepsbevolking, zorgt dit de komende jaren voor een exponentiële toename van de vergrijzing en stijging van de zorgkosten (Daalhuizen et al., 2019). Het aantal 65-plussers stijgt als aandeel van de totale bevolking van 15 % in 2009 naar 20% in 2020 en bereikt in 2040 25% van de totale bevolking van Nederland. Dit betekent dat 1 op de 4 Nederlanders in 2040 een leeftijd heeft van 65 of ouder. De levensverwachting neemt toe waardoor de ouderen langer gebruik maken van een woning hetgeen de doorstroom op de woningmarkt in negatieve zin beïnvloedt (de Jong en van Duin, 2010).

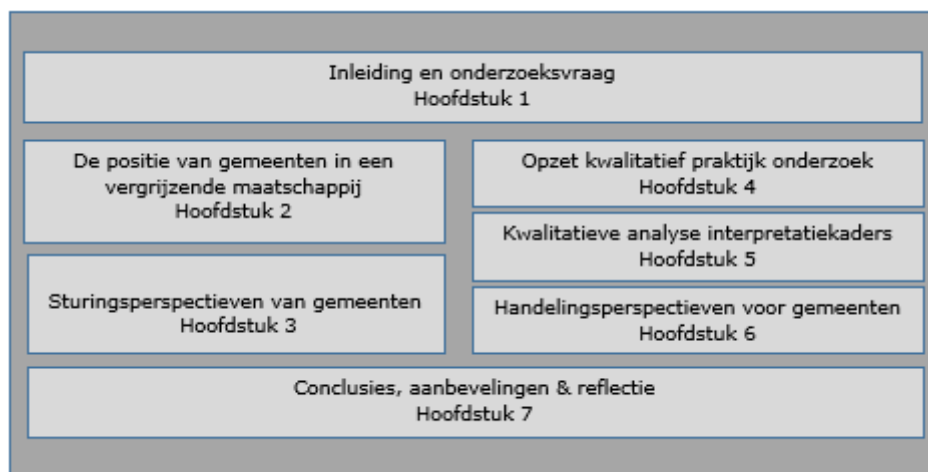
Toenemende zorgkosten

Een groot deel van de babyboomers van na de tweede wereldoorlog is de afgelopen jaren met pensioen gegaan. Dit leidt tot een grotere druk op de beroepsgeschikte bevolking, die de sociale uitgaven voor uiteenlopende vormen van ouderenzorg moet gaan betalen. Volgens prognoses van het Planbureau voor de Leefomgeving is de wachtlijst voor een plek in de verpleeghuiszorg opgelopen tot 18.600 personen (de Jong en van Duin, 2010). Vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning komt er extra druk op de gemeenten, mantelzorgers, familie en vrijwilligers te liggen. Het Programma Langer Thuis (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018) biedt perspectieven voor ouderen die langer thuis kunnen en willen blijven wonen, maar dit bevordert de doorstroming op de woningmarkt daarentegen niet. Deze ouderen worden met nieuwe woonzorgconcepten verleid om te verhuizen, maar de stap maken naar een nieuwe (zorg)woning is voor vele vitale ouderen nog een (financiële) brug te ver.

1.11 Leeswijzer

De opbouw van het onderzoek bestaat uit drie delen (theorie, praktijk en analyse). Het theoretisch onderzoek is terug te vinden in hoofdstuk 2 en 3. Vanuit de theorie zijn zeven interpretatiekaders geformuleerd. Deze kaders en de gekozen methodologie zijn terug te vinden in hoofdstuk 4. De (feitelijke) uitwerking van het kwalitatief praktijkonderzoek is terug te vinden in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 is gebruikt om de oplossingsrichtingen in de vorm van handelingsperspectieven weer te geven. Hoofdstuk 7 sluit deze scriptie af met de analyse, conclusie en aanbevelingen. De uiteindelijke verslaglegging in de vorm van het rapport krijgt hierdoor de leeswijzer zoals weergegeven in figuur 6.

Figuur 6: Opzet leeswijzer



(bron: eigen bewerking, 2020)

2. De positie van gemeenten in een vergrijzende maatschappij

2.1 Inleiding

Met dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek met betrekking tot de invloed van publieke waarden op overheidsdoelstellingen. Om de beantwoording van de eerste deelvraag mogelijk te maken wordt een theoretisch kader gevormd, dat past bij publieke waardecreatie vanuit het perspectief van gemeenten. Het doel van dit hoofdstuk is eenduidig definiëren van publieke waarden en die te vergelijken met de verschillende perspectieven vanuit de wetenschappelijke literatuur. Het hoofdstuk gaat naast het definiëren van het begrip publieke waarden in op de invloed van publieke waardecreatie en de achtergrond van deze managementopvatting voor de publieke sector. In hoeverre publieke waardecreatie kan bijdragen aan het behalen van overheidsdoelstellingen en specifiek de woningmarktproblematiek door vergrijzing, wordt gezien vanuit specifieke literatuur uit de organisatiekundige-, bestuurskundige-, beleidswetenschappelijke en managementliteratuur.

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op theorie van goed bestuur (par. 2.2) omdat de basis van goed bestuur ligt in een set van gedeelde waarden en deze vertaald kunnen worden naar publieke waarden (Van Montfort, 2004). Paragraaf 2.2 wordt gevolgd door de politieke positionering van het lokale bestuur (par. 2.3) omdat daar decentrale regie over de maatschappelijke- en ruimtelijke vraagstukken plaatsvindt. De theorie van publieke waarden (par. 2.4) als perspectief moet de gemeenten ondersteunen bij het concretiseren van wat ze willen bereiken met hun samenwerkingspartners. De huidige maatschappelijke vraagstukken lopen uiteen, de contexten zijn complex en verschillend van aard en vragen daarmee om verschillende benaderingen (Alford en Hughes, 2008). Paragraaf 2.5 zorgt er daarom voor dat alle managementtheorieën van publieke waardecreatie naast elkaar en in de context van het onderzoek worden benaderd. De conclusie sluit het hoofdstuk af met een hanteerbaar toetsingscriterium zodat vanuit die basis interpretatiekaders (in hoofdstuk 4) kunnen worden geformuleerd (conclusie par. 2.6).

2.2 Goed bestuur

Bestuur is afgeleid van het Griekse *kubernân*, wat neerkomt op sturen, richting geven en het maken van regels (De Graaf et al., 2011). Het bestuur van de publieke sector vindt niet alleen plaats door nationale en lokale overheden, maar ook vanuit het netwerk van zorginstellingen en corporaties aan de publieke kant, en door besturen van projectontwikkelaars en investeringsmaatschappijen aan de private kant. Deze organisaties zijn van invloed op het netwerk doordat zij betrokken zijn bij het uitvoeren van publieke taken, voegen waarde toe binnen de sector, direct dan wel indirect, zoveel mogelijk met de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties. De samenwerking tussen deze organisaties in hetzelfde complexe speelveld wordt binnen de bestuursfilosofie ook wel meerlaags werken genoemd. Page et al. (2015) omschrijven de meerlaags werken als sectoroverschrijdende samenwerkingen buiten zijn gedefinieerde grenzen met tastbare en ontastbare stakeholders. De Graaf, van Doeveren, Reynaers en van der Wal (2011) stellen dat voor het begrip bestuur verschillende definities kunnen worden gehanteerd en dat 'goed bestuur' er één van is.

Begin deze eeuw schreef Van Montfort (2004) in zijn essay voor de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid uitgebreid over het begrip 'goed bestuur'. Van Montfort (2004) vat de complexiteit van goed bestuur samen door het aan een normatief oordeel onderhevig te laten zijn. Want wat is 'goed' vanuit het gezichtsveld van met elkaar concurrerende, samenwerkende en onderhandelende partijen die op elkaar zijn aangewezen beargumenteert deze auteur. Criteria voor die samenwerkende partijen kunnen in een bepaalde set van waarden worden gezet, om deze vervolgens vanuit goed bestuur om te zetten in gedeelde publieke waarden. De Graaf et al. (2011) concluderen hierover: '*iedere organisatie creëerde zelf een omschrijving en operationalisatie van de term 'goed bestuur' die aansluit bij de organisatieideologie*'. Van der Steen et al. (2019) stellen dat de overheid zich begeeft in een omgeving waarin intrinsieke motivaties en eigen bewegingen van anderen de afhankelijkheid van de overheid kan beïnvloeden. Het maakt het sturen vanuit

publieke waarden complex als de doelen, aanvullende doelen en randvoorwaarden onvoldoende zijn uitgewerkt in concrete meetbare waarden en prestatie-indicatoren. De concepten goed bestuur en publieke waarden zijn onderhevig aan een verscheidenheid en veelheid van interpretaties. Een heldere definitie en operationalisatie van publieke waarden is daarom van groot belang (De Graaf et al., 2011). Zo werden goed bestuur en publieke waarden door de jaren heen achtereenvolgens gemanaged vanuit de rechtmatige overheid⁴, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de responsieve (pragmatische) overheid. Deze paradigma's zijn door de tijd heen ontwikkeld vanuit publieke waardecreatie en worden nader behandeld in paragraaf 2.5.1 t/m 2.5.4. De paradigma's bieden de overheid concrete aanknopingspunten voor het sturen op en het meten van prestaties binnen publieke processen en publieke projecten (Osborne, 2006). Publieke waardecreatie werd door het benoemen van specifieke waarden door de politieke beleidsmakers gehanteerd en bij de praktische legitimering en concretisering van publieke waarden steeds vaker toegepast binnen het besturen van publieke organisaties. Overheidsmanagers lijken daarbij vaak te worden verondersteld mee te veranderen stelt Van der Wal (2016). Deze hoogleraar voert aan dat managers verwacht werden te veranderen van loyale rechtmatige dienende ambtenaren halverwege de 20^{ste} eeuw naar procesmanagers in de jaren '80 en '90 tot verbindende netwerkers in de huidige periode. Rhodes (2015) stelt dat ze afstand moeten doen van het dominante bedrijfsmatige denken uit de jaren van de privatisering en deregulering.

De veronderstelling is dat 'goed bestuur' en *Public Value Creation* als concept in de jaren zijn veranderd en dat dit van invloed is op het lokale bestuur. Dit onderzoek zal voor het (goed) sturen op de woningmarktproblematiek door vergrijzing, de positionering van het lokale bestuur willen benoemen, alvorens de publieke waarden verder te concretiseren zodat ze te herkennen zijn en meetbaar worden.

2.3 De politieke positionering van het lokale bestuur

De gemeente speelt een centrale rol bij het sturen op maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken. Omdat we binnen het lokaal bestuur van gemeenten spreken van besturen vanuit de overheid, is het zinvol om de politieke achtergrond van het lokale bestuur te begrijpen. Schulz et al., (2018) identificeerden in hun onderzoek voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur de rol van het lokale bestuur als volgt. Een gemeenteraad vormt volgens hen een bijzonder democratisch bestuur van een lokale overheid. Ze dienen tegenwicht, tegenkracht en tegenspel te bieden aan het college van Burgermeester en Wethouders (B&W), maar doen dat vaak op vrijwillige basis en zonder enige op hun ambtelijke functie gerichte opleiding en/of bestuurlijke achtergrond. Van raadsleden wordt gevraagd of de projectbegroting door hen voldoende doorgrond is, of ze de gemeentelijke interventies juist inschatten, ze de complexe ruimtelijke projecten goed begrijpen en of ze de begrenzing van sturingsmogelijkheden van de gemeente in samenwerkingsconstructies snappen. Schulz en Frissen (2017) omvatten het als volgt: samenwerken in netwerken is een vorm om publieke waarden te realiseren en om problemen aan te pakken. Het is dan de kunst om binnen de politiek te herkennen welk onderwerp op welke manier kan worden aangepakt. Afwegingen kunnen normatief zijn, wat wil zeggen dat ze inhoudelijk of technisch van aard zijn. Van der Wal (2016) en Van der Steen et al. (2015) omvatten het als sedimentatie. Effectieve overheidsmanagers moeten in staat zijn meerdere systemen en werkvormen naast elkaar te hanteren. Daarbij zijn kwaliteiten van managers als ondernemerschap, 'framen', 'branden', communiceren en verhalen vertellen wat hen betreft aan de orde van de dag. Het geeft maar aan dat sturen op maatschappelijke waarden, doelstellingen en in een omgeving waar meerlaags gewerkt wordt, complex en uitdagend kan zijn.

Steeds meer centrale verantwoordelijkheden zijn door de Rijksoverheid decentraal belegd binnen de gemeenten. Zo heeft het lokale bestuur een sleutelrol gekregen in de aanpak van veel maatschappelijke vraagstukken van deze tijd. Waardevol sturen op deze sterk uiteenlopende vraagstukken is daarom complex en niet eenvoudig. Ze laten zich niet zondermeer vertalen vanuit publieke waarden naar meetbare prestatie-indicatoren. *Public Value Creation* geeft

⁴ De vier paradigma's staan in de internationale managementliteratuur bekend als achtereenvolgens Public Administration, New Public Management, Public Value Management en Public Value Pragmatism.

overheidsmanagers een theoretisch kader en praktisch sturingsperspectief wanneer zij maatschappelijke waarden willen creëren voor haar burgers en samenwerkingspartners. Deze maatschappelijke waarden bestaan uit tastbare, materiële opbrengsten zoals meer werkgelegenheid en levensloopbestendige en betaalbare woningen, maar ook immateriële opbrengsten zoals een inclusieve leefomgeving en het creëren van meer gemeenschapsgevoel (De Jong, 2016). Naast materiële en immateriële waarden zijn ook proceswaarden van belang: de wijze waarop het lokale bestuur haar bevoegdheden en middelen gebruikt en burgers en stakeholders betreft tijdens de besluitvormingsprocessen (De Jong, 2016). Ook deze waarden zullen gevoelig zijn voor veralgemeniseringen zoals 'transparante besluitvorming' en 'democratische processen', waardoor ze voor het vertalen naar meetbare prestatie-indicatoren eerst door een lokaal bestuur concreet gemaakt moeten worden.

2.4 Publieke waarde als perspectief

Vanuit wetenschappelijke opvattingen wordt het begrip publieke waarde of *public value*⁵ verschillend geïnterpreteerd. De kern van het begrip bestaat uit een samenstelling van maatschappelijke waarden (Van Montfort, 2004). Voor dit onderzoek is wetenschappelijke literatuur geraadpleegd die het begrip publieke waardecreatie vanuit vier uiteenlopende sturingsperspectieven bediscussieert. Stewart (2009) stelt in haar boek dat publieke waarden paradoxaal worden in de uitvoering, wat letterlijk 'schijnbaar tegenstrijdig' of 'in strijd met de verwachting' inhoudt. Publieke waarden kunnen onderling met elkaar in conflict zijn omdat middenwegen politiek gekleurd zijn. Deze opvatting van Stewart ligt in de lijn met de uitspraak van De Jong (2016) over het uitblijven van geconcretiseerde publieke waarden bij het toepassen ervan. Stewart stelt daarnaast dat publieke waarden drijfveren zijn voor het overheidsbeleid. Publieke waarden kunnen in die zin worden gezien als perspectief om het beleid vorm te geven en te laten functioneren om doelstellingen concreet te kunnen formuleren (Stewart, 2009).

Het publieke waardedenken, ooit op Harvard ontwikkeld door Moore, biedt uitgangspunten voor een breder perspectief op het managen van publieke waarden vanuit goed bestuur. Managementwetenschapper Moore, grondlegger van het managen vanuit publieke waarden door de overheid, schrijft al sinds de jaren '90 over het onderwerp *Public Value Creation*. Hij stelt dat het concept van publieke waarden verder moet gaan dan de retorische voorbeelden van overheidsmanagers die betekenis willen geven aan hun inspanningen als uitlaatklep voor hun creatieve energie (Moore, 1994). Het definiëren van publieke waarden moet juist richting geven aan concrete methoden voor het creëren van waarde, het beschrijven van doelen en het meten van prestaties om deze zo efficiënt en effectief mogelijk te bereiken. Volgens Van Buuren (2018) is deze controlerende rol van de overheid, met een strikte focus op SMART gedefinieerde doelen, een klassiek sturingsperspectief. De aanwezigheid van de samenleving, de volksvertegenwoordiging, dwingt de overheid tot reflecteren op waarden in de geest van de nieuwe Omgevingswet die aanstaande is. Invulling en uitvoering van beleid en sturing komt dan veel meer in de samenleving zelf te liggen.

In *Public Value Inside* stelde Meynhardt (2009) al dat reflecteren een remedie is voor het creëren van publieke waarde en begint bij het individu. 'Inside', weerspiegelt de intrinsieke motivatie voor publieke waarden die begint en eindigt bij het individu en de verbinding met de samenleving. Publieke waarde is ook vatbaar voor schommelingen door veranderende maatschappelijke contexten. Het is daarom nodig om met elkaar de dialoog aan te blijven gaan over waarden, waardeconflicten en de rol van de publieke sector en de volksvertegenwoordiging (Van Buuren, 2018). Hirschman's (1982) 'slinger' wordt door deze auteur gebruikt als metafoor voor de regelmatige slingerbewegingen van teleurstellingen binnen publieke waarde als gevolg van het niet behalen van doelstellingen. Hirschman (1982) maakte de balans op door de samenvatting '*ongoing public value discourse as another swing of the pendulum*' te gebruiken. Dit komt neer op het belang van volharding en doorzettingsvermogen bij publieke managers voor het behalen van

⁵ Public Value, Public Value Creation, publieke waarde en publieke waardecreatie zijn van een zelfde betekenis, tenzij de begrippen in het belang van dit onderzoek afzonderlijk van elkaar in een ander perspectief worden geplaatst.

publieke waarden en woningbouwdoelstellingen als we deze uitspraak benaderen vanuit de context van dit onderzoek.

Moore (1995) stelt dat bij een goed bestuur en het behalen van publieke waarden de drie elementen publieke waarden, legitimiteit van de omgeving en operationele capaciteit aan elkaar verbonden dienen te worden en in evenwicht moeten zijn (zie figuur 7), om publieke waardecreatie te bewerkstelligen. Van belang hiervoor is een duidelijke publieke waardepropositie tot stand te laten komen. Hierin besloten zijn de waarden die uit materiële,- immateriële en proceswaarden zijn ingevuld door binnen de context van dit onderzoek het thema vergrijzing in relatie tot de woningmarkt te hanteren. Volgens Stewart (2009) vindt onderzoek naar de legitimering van beleid plaats aan de hand van analyse van het waardeperspectief. Welke publieke waarden hanteert de overheid voor het tegengaan van de vergrijzingsproblematiek en zorgt dit voor voldoende legitimering van haar beleid?

Het zou volgens Moore de basis voor de uitwerking van publieke waarden moeten zijn, hanteerbaar voor de publieke organisatie en de overheidsmanager om de regie te nemen. De legitimiteit van de omgeving betekent voor hem het vinden van commitment met de omgeving, overeenstemming over het behalen van de doelstellingen die zijn ontstaan uit de publieke waarden. De autoriserende omgeving bestaat uit burgers, (maatschappelijk) ondernemers en (maatschappelijke) ondernemingen, de publiek-private organisaties waar gemeenten mee samenwerken om het gewenste resultaat te behalen. Volgens Suchman (1995) wordt legitimiteit als context gedefinieerd als de algemene perceptie of veronderstelling dat de acties van een entiteit wenselijk zijn, juist of passend binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities (Suchman, 1995). Operationele capaciteit, kennis en middelen, zijn nodig om de gewenste doelen te behalen (Moore, 2013). De operationele capaciteit kan van invloed zijn op de publieke waarden en andersom. Zo kunnen doelstellingen een bovengrens bereiken omdat de operationele capaciteit niet toereikend is en zo kunnen doelstellingen verruimd worden omdat de operationele capaciteit het toelaat.

Figuur 7: De strategische driehoek van Moore (1995) met de overheidsmanager die voor evenwicht moet zorgen



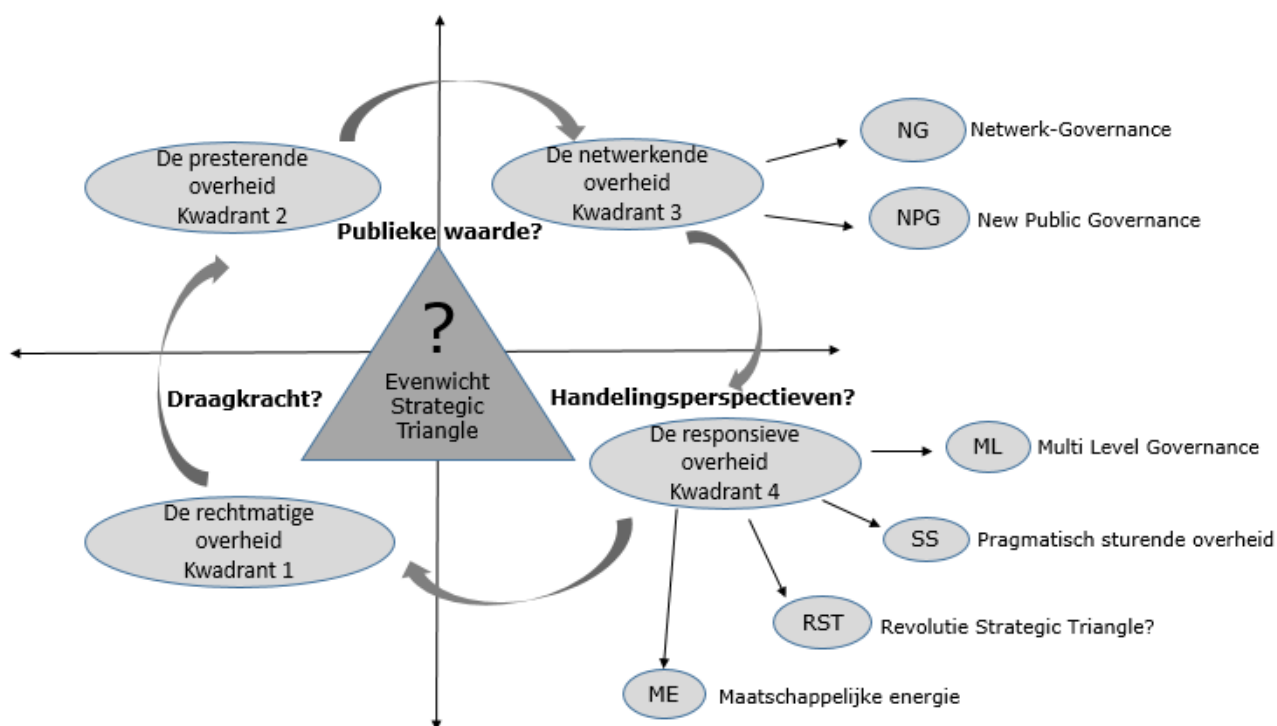
(bron: Moore, 1995, eigen bewerking, 2020)

2.5 Publieke waardecreatie als sturingsperspectief

Moore (1995) bestudeert zorgvuldig de invloed van publieke waarden voor de overheid door naast publieke waarden zich ook de waarden van private organisaties aan te trekken. In *Recognizing Public Value* (Moore, 2013) staat beschreven dat maatschappelijke producten uit de private partners ook waarde toevoegen in het publieke domein. Van belang voor het verdere onderzoek is vast te stellen dat verschillende partners moeten samenwerken bij het creëren van zowel publieke- als private waarden, als een vorm van coproductie. Door Moore maakte publieke waardecreatie een sterke ontwikkeling door en het paradigma van de netwerkende overheid was een stijl die

steeds meer aspecten van de private sector in publieke organisaties toepaste. Zijn visie is dat het creëren van publieke waarde ontstaat door samenwerking met anderen. Tot aan vandaag zijn de managementopvattingen van Moore onderhevig aan verandering en aanpassing. Toegepaste internationale managementtheorieën die aansluiting vinden bij dit gedachtegoed zijn *New Public Governance*, *Network Governance* en de *Stewardship Theory* (Van der Steen et al., 2013). Vanuit deze theorieën gedacht, ontstaat publieke waarde in coproducties tussen burgers, overheid, sociale ondernemers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De paradigma's vullen elkaar aan en zijn mee gegaan met de maatschappelijke veranderingen in de samenleving zoals privatisering, deregulering en decentralisering van bevoegdheden vanuit de Rijksoverheid naar de gemeenten. Publieke waarden die het handelen van de overheid moesten rechtvaardigen werden steeds vaker in samenhang gezien met het managen vanuit de overheid. Zo'n honderd jaar geleden zijn er verschillende ideeën en theorieën ontstaan over hoe de publieke sector in de westerse wereld gemanaged moest worden (Osborne, 2006). Hiermee is ook met de tijd een veranderend beeld op publieke waarde ontstaan. De verschillende managementvormen volgen elkaar op, waarbij de nieuwe theorieën die ontstaan een aanvulling zijn op de bestaande (Van der Steen et al., 2013). Vanuit de context van het onderzoek is het van belang de managementtheorieën te bezien vanuit de vergrijzings- en woningmarktproblematiek, goed bestuur, het lokale bestuur en publieke waardecreatie. De hiervoor beschreven theoretische achtergronden in paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 dienen als basis voor de vier managementtheorieën vanuit publieke waardecreatie.

Figuur 8: Managementtheorieën vanuit publieke waardecreatie met de strategische driehoek als businessdriver voor publiek- private waarden



(bron: Van der Steen et al. 2013; eigen bewerking, 2020)

2.5.1 De rechtmatige overheid

Van Montfort omschrijft de rechtmatige overheid als de op input gerichte bureaucratische managementstijlen die gehanteerd worden door de overheid (Van Montfort, 2004). Stoker (2006) omschrijft dit paradigma, ontstaan eind 19^e eeuw, als een ambtelijk apparaat waarbij er legitimiteit wordt verkregen via procedure en regels. De politiek stelt hierbij de doelen op, levert input en de ambtenaren voeren dit uit, waarbij ze gecontroleerd worden door middel van bureaucratisch toezicht. Volgens Osborne (2006) zijn de belangrijkste elementen van de rechtmatige overheid vooral gericht op regulering door de overheid, dominantie van de rechtstaat en het beheren van vaste regels en richtlijnen. Volgens de kritische Alford en Hughes (2008) was

de rechtmatige overheid vooral procesgericht, inefficiënt door een gebrek aan reactievermogen en het ontbreken van focus op de eindresultaten. Stoker (2006) stelt juist dat politiek leiderschap en bureaucratie (de 'Weberiaanse perceptie')⁶ ingezet kunnen worden om de complexiteit van het openbaar bestuur het hoofd te bieden. Vanuit het lokale bestuur gezien vindt deze wijze van sturing plaats doordat de Rijksoverheid de Wet Ruimtelijke Ordening als instrument toepast om de afspraken met betrekking tot de woningmarkt op lokaal niveau te reguleren. In het verleden was het ministerie van VROM de regulator en bepaalde zij door procedure en regels de lokale woonvisie en woningbouwplannen. De Vinex wijken zijn de laatste generatie buitenwijken die onder de regie van de Rijksoverheid zijn gebouwd. In 2008 werd onder het bewind van het toenmalig kabinet Balkenende IV deze wijze van sturing gedecentraliseerd en de verantwoording van de gemeenten waardoor de focus op hiërarchie werd gematigd. In 2010 werd zelfs het Ministerie van VROM opgeheven (Van Bommel, 2019).

2.5.2 De presterende overheid

De 'presterende overheid' volgde begin jaren '80 de managementtheorie van de rechtmatige overheid op. De opkomst van deze nieuwe managementtechniek ontstond als een tegenwicht voor de rechtmatige overheid en leidde tot meer aandacht voor prestaties (outputsturing), evaluaties, scheiding van beleid en uitvoering. Dit zorgde voor een politieke kaderstelling en een op private leest geschoeide uitvoering volgens van Montfort (2004). Hiermee wordt bedoeld dat gebruik werd gemaakt van beheerstechnieken uit de private sector wat zou leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit (Osborne, 2006). In dit perspectief staat het wel of niet bereiken van vooraf afgesproken resultaten centraal, de sturing op 'output'. Het accent ligt op het behalen van targets, binnen randvoorwaarden van budget en doorlooptijd. Daarnaast kenmerkt het perspectief zich door een sterke prestatiegerichtheid (Schram et al., 2016). De nadruk kwam te liggen op input- en outputcontrole, evaluaties, prestatie management en audits. Over audits stellen Schram et al., (2016) dat deze in- en externe controle en evaluatiemethoden steeds vaker onderdeel worden van goed bestuur. De nadruk ligt daarbij op effectiviteit en efficiency van de besteding van publieke middelen. De audit zou hiervoor een belangrijk instrument zijn om de bedrijfsvoering op orde te houden en om de organisatie te beschermen tegen invloeden van buitenaf (Schram et al., 2016). Alhoewel de presterende overheid vooruitgang heeft gebracht binnen de publieke sector, was ook dit paradigma aan vernieuwing onderhevig. Gevoed door kennis en kritiek voeren Alford en Hughes (2008) de nadruk op het meten van prestaties aan. Deze experts stellen dat de afgenomen belangen ten aanzien van waarden juist abstract zijn en niet te meten. Zij pleitten vooral voor het voorkomen van 'eenrichtingsverkeer' en suggereren dat juist het situationeel toepassen van managementtheorieën bijdraagt aan behalen van resultaten die aansluiten bij publieke waarden. Nieuwe vormen van management en governance in de publieke sector zijn dan meer gericht op samenwerking in een netwerk in plaats van top down aansturing vanuit de overheid.

2.5.3 De netwerkende overheid

De netwerkende overheid, *Network Governance* en *New Public Governance* zijn theorieën die elkaar overlappen en in elkaars verlengde liggen, in dezelfde periode zijn ontstaan en vooral een belangrijke algemene deler hebben: het laten ontstaan van netwerksamenwerkingen met vertrouwen en relationele contacten als beheersmechanismen (Osborne, 2006). De kern is ook dat de overheid zelf minder stuurt, maar met anderen samenwerkt (Van der Steen et al., 2013). Daarbij heeft de overheid nog steeds de leiding, maar is het wel nodig om in de sturingsmethoden en de eigen organisatie rekening te houden met de buitenwereld. De visie van Moore (1995), verwoord vanuit de netwerkende overheid, is er op gericht dat publieke waarden ontstaan door samenwerking in netwerken tussen publieke en private organisaties. De opkomst van Network Governance zorgde voor een nieuwe managementbenadering waarbij een groter aantal deelnemers wordt betrokken bij een meer bottom up wijze van besluitvorming (Stoker, 2006). Stoker stelt dat publieke managers moeten vertrouwen op interpersoonlijke en

⁶ 'Weberiaans' staat voor bureaucratie wat volgens de Duitse socioloog Max Weber neerkomt op 'een onpersoonlijke machine waarin de individuele vrijheid van ambtenaren verloren gaat'.

interorganisatorische processen ter vervanging van hun eigen autoriteit en anderen nodig hebben om het netwerk te beheren. Casady et al. (2019) koppelen het paradigma van de netwerkende overheid eveneens aan de publiek-private samenwerking. Deze wetenschappers conceptualiseren dit aan de hand van het model van Moore (1995) de strategische driehoek⁷ (figuur 7), gebaseerd op legitimiteit, waarden en operationele capaciteit. Ze sluiten daarmee aan bij de uitspraken van Osborne (2006), Stoker (2006) en Moore (1995) over het belang van vertrouwen, netwerksamenwerking en interpersoonlijke relaties voor het toevoegen van publieke waarde. Het evenwicht in het model van Moore (1995) komt hiermee ook weer nadrukkelijker in beeld als toe te passen kader voor het sturen vanuit publieke waarden door deze waarden in samenhang te zien met de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit die nodig zijn in het netwerk van de gemeenten.

2.5.4 De responsieve (pragmatische) overheid

Alford en Hughes (2008) uitten hun kritiek op de paradigma's van de presterende overheid en de netwerkende overheid door zelf de theorie van de responsieve overheid te introduceren. Door af te stappen van het 'eenrichtingverkeer', de one best way aanpak, beweren zij dat de theorieën ook naast elkaar toegepast kunnen worden en tussen organisaties. Het toepassen ervan is gebaseerd op situationele factoren in overeenstemming met de publieke waarden die zijn overeengekomen op een bepaald moment binnen een bepaalde maatschappelijke context. Vanuit die gedachte betogen genoemde auteurs dat het logischer is om problemen op te lossen aan de hand van de aard van de taak, de context en beschikbare technologieën en middelen. Sparrow (2000) stelt dat *Public Value* gaat over het behalen van resultaten die aansluiten bij de publieke waarden. Het inzetten van pragmatische middelen voor het oplossen van problemen draagt bij aan het behalen van deze resultaten. Het optimaliseren van oplossingen vanuit sociale en politieke termen dan wel economische of leidinggevende termen betekent het voorgoed afscheid nemen van het eenrichtingsdenken.

Door de tijd zijn samen met de veranderende en bekritiseerde theorieën ook de politieke contexten veranderd in meer maatschappelijke contexten. In het verlengde van de bovenstaande theorieën past het denkbeeld van Bryson et al. (2016). Deze onderzoekers voerden aan dat in een opkomende wereld met beleidsmakers en managers uit de publieke en private organisaties, maatschappelijke organisaties afzonderlijk en gezamenlijk, publieke waarden zullen creëren. De strategische driehoek moet hier volgens hen met aanvullende theorie op aangepast worden vanwege de veranderende complexe beleidsterreinen waarbinnen meerdere tegenstrijdige organisaties en belangen van toepassing zijn.

De normatieve benadering van Moore (1995) moedigt de centrale overheidsmanager aan om de formele autorisatie van de omgeving te beheersen en daarna te zorgen voor operationele capaciteit om daadwerkelijk de publieke waarde te kunnen creëren. Nieuwe theorieën van Bryson et al. (2016) over de driehoek van Moore stellen dat er in de huidige democratische samenleving naast de overheidsmanager ook ruimte moet zijn voor andere organisaties om publieke waarden te creëren. Zij staan voor dezelfde taak, door op zoek te moeten naar autorisatie van de omgeving en operationele capaciteit om publieke waarde te kunnen bereiken. Laat elke actor zijn eigen driehoek beheersen schrijven deze wetenschappers, maar gebruik ook een gedeelde strategische driehoek met gemeenschappelijke publieke en private waarden als business driver (zie figuur 8). En tot slot sluiten deze auteurs af door te stellen dat de strategische driehoek ook aangepast moet worden aan het speelveld waar meerlaags gewerkt wordt, meer naar coproductie en samenwerking tussen publiek en privaat toe en af van het top down eenrichtingsverkeer van overheid naar burgers en private organisaties (Bryson et al., 2016).

⁷ De beschreven strategische driehoek staat in de internationale managementliteratuur bekend als de Strategic Triangle. Beide zijn in deze scriptie van een zelfde betekenis, tenzij de begrippen in het belang van dit onderzoek afzonderlijk van elkaar in een ander perspectief worden geplaatst.

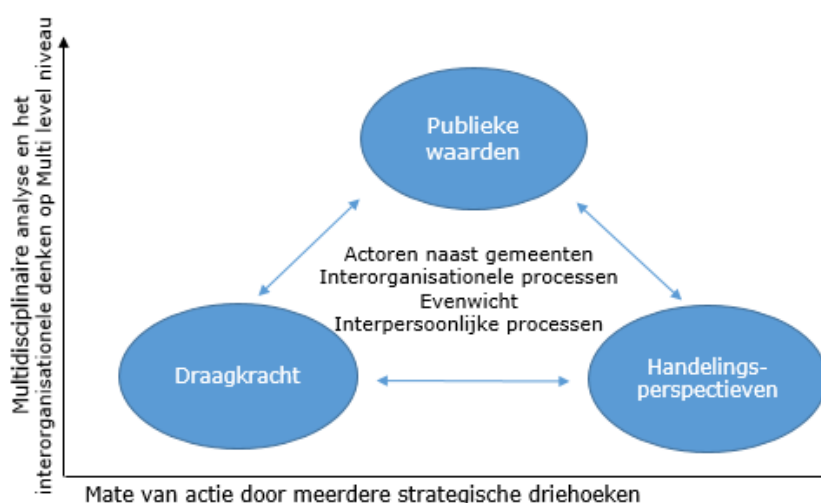
2.6 Conclusie

De vergrijzing die op ons afkomt ziet de overheid al decennia lang aankomen. Het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS rapporteerden rond 2010 al over de vergrijzingsgolf die aanstaande is. De vergrijzing ontstaat doordat een grote groep babyboomers, geboren net na de tweede wereldoorlog, inmiddels de zeventigjarige leeftijd heeft bereikt. Vanuit de theorie van dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat gemeenten door de decentralisatie van Rijksoverheidstaken een centrale regierol spelen op het gebied van de kwantitatieve en kwalitatieve vraag voor het verbeteren van het woningaanbod voor ouderen. De gemeenteraad vormt binnen gemeenten de vertegenwoordiging van de burger wat het college van Burgermeester en Wethouders tegenwicht moet bieden tijdens de planvorming en inspraakrondes. In de gemeenten bestaat deze volksvertegenwoordiging vaak uit een lekenbestuur zonder ambtelijke functiegerichte opleidingen en/of bestuurlijke achtergrond. Van dit gemeentebestuur wordt verwacht dat zij de overheidsdoelstellingen rondom ouderenhuisvesting de komende jaren doeltreffend gaan helpen vormgeven en concretiseren.

In samenwerkingen tussen publieke, semi publieke en private partijen worden publieke en private waarden vaak gebruikt als criteria vanuit het begrip goed bestuur en deze waarden dienen ter verantwoording naar de burgers toe. Publieke en private waarden kunnen volgens de wetenschappelijke literatuur wezenlijk van elkaar verschillen. Voorbeelden van publieke waarden zijn sociale rechtvaardigheid, transparantie, integriteit en gehoorzaamheid. Private waarden zijn duurzaamheid, ondernemerschap, innovativiteit en effectiviteit. Elkaars waarden vooraf verzoenen om doelmatig samen te kunnen werken door ze splitsen in materiele, immateriële en proceswaarden, draagt bij aan het concretiseren van overheidsdoelstellingen, zo wijst de theorie uit dit hoofdstuk uit.

Volgens diverse wetenschappers bracht de theorie van Moore over publieke waardecreatie (1995) ons opvolgende paradigma's om overheidsmanagers meer houvast te bieden in het netwerk(en). Vanuit publieke waarden stuurden zij achtereenvolgens en door de tijd heen door hiërarchie (de rechtmatige overheid), gebruik van prestatie-indicatoren (de presterende overheid), samenwerking met partners (de netwerkende overheid) en op responsiviteit met de samenleving (de responsieve pragmatische overheid). Het laatste paradigma uit het vierde kwadrant is een meer hybride, pragmatische en situationele wijze van sturing. Situationeel en aansluitend bij de maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken die ontstaan. Inmiddels is door de wetenschap duidelijk geworden dat deze paradigma's achtereenvolgens, maar ook naast elkaar kunnen bestaan in vier kwadranten, wat betekent dat gemeenten meervoudig zouden moeten sturen vanuit de maatschappelijke en ruimtelijke context waar ze zich in bevinden.

Figuur 9: de strategische driehoek in een multidisciplinaire wereld van het interorganisationale samenwerken



(bron: Moore, 2013; eigen bewerking, 2020)

Om het evenwicht te kunnen vinden in de strategische driehoek (zie figuur 9) is het noodzakelijk te achterhalen welke publieke waarden, draagkracht en handelingsperspectieven nodig zijn om in lijn met de theorie van de responsieve (pragmatische) overheid regie te kunnen voeren in het netwerk van gemeenten. Om de huidige maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot vergrijzing en de complexe woningmarktproblematiek doeltreffend aan te pakken, sluit het gebruik van één theorie als kader niet aan bij het meerlaags werken waarbinnen de overheid zich bevindt (Alford en Hughes, 2008); (Bryson et al., 2016); (Casady et al., 2019). Volgens de theorie van de responsieve (pragmatische) overheid bevindt het sturen vanuit de overheid zich cyclisch in alle vier de kwadranten en speelt het in op de verwachtingen vanuit het netwerk dat steeds vaker aangevuld wordt door de samenleving en maatschappelijke organisaties. Het evenwicht in de strategische driehoek om publieke waarde te creëren is dan een aangelegenheid van meerdere actoren naast de gemeenten in het centrum van de driehoek (zie figuur 9).

Wetenschappers stellen ook dat de overheid geëquipeerd moet zijn om meervoudig te kunnen sturen. Het toepassen van de strategische driehoek zorgt voor evenwicht tussen publieke waarden, legitimiteit van de omgeving en operationele capaciteit (kennis, kunde, middelen) om dit te bewerkstelligen. Tegenwoordig is ook een groter aantal belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming en draait het steeds vaker om vertrouwen, netwerken en interpersoonlijke relaties. Publieke waarden ontstaan dan meer in samenspraak en door betrokkenheid van partners, burgers en maatschappelijke organisaties. Het gebruik van de strategische driehoek zou hier op aangepast moeten worden.

3. Sturingsperspectieven van gemeenten

3.1 Inleiding

Met dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag. Om deze beantwoording mogelijk te maken wordt een theoretisch kader gevormd dat past bij de operationalisatie van instrumenten vanuit publieke waardecreatie. Het begrip instrument moet hiermee eenduidig in de context van het onderzoek worden geplaatst. Het geeft de lezer inzicht in de wijze waarop instrumenten moeten worden gezien vanuit het oogpunt van het toevoegen van publieke waarde door de overheid, specifiek van gemeenten in de provincie Utrecht. Het hoofdstuk gaat naast het definiëren van het begrip instrumenten in op de invloed van deze instrumenten binnen een netwerk van gemeenten, semipublieke en de private partners. In hoeverre instrumenten al bijdragen aan het behalen van overheidsdoelstellingen en specifiek de woningmarktproblematiek rondom ouderenhuisvesting, wordt gezien vanuit de specifieke literatuur uit de wetenschap. Er wordt in de komende paragrafen ingegaan op de wetenschappelijke literatuur van eerste en tweedegeneratie-instrumenten. Er worden vergelijkbare stappen gevolgd uit hoofdstuk 2 door achtereenvolgens het toepassen van instrumentarium vanuit goed bestuur en het lokale bestuur te bespreken. Deze paragrafen worden gevolgd door de vier sturingsperspectieven en bijbehorende instrumenten die ingezet worden binnen de strategische driehoek van Moore (1995).

De eerstvolgende paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op het netwerken vanuit een goed bestuur (par. 3.2). Deze paragraaf sluit aan bij het netwerk dat in te zetten is door het lokale bestuur (par. 3.3) omdat daar decentrale regie over de maatschappelijke vraagstukken plaatsvindt. De politiek kan invloed uitoefenen op de doeltreffendheid waarmee de woningmarktproblematiek door vergrijzing het hoofd geboden kan worden. De theorie van instrumentarium gerelateerd aan publieke waarden (par 3.4) als perspectief moet de gemeenten ondersteunen bij het concretiseren bij wat ze willen bereiken. De huidige maatschappelijke vraagstukken lopen uiteen, de contexten zijn complex en verschillend van aard en het inzetten van instrumentarium vraagt daarmee om een situationele benadering (Alford en Hughes, 2008). Paragraaf 3.5 zorgt er daarom voor dat al het instrumentarium en de beschreven theorieën uit hoofdstuk 2 naast elkaar en in de context van het onderzoek worden benaderd. Dit hoofdstuk moet uiteindelijk zorgen voor een conclusie met daarin de waardevolle elementen uit hoofdstuk 3 in paragraaf 3.6. Door de verschillende managementtheorieën te koppelen aan sturingsperspectieven vanuit publieke waarden, moet dit resulteren in het formuleren van interpretatiekaders in hoofdstuk 4.

3.2 Goed bestuur en netwerken

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de paradigma's uit de publieke waardecreatie theorie. Geconcludeerd werd dat op basis van meerdere wetenschappelijke bronnen er niet een 'one best way' managementtheorie toe te passen is om publieke waarden te concretiseren en ze in overeenstemming te brengen met vraagstukken uit 'schommelende' maatschappelijke contexten (Hirschman, 1982). Het perspectief blijft om dit vanuit goed bestuur te bewerkstelligen. De veranderende rol van de overheid die nodig is hebben we daarvoor in conclusie (paragraaf 2.6) nadrukkelijk aan de orde laten komen. Door af te stappen van het 'eenrichtingverkeer', de one best way aanpak, beweren Alford en Hughes (2008) dat de theorieën ook naast elkaar toegepast kunnen worden en dat het juist van belang is hier met de samenwerkingspartners in het netwerk overeenstemming over te vinden. De overheid speelt in op de verwachtingen van actoren in het netwerk waar meerlaags gewerkt wordt, of zegge de twee rechter kwadranten drie en vier te zien in figuur 8 uit paragraaf 2.5.4: *network governance, new public governance* en/of *multi level governance*. Sorensen en Torfing (2008) veronderstellen dat een netwerk dat bestaat uit verschillende (semi) publieke en private actoren bij kan dragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. De afgelopen decennia zijn overheden steeds meer gebruik gaan maken van netwerken. Een groot aantal partijen is daarbij betrokken, met uiteenlopende waarden, visies en belangen, macht en verantwoordelijkheid. Omdat niet één actor de oplossende interventie kan plegen schuurt dat met de verwachtingen over goed bestuur. Van der Steen et al. (2010) stellen dat het de overheid is die voortgang moet boeken op de complexe dossiers door met succesvolle interventies te komen. Daarnaast wordt opgemerkt dat veel bestaande

instrumenten niet meer goed passen bij de veranderende omstandigheden, daarmee doelend op de invloed van maatschappelijke initiatieven, eigen initiatieven van burgers, ondernemers en ondernemingen. Kort gezegd: het maatschappelijk potentieel uit het vierde kwadrant (figuur 8) wordt onvoldoende benut. Dit sluit aan bij de analyse elementen uit hoofdstuk 2, te weten het bereiken van brede consensus over publieke waarden en dat publieke, maatschappelijke en private organisaties dit samen zouden moeten bewerkstelligen (Bryson et al., 2016). Deze publieke waarden zullen in overeenstemming met de geautoriseerde omgeving voor draagkracht moeten zorgen binnen het netwerk waar de overheid zich in bevindt. Van der Steen et al. (2019) weerleggen dit. Het werken in netwerken kan goed samengaan wanneer traditionele waarden van goed bestuur worden geborgd. Ook moet volgens hen de onderliggende systematiek worden aangepast. De onderzoekers doelen daarmee op de eigen organisatie van de overheid. Verantwoording, toetsing, controle, zorgvuldigheid en transparantie verdwijnen niet met sturen in netwerken maar moeten op een andere manier invulling krijgen. Dat sluit ook aan bij hoofdstuk 2 door gebruik van de theorie van Moore (1994), die stelt dat het model van de strategische driehoek kan worden ingezet om publieke waarden te creëren en te borgen. Het toepassen van de strategische driehoek zorgt voor evenwicht tussen publieke waarden uit goed bestuur, legitimiteit van de omgeving en operationele capaciteit (kennis, vaardigheden en middelen) om dit te bewerkstelligen.

Woningbouwproblematiek door vergrijzing

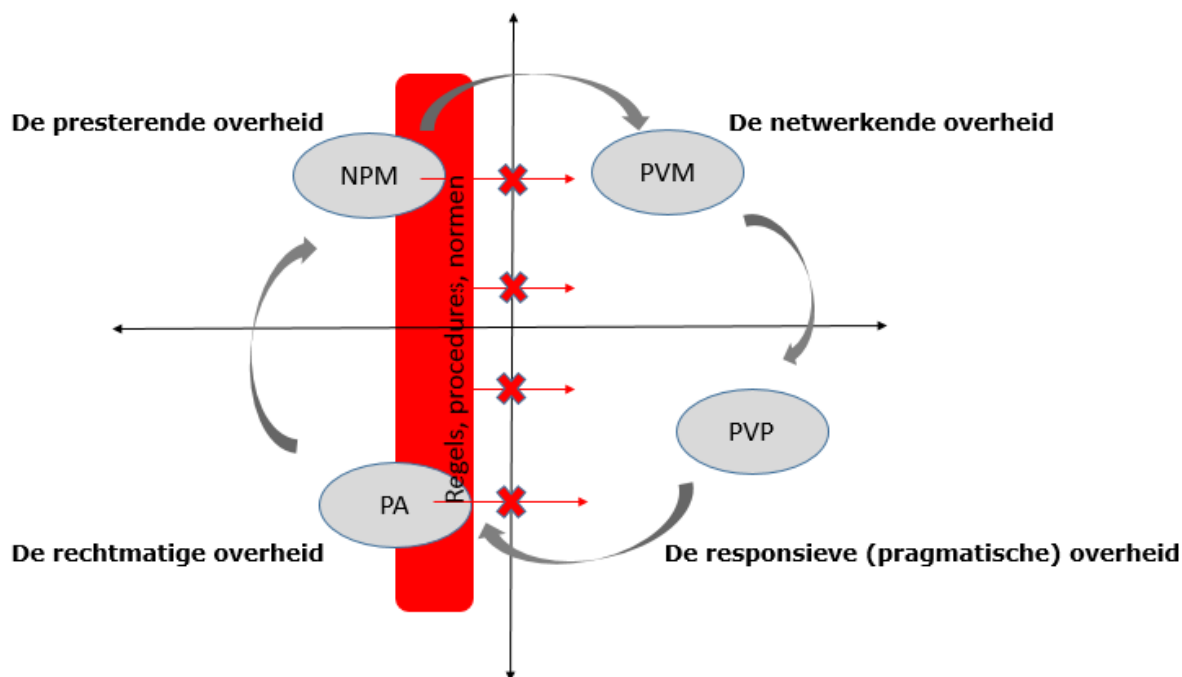
Nederland kampt al decennia met een kwantitatief (het tekort) en een kwalitatief (beschikbaar, maar niet geschikt) woningmarktprobleem waardoor de vastgoedprijzen stijgen en de prijs-kwaliteit verhoudingen disproportioneel zijn geworden. Senioren vinden hun woonhuis minder geschikt omdat ze graag gelijkvloers willen wonen in de nabijheid van voorzieningen. Het huidige aanbod schiet hier in te kort (Verheul, et al. 2017). Met name in de economische en demografische kerngebieden als de Randstad en Noord-Brabant is het gebrek aan harmonie tussen vraag en aanbod de oorzaak (Boelhouwer en Hoekstra, 2009). Boelhouwer en Hoekstra (2009) zijn stellig dat het bijbouwen van extra woningen zal zorgen voor stijging van het aanbod en een nieuw economisch evenwicht, maar van een stijgend woningaanbod is al jaren geen sprake meer door economische crisis(sen) en verdere regulering door de overheid. Zo loopt het eerstegeneratie-instrumentarium sterk uiteen van Europese (aanbestedings)regelgeving tot parkeernormen op lokaal niveau. Daarbij komt ook dat er op lokaal niveau veel meer ruimte is voor bezwaarprocedures dan in de omliggende landen. Dit zou meer geharmoniseerd mogen worden. Genoemde auteurs gaan vervolgens in op het door de overheid inzetten van de eerste generatie instrumenten. De aanbodzijde wordt belemmerd door het ruimtelijke ordeningssysteem en het landelijke beleid. Zo drijft de hypotheekrenteaftrek de huizenprijzen op waardoor huurders en starters geen koopwoning kunnen betrekken. Deze groepen stagneren de doorstroming op de (sociale) verhuurmarkt. Inmiddels heeft het huidige kabinet de stap durven zetten en wordt de hypotheekrenteaftrek de komende jaren afgebouwd.

3.3 Besluitvorming in netwerken: het lokale bestuur

In hoofdstuk 2 is het lokale bestuur van de gemeenten aan bod gekomen. De laatste jaren zijn steeds meer maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken decentraal bij de gemeenten komen te liggen. Het samenwerken met burgers, ondernemers en ondernemingen op het vlak van maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken zorgt er binnen de gemeenteraden voor dat raadsleden tegenwicht moeten bieden aan het college van burgemeester en wethouders (B&W). Zoals beschreven in hoofdstuk 2 doen zij dit voornamelijk op vrijwillige basis en zonder enige bestuurlijke achtergrond. Volgens Van der Steen et al. (2015) is het dan ook noodzakelijk om voorafgaand aan het maatschappelijk en/of ruimtelijk vraagstuk te bepalen hoe beantwoording ervan door het lokale bestuur kan worden aangepakt. Dergelijke afwegingen zijn normatief, inhoudelijk en technisch relevant. Normatieve afweging vanuit de kern van de publieke waarden: Wat kan? Wat mag? Wat past? Inhoudelijke afwegingen dragen bij aan beantwoording de vraag: welke operationele capaciteit bij deze waarden nodig is om de doelstellingen te behalen. En technisch omdat overwogen moet worden welk instrumentarium wel of niet past en praktisch haalbaar is om invulling te kunnen geven aan het behalen van de publieke waarden.

Het in paragraaf 2.5.4 gehanteerde managementmodel toont vier sturingsperspectieven voor de overheid met de bijbehorende theoretische paradigma's (zie figuur 8). Met behulp van de vier kwadranten van Van der Steen et al. (2019) omschrijven deze wetenschappers de paradigma's als volgt: De rechtmatige overheid (PA), de presterende overheid (NPM), de samenwerkende overheid (PVM) en de situationeel sturende overheid (PVP). Het laatste kwadrant wijkt af van deze auteurs omdat volgens de theorie van de responsieve overheid (Alford en Hughes, 2008) het sturen dat plaatsvindt vanuit de overheid, zich via een hybride vorm in alle vier kwadranten afspeelt. Hiermee wordt ingespeeld op de verwachtingen vanuit het netwerk en de maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken. Bryson et al. (2016) voegen hier aan toe dat de strategische driehoek aangepast moet worden door naast de overheid ook de burgers, ondernemers en ondernemingen centraal te stellen. Deze partners van de gemeenten zouden hun eigen publieke waarden moeten gebruiken, zodat ook zij sturing kunnen geven vanuit de kern van de driehoek. Binnen een gemeente kan vooraf gedacht worden aan sturing vanuit het rechter deel van de vier kwadranten (de netwerkzijde) met als valkuil dat er gebruik wordt gemaakt van de Weberiaanse perceptie (Stoker, 2006) van het linker deel (Van der Steen et al., 2015). Figuur 10 betreft hier een schematische voorstelling van. De bureaucratie maakt het vervolgens onmogelijk te werken in de netwerken van de rechter kwadranten. De rechter kwadranten zouden een meerzijdige vorm van sturing inhouden, de linker een eenzijdige sturing, verticaal en hiërarchisch.

Figuur 10: Netwerken vanuit de rechter kwadranten zonder invloed van de linker kwadranten



(bron: Van der Steen et al., 2013; eigen bewerking 2020)

3.4 Publieke waarden en instrumentarium

Het sturen op maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen met eerste generatie en tweedegeneratie-instrumenten komt in deze paragraaf aan bod. Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen heeft het lokale bestuur een sleutelrol gekregen in de aanpak van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. In de komende paragrafen staan de instrumenten centraal die in te zetten zijn door de gemeenten. Het is van belang om het theoretisch perspectief van publieke waarden en het instrumentarium centraal te zetten. Bressers en Klok (1988) omschrijven instrumenten als alle zaken die door een actor worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer doeleinden te bevorderen. Het gaat dan met name om de beïnvloeding van anderen om zo doelbereiking dichterbij te brengen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1997) spreken net als Bressers en Klok over doelgerichtheid die nodig is om instrumenten in te zetten. Doelstellingen zijn nodig om daadwerkelijk te kunnen spreken van sturing. Van belang is vooraf overeenstemming te bereiken over de doelstellingen van de maker van het instrument en die van

de uitvoerder. Groetelaers (2004) merkt op dat als er verschillen van inzichten zijn over het toe te passen instrumentarium, de werking van het instrument ook verschillend beoordeeld kan worden. Hoogerwerf (1998) voegt daar ook effectiviteit aan toe. Effectiviteit wordt daarbij beschouwd als de mate waarin beleid of een instrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel.

Bij de verdere definiëring van instrumenten valt het op dat deze vanuit de literatuur in twee groepen wordt verdeeld. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1993) onderscheiden daarvoor in hun boek de eerste en tweedegeneratie-instrumenten. Naast dit onderscheid wordt er in de literatuur ook verwezen naar formele en informele instrumenten en publieke en private instrumenten om de scheiding aan te brengen (Groetelaers, 2004). Vanuit eerste generatie instrumenten spreekt men van regulerende instrumenten met een hiërarchisch karakter. Het gaat dan over wetten, beleidsregels, (bestemmings)plannen en vergunningen. Tweedegeneratie-instrumenten zijn vooral communicatieve en informele instrumenten voor bijvoorbeeld het bereiken van een wilsovereenstemming tussen partijen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993). Groetelaers (2004) stelt dat het overwinnen van maatschappelijke barrières mogelijk wordt door persoonsgerichte instrumenten, waarbij een natuurlijk persoon wordt ingezet om bij een actor een bepaald gedrag te ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn eenzijdige communicatie, informatievoorziening en voorlichting ter voorbereiding op een zorgvuldige besluitvorming tussen actoren.

In dit onderzoek wordt niet alleen stilgestaan bij de sturingsperspectieven van gemeenten, maar ook bij die van de partners van gemeenten. Dit past in het beeld van de huidige samenwerking in een multi-level of multi governance netwerk waar meerlaags gewerkt wordt, zo is terug te lezen in paragraaf 2.6 uit het vorige hoofdstuk. In deze paragraaf werd al vastgesteld dat niet alleen de gemeente stuurt vanuit de strategische driehoek, maar dat deze plek ook ingenomen dient te worden door andere actoren zodat ze naast elkaar kunnen bestaan, situationeel per kwadrant, afhankelijk van de complexiteit van het maatschappelijke en ruimtelijke doel.

3.5 Instrumentarium vanuit publieke waardecreatie

De wijze van sturing door de overheid wordt per paradigma omschreven alvorens in te gaan op het instrumentarium dat hier voor ingezet wordt. Sturing kan zowel horizontaal als verticaal plaatsvinden. Het verschil tussen beide laat zich volgens de theorie kort samenvatten als eenzijdig (verticaal) en meerzijdig (horizontaal) (Kalders et al., 2002). Onderstaande tabel 1 laat een eerste vertaling zien naar het toe te passen instrumentarium. Tijdens het kwalitatief praktijkonderzoek zal dit getoetst worden door de wetenschappelijke literatuur over sturingsperspectieven en het instrumentarium te verbinden aan de resultaten uit dit theoretisch onderzoek. Ongeacht of er tegenwoordig vooral wordt samengewerkt in een netwerk, worden de vier kwadranten doorlopen. De gemeenten moeten namelijk situationeel sturen om doeltreffend te zijn, pragmatisch door gebruik van de vier sturingsperspectieven stelt de literatuur. De strategische driehoek zal in complexiteit mee veranderen zo was terug te lezen in het vorige hoofdstuk.

Tabel 1: Een eerste kwalificatie instrumenten vanuit verschillende sturingsperspectieven

Sturingsrichting	Generatie	Sturingsfilosofie	Instrumentarium
Verticaal	1 ^e	Juridisch eenzijdig	Wetten, regels, vergunningen
	1 ^e	Economisch eenzijdig	Belasting, eigen bijdrage, uitkering
	1 ^e	Communicatief eenzijdig	Massamedia, voorlichting
Horizontaal	2 ^e	Juridisch meerzijdig	Convenant, herenakkoord
	2 ^e	Economisch meerzijdig	Subsidie, garantiestelling
	2 ^e	Communicatief meerzijdig	Informatieoverdracht, interactie

(bron: De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993; eigen bewerking, 2020)

3.5.1 De rechtmatige overheid

In het model van de rechtmatige overheid wordt de publieke sector vooral gezien als bureaucratisch ingericht instituut dat beleid maakt en dat oplegt aan haar netwerk. Zoals te lezen is in paragraaf 2.5 is deze rol in de jaren veranderd van een traditionele bestuurskundige benadering die vrij dominant is, naar een meer prestatie- en samenwerkingsgericht model. De Bruijn en Dicke (2006) benoemen voorbeelden van hiërarchische verticale sturing als beschikkingen, subsidies, (bestemmings)plannen, (woon)beleid en wet- en regelgeving. Dit

paradigma heeft als voordeel dat het een gemeenschappelijk referentiekader vormt van publieke waarden waar de overheid, ondernemers en ondernemingen zich aan zullen moeten committeren. Doorgaans zijn ze door de lokale overheid vastgelegd in regulerende wet- en regelgeving, normen en grondbeleid. Vanuit de context van het onderzoek zijn dit de Wet Ruimtelijke Ordening, gemeentelijke bestemmingsplannen en de structuurvisies van de provincie. Het instrumentarium dat gemeenten in kunnen zetten is traditioneel van opzet en van de eerste generatie. Martens (1999) noemt deze wijze van verticale sturing vanuit de overheid top down waarbij de overheid als bovengeschiedte partij optreedt, ook wel de klassieke benadering genoemd. De Bruijn en Dicke (2006) stellen dat in dit kwadrant de publieke waarden worden opgelegd door de overheid, in tegenstelling tot zoals bij de overige drie kwadranten. Tabel 2 laat een vertaling zien van publieke waarden naar toe te passen eerste generatie instrumenten.

Tabel 2: De rechtmatige overheid, publieke waarden, het sturingsfilosofie en de in te zetten instrumenten

De rechtmatige overheid			
Publieke waarden	Sturingsrichting	Sturingsfilosofie	1 ^e generatie instrumenten
Eerlijkheid Rechtmatigheid Doelmatigheid Onpartijdigheid Sociale rechtvaardigheid Democratie Bestuurlijke waarde Integriteit	Verticaal	Juridisch eenzijdig	Wet- regelgeving
			Vergunningen
			Verordeningen
			Bestemmingsplannen
		Economisch eenzijdig	Beleidsregels
			Belasting
			Heffingen
			Toelagen
		Communicatief eenzijdig	Media
			Advertentie
			Voorlichting

(bron: Van der Wal, 2006; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997; eigen bewerking, 2020)

Woningbouwproblematiek door vergrijzing

Boelhouwer en Hoekstra (2009) kwalificeren de nadrukkelijke en overheersende rol van de overheid als correct en van belang in een dichtbevolkt land als Nederland. Zorgvuldige ruimtelijke ordening blijft met oog voor milieu, waterschap, landschap en mobiliteit essentieel en zal niet gedereguleerd moeten worden. Volgens deze auteurs schiet de coördinatie van interventies die de overheid uitvoert wel tekort. Zo moeten vooral de kleinere minder complexe binnenstedelijke locaties geschikt gemaakt worden voor woningbouw. Het bouwen binnen de bebouwde kom heeft vooral mobiliteits- en infrastructurele voordelen voor gemeenten omdat relatief eenvoudig aangesloten kan worden op de infrastructuur in de omgeving. De overheid zou de over het algemeen wat duurdere binnenstedelijke locaties door middel van locatiegebonden subsidies interessant kunnen maken voor corporaties en ontwikkelaars.

In aanvulling op eventuele subsidies voor samenwerkingspartners van de overheid stellen genoemde auteurs ook dat de woningeigenaar niet op moet draaien voor duurzaamheidsmaatregelen en de dure grondprijzen van gemeenten. Duurzaamheid betreft tevens een maatschappelijk belang voor de gehele samenleving en zou daarom door het Rijk gesubsidieerd moeten worden. Grondprijzen van gemeenten zouden meer realistisch moeten zijn waarna de herinvestering van de opbrengsten transparanter gecommuniceerd zou moeten worden. Kersten et al., (2019) zien deze herinvestering als een positieve prikkel door het ten goede te laten komen aan een kwaliteitsfonds en stellen dat een gemeenschappelijk belang kan ontstaan als men samenwerkt vanuit een gezamenlijke entiteit. Afzonderlijke belangen uit een contractuele samenwerking worden dan ineens een gezamenlijk belang. Meevallende grondopbrengsten die ten goede kunnen komen aan een kwaliteitsfonds zorgen voor extra investeringen in voorzieningen en een extra kwaliteitsimpuls voor woningen. Alle voordelen komen vervolgens ten goede aan de gezamenlijke entiteit.

3.5.2 De presterende overheid

Het paradigma van de presterende overheid bracht een verschuiving mee van een rechtmatige overheid naar een op output gerichte overheid. Doelstelling hiervan is het behalen van meer resultaten, efficiënter werken en kosten reduceren. Deze managementgedachte neemt de beheerstechnieken aan van private organisaties, en het idee was meer te werken met prestatie-indicatoren en meer output gericht te sturen. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1997) moet gesproken worden van tweedegeneratie-instrumenten als deze in de vorm van kengetallen worden toegepast om actoren op afstand te sturen. Kengetallen, te scheiden in normatieve en feitelijke kengetallen, worden gebruikt om geleverde prestaties passend te belonen of budget toe kennen aan een te sturen actor. Ook marktgerichte instrumenten als incentives, waaraan een prijs of beloning wordt verbonden, vallen onder tweedegeneratie-instrumenten. Een incentive kan worden omschreven als een gedragsprikkel met een niet dwangmatig karakter (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1997).

De presterende overheid maakt gebruik van de markt als ordeningsmechanisme om het publiek belang te dienen. De concurrentie tussen organisaties speelt een belangrijke rol in het behalen van betere resultaten. De Bruijn en Dicke (2006) omschrijven het voorbeeld van marktmechanismen als efficiëntieverbeteringen door concurrerende nutsbedrijven in het Verenigd Koninkrijk die weer zorgen voor tariefverlagingen van bijvoorbeeld gas, water en licht. Publieke waarden zijn in dit kwadrant in handen van de markt, maar worden wel hiërarchisch geborgd door de overheid. Hiërarchie faciliteert hier de normale marktprocessen van het bieden en sluiten van contracten (De Bruijn en Dicke, 2006).

Een groot deel van de woningbouwprojecten vindt plaats op initiatief van de overheid. De overheid is dan voornamelijk op zoek naar concurrentie op de grondmarkt door meerdere partijen toe te laten tot de procedures. Tenderen is een instrument waarbij het marktmechanisme wordt ingezet, maar het vertrouwen in dit instrument neemt af door een veranderende markt, financiële tekorten, hoge tenderkosten en veranderende opgaven (Kersten et al., 2019). Verheul et al. (2017) zien dit vooral als langdurige procedures die voor onzekerheid zorgen onder marktpartijen. Barrières zijn volgens hen de onduidelijke en afwezige omgevingsvisies van de lokale overheid en politieke onzekerheid en een gebrek aan ambtelijke expertise. Onderstaande tabel 3 laat een vertaling zien van publieke waarden naar eerste generatie instrumenten.

Tabel 3: De presterende overheid, publieke waarden, het sturingsfilosofie en de in te zetten instrumenten

De presterende overheid			
Publieke waarden (met privaat management)	Sturingsrichting	Sturingsfilosofie	1 ^e generatie instrumenten
Ondernemerschap Effectiviteit Systematische waarden Proceswaarden Efficiëntie Klantgerichtheid Economische waarde Verantwoordingsbereidheid Functionaliteit Groei	Verticaal	Juridisch eenzijdig	Gebiedsvisie
			Marktconsultatie
			Planoptimalisatie
		Economisch eenzijdig	Grondbeleid
			Prestatie indicatoren
			Incentives
		Communicatief eenzijdig	Tenderen
			KPI's
			Gebiedsbranding
Kwartiermaken			

(Bron: Van der Wal, 2006; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997; eigen bewerking, 2020)

3.5.3 De netwerkende overheid

In dit paradigma komen publieke waarden tot stand door interactie en samenwerking met de partners van de overheid. Publieke waarden worden door hen gecreëerd. Deze partners kunnen worden gevonden doordat de overheid ze zoekt maar ook andersom. Organisaties zoeken dan de overheid om mee samen te werken aan een initiatief (Van der Steen et al., 2015). De overheid gebruikt het netwerk waarbinnen ze samenwerkt. Ze stuurt minder zelf, maar werkt meer samen. Tweedegeneratie-sturingsinstrumenten worden ingezet om samen te werken en maatschappelijke

barrières te verkleinen of zelfs op te heffen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1997) hierover: "een instrument van de tweede generatie kan worden omschreven als een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet". Een samenwerkende overheid kan hiervoor meerzijdige instrumenten inzetten, volgens genoemde auteurs. Bij deze instrumenten ligt de nadruk op een wilsovereenstemming tussen partijen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1997) hierover: *'overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan'*. Voorbeelden van meerzijdige instrumenten zijn convenanten, contracten en herenakkoorden.

Betrokken partijen moeten echter meer durf tonen om van de bestaande paden als Europese en nationale wetgeving af te stappen. Meer gericht op samenwerking en transparantie, in belangen en handelen, waarbij een faciliterende en richtinggevende rol van de Rijksoverheid ingezet moet worden om deze ruimte zichtbaar te maken. Verheul, et al. (2017) stellen dat de publieke en privaatrechtelijke kaders waarbinnen partijen tot gebiedsgerichte allianties komen ruim genoeg zijn. Partijen zullen wel tot het uiterste moeten gaan om vertrouwen en randvoorwaarden te creëren. Meervoudig sturen door de overheid wordt genoemd om naast financiële prikkels ook richting te geven en keuzes van marktpartijen te beïnvloeden. Casady et al. (2019) over dergelijke publiek-private-partnerships binnen de netwerkende overheid: "overheden die samenwerken met private organisaties binnen complexe partnerships zouden meer gebruik moeten maken van de expertise en managementvaardigheden die zich daar bevinden". Deze auteurs bespreken een model dat sterk lijkt op de strategische driehoek van Moore (1997). Publieke waarden zijn in dit model vervangen door één algemene waarde: vertrouwen. Dit sluit aan op de conclusies van Verheul, et al. (2017). Het toepassen van een meervoudige rol en alternatieve instrumenten in gebiedstransformaties vraagt bij overheden om expertise en mankracht, zijn de conclusies uit dit onderzoek. De kennisinfrastructuur die hier voor nodig is dient te worden gestimuleerd. Onderstaande tabel 4 laat een vertaling zien van publieke en private waarden naar tweedegeneratie-instrumenten.

Tabel 4: De netwerkende overheid, publieke waarden, het sturingsfilosofie en de in te zetten instrumenten

De netwerkende overheid			
Publieke – private waarden	Sturingsrichting	Sturingsfilosofie	2 ^e generatie instrumenten
Vertrouwen Verantwoordelijkheid Transparantie Openheid Betrouwbaarheid Eerlijkheid Duurzaamheid Milieu Innovativiteit Sociale verantwoordelijkheid	Horizontaal	Juridisch meerzijdig	Intentieverklaring
			Convenanten
			Herenakkoord
			Publiek – private Partnerships
		Economisch meerzijdig	Coproductie
			Aanjaaggeld
			Garantiestelling
			Gezamenlijke fondsen
		Communicatief meerzijdig	Instellen taskforce
			Bestuurlijk overleg
			Informatieoverdracht
			Kennisinfrastructuur

(bron: Van der Wal, 2006; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997; eigen bewerking, 2020)

3.5.4 De responsieve (pragmatische) overheid

In dit paradigma is er geen sprake van een hiërarchische bovengeschiedte relatie vanuit de overheid. Sterker, de partners in het netwerk met behulp van de samenleving nemen zelf de leiding om publieke waarden te creëren. Experimenten uit het verleden zijn *Right to Challenge* en *Eigen kracht* waarbij de ontwikkeling meer bij de burgers en de gemeenschap kwam te liggen (Van der Steen et al., 2013). De Bruijn en Dicke (2006) zien deze vorm van samenwerking tussen burgers en overheid als een hybride vorm waarbij hiërarchie, markt en netwerk gecombineerd kunnen worden om de doelstellingen te behalen. Verheul et al. (2017) concluderen dat focus op een op maat gesneden mix van afspraken en instrumenten het mogelijk maakt om private partijen tot benodigde investeringen over te laten gaan. Dit sluit aan bij de responsieve gemeente die

uitnodigend stuurt om maatschappelijk en privaat initiatief te stimuleren. De instrumenten die publieke organisaties in moeten zetten om effectief te zijn worden afhankelijk van de aard van de opgave en publieke waarde die gecreëerd moet worden.

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1997) zijn in dit kwadrant vooral persoonsgerichte instrumenten in te zetten door de overheid. Het individu staat centraal. Communicatieve instrumenten als voorlichting kunnen zowel beperkend als verruimend zijn. De mate van dwang kan hier een bepalende factor worden en tevens als belemmerend worden ervaren. De kern van dit kwadrant is dan ook dat er niet één vorm van sturing is. Hier heerst vooral variëteit, verschil en meervoudigheid; allerlei vormen, praktijken en experimenten spelen naast elkaar (Van der Steen et al., 2013). Normatief-ideologische vraagstukken spelen of iets kan en mag. Niet zozeer of het juridisch mag, maar of het mag vanuit de verhoudingen en verdeling van de samenleving. Van der Krabben en Lenferink (2018) spreken over Urban land readjustment legislation als een bottom up initiatief dat ontstaat als eigenaren grond ruilen met de overheid en de positieve financiële prikkel ten goede komt aan het project.

Verheul, et al. (2017) beschrijven hiervoor een reeks experimentele stimulerende 'alternatieve' instrumenten uit het buitenland zoals het selecteren van ontwikkelpartners, het inzetten van een wervende coalitie, revolverende fonds, GebiedsInvesteringsZone (GIZ) en Publieke OntwikkelingsMaatschappij (POM). De onderzochte cases met internationaal karakter brengen volgens deze kritische auteurs 'alternatieve instrumenten' naar voren binnen gebieds- en plantontwikkeling. De instrumenten krijgen van deze wetenschappers de kwalificatie 'groen' wat wil zeggen dat ze nader onderzocht moeten worden om ze in de toekomst vaker toe te gaan passen.

Het inzetten van een Publieke Ontwikkelingsmaatschappij met als doel om met financiële middelen de markt te activeren is nieuw in Nederland en vindt nog maar op beperkte schaal plaats (Verheul, et al., 2017). Andere richtinggevende en faciliterende instrumenten die door de overheid zijn in te zetten zijn de wervende coalitie en het selecteren van een private ontwikkelpartner. De nadruk bij het toepassen van deze instrumenten ligt op het samenwerken, netwerken en het uitnodigend sturen door de overheid om planontwikkeling mogelijk te maken. Onderstaande tabel 5 laat een vertaling zien van publieke en private waarden naar tweedegeratie- 'nieuwe' instrumenten.

Tabel 5: De responsieve overheid, publieke waarden, het sturingsfilosofie en de in te zetten instrumenten

De responsieve overheid				
Publieke – private waarden	Sturingsrichting	Sturingsfilosofie	2 ^e generatie 'alternatieve' instrumenten	
Keuzevrijheid Klantgerichtheid Medemenselijkheid Integriteit Gehoorzaamheid Moed Vermaatschappelijking Teamwork Communicatie Klantvriendelijkheid Flexibiliteit Loyaliteit Participatie	Horizontaal	Juridisch meerzijdig	Selectie private ontwikkelpartner	
			Revolverend fonds	
			Urban Land readjustment	
			GebiedsInvesteringsZone (GIZ)	
		Economisch meerzijdig	Publieke OntwikkelingsMaatschappij	
			Maatschappelijk fonds	
			Incentive/up-zoning	
			Stimuleringsfonds	
			Tax Increment Financing (TIF)	
			Communicatief meerzijdig	Interactieve planvorming
				Online platforms
				Burgerparticipatie
				Wervende coalitie
Digitale fora				

(bron: Van der Wal, 2006; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997; Verheul et al., 2017; eigen bewerking, 2020)

3.6 Conclusie

De afgelopen decennia zijn overheden steeds vaker gebruik gaan maken van netwerken. Om te komen tot succesvolle interventies zijn meerdere actoren nodig in het netwerk van gemeenten. Zo worden steeds vaker burgerinitiatieven ingezet en vindt communicatie plaats via media en fora.

Een groot aantal partijen raakt dan betrokken, allen met uiteenlopende waarden, visies, macht, verantwoordelijkheid en belangen. Bestaande instrumenten zouden hierdoor aan een verandering onderhevig zijn. Veel van de bestaande sturingsinstrumenten zouden namelijk niet meer goed passen bij de veranderende omstandigheden, daarmee doelend op de invloed van maatschappelijke initiatieven, eigen initiatieven van burgers, ondernemers en maatschappelijke ondernemingen. Er is lokaal ook veel ruimte voor bezwaarprocedures waardoor bouwplannen voor ouderenhuisvesting vertragen. Het bereiken van brede consensus over publieke waarden zou de legitimiteit van de omgeving moeten vergroten. Van belang is dan niet zozeer of het juridisch mag, maar of het mag vanuit de verhoudingen en verdeling van de samenleving.

Voor de laatste jaren zijn de maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken complex geworden. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben meer zeggenschap en de responsieve overheid biedt ruimte voor nieuwe initiatieven. De nieuwe Omgevingswet is aanstaande en zal steeds vaker de nadruk leggen op een gemeente die ruimte biedt voor bottom up ontwikkelingen. Deze wet biedt meer ontwikkelruimte aan betrokkenen waardoor gemeenten zich nog meer faciliterend en richtinggevend moeten gaan opstellen. Het loslaten voor gemeenten betekent opnieuw het evenwicht zoeken in de strategische driehoek. Andere publieke waarden gaan dan gelden en de strategische driehoek met in het midden niet alleen de gemeenten, maar ook andere actoren moeten gaan zorgen voor draagkracht en het vergroten van de handelingsperspectieven.

In dit hoofdstuk is vanuit de theorie onderscheid gemaakt tussen eerste en tweedegeneratie-instrumenten die in te zetten zijn door de gemeenten. Het onderscheid is gelegen in sturingsperspectieven met een verticaal en horizontaal karakter. Instrumenten zijn dan respectievelijk van de eerste generatie en tweede generatie. Een horizontaal sturingsperspectief heeft het karakter van de twee rechter kwadranten (zie figuur 10) en brengt voornamelijk tweedegeneratie-instrumenten voort. Deze instrumenten zijn vooral in te zetten om meerlaags te werken in een netwerk en om als responsieve gemeente te reageren op burgerinitiatieven, maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen. Het instrumentarium is bedoeld om het effectief bereiken van doelstellingen te bevorderen. Tweedegeneratie-instrumenten zijn vooral communicatieve en informele instrumenten voor bijvoorbeeld het bereiken van een wilsovereenstemming tussen partijen. Daarnaast dragen deze bij aan het overwinnen van maatschappelijke barrières door persoonsgerichte instrumenten, waarbij interpersoonlijke processen worden ingezet om in een netwerk een bepaald gedrag te ontwikkelen. De overheidsmanager speelt hier een centrale rol, zo is terug te lezen in hoofdstuk 2, maar wordt steeds vaker vergezeld door deskundigen uit de semipublieke en private organisaties.

Zo wordt de plan- en gebiedsontwikkeling niet een eenzijdige aangelegenheid en top down aangestuurd door gemeenten, maar spelen de (maatschappelijke) partners uit het netwerk een nadrukkelijke rol door een mix van op maat gesneden 'alternatieve' instrumenten in te zetten. De responsieve (pragmatische) gemeente kenmerkt zich dan door uitnodigend te sturen door maatschappelijk en privaat initiatief te stimuleren. Pragmatische sturing vindt plaats door tweebenigheid van de gemeenten. Tweebenigheid wil zeggen dat er niet één vast perspectief van sturing is, maar dat de in te zetten instrumenten afhankelijk zijn van het kwadrant waar de gemeente op dat moment doeltreffend en effectief moet zijn.

4. Opzet kwalitatief praktijkonderzoek

4.1 Inleiding

Om tot een vervolg te komen in het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen wordt in dit hoofdstuk de methodologische verantwoording van het toetsend en ontwerpend kwalitatieve praktijkonderzoek behandeld. De theorieën over goed bestuur en publieke waardecreatie uit hoofdstuk 2 en de theorie over sturingsperspectieven voor gemeenten en de in te zetten instrumenten uit hoofdstuk 3 vormen de basis voor zeven interpretatiekaders (zie figuur 11). Deze zeven interpretatiekaders zijn het vertrekpunt voor het kwalitatief praktijkonderzoek. Het methodologisch doel van dit praktijkonderzoek is het toetsen van de zeven kaders door het toepassen van survey feedback als hulpmiddel voor een reflectief handelingsonderzoek. Een reflectief handelingsonderzoek, ook wel actieonderzoek genoemd, legt de verbinding tussen de theorie en het analysedeel. Met experts uit de praktijk wordt gezocht naar het vergroten van handelingsperspectieven door het toepassen van tweedegeratie-instrumenten. Er wordt gezocht hoe publieke waardecreatie het draagvlak van handelingsperspectieven voor de gemeenten kan vergroten. Door een iteratief onderzoeksproces tussen de interpretatiekaders, het doorvragen, de discussie en de dialoog met de respondenten te voeren is het voor de onderzoeker een passende methode om per interpretatiekader nieuwe handelingsperspectieven te ontwerpen (of vernieuwen) (Baarda et al., 2019) (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Om dit te bereiken zal de interviewer antwoorden uit interviews met betrekking tot de zeven interpretaties geregeld terugkoppelen naar de respondenten zodat samen op zoek kan worden gegaan naar causale verbanden tussen uitspraken en redeneringen. Op deze wijze kan worden getoetst op welke wijze publieke, semipublieke en private partijen gezamenlijk aankijken tegen de zeven interpretatiekaders. De analyse van het kwalitatief praktijkonderzoek moet bijdragen aan het feitelijk beantwoorden van deelvraag 3 t/m 5. Deze beantwoording vindt per interpretatiekader plaats in hoofdstuk 5. Door het ontwerpend onderzoek verkennen de onderzoeker en respondenten de toekomst. Het wordt gedreven door veldproblemen: situaties in de werkelijkheid die volgens belanghebbenden verbeterd kunnen of moeten worden (Aken en Andriessen, 2011). Door analyse van de onderzoekresultaten wordt op zoek gegaan naar oplossingsrichtingen in de vorm van handelingsperspectieven. Deze perspectieven komen aan bod in hoofdstuk 6.

4.2 Interpretatiekaders

Onderstaande figuur 11 is een weergave van zeven interpretatiekaders voor het uitvoeren van het praktijkonderzoek. De interpretaties zijn eigen waarnemingen door theoretisch onderzoek uit te voeren, en dienen bij te dragen aan de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag. Vanuit de conclusies van hoofdstuk 2 en 3 worden de zeven interpretatiekaders geordend tot zeven segmenten met bijbehorende interviewvragen.

Literatuur/theorie	Interpretatiekaders	Interviews
Conclusie H2: het lokale bestuur en de vergrijzing	Interpretatiekader 1: Het lokale bestuur heeft onvoldoende inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar ouderenhuisvesting en het college van B&W kan hierdoor maar gedeeltelijk de regie voeren op overheidsdoelstellingen.	Interviewvraag 1 t/m 5
Conclusie H2: het belang van geconcretiseerde publieke waarden	Interpretatiekader 2: Publieke en private waarden dienen vooraf tussen de overheid en haar samenwerkingspartners geconcretiseerd te worden om de invloed op de overheid- (sdoelstellingen) in kaart te brengen.	Interviewvraag 6 t/m 8
Conclusie H2: publieke waarde creatie in het netwerk	Interpretatiekader 3: Voor publieke waardecreatie in het vierde kwadrant zal de overheid situationeel moeten sturen en de regie in het netwerk over moeten laten aan de semi publieke en/of private partner.	Interviewvraag 9 t/m 10
Conclusie H2: het evenwicht in de strategische driehoek	Interpretatiekader 4: Het bewaken van publieke waarden door het evenwicht te zoeken tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit is in de huidige tijd een aangelegenheid van zowel de overheid, de semi publieke partner als de private partner.	Interviewvraag 11 t/m 13
Conclusie H3: perspectieven in het netwerk	Interpretatiekader 5: De legitimiteit van de omgeving beïnvloedt de draagkracht voor de handelingsperspectieven van gemeenten zodanig dat maatschappelijke barrières toenemen in plaats van afnemen.	Interviewvraag 18 t/m 20
Conclusie H3: de invloed van publieke waarde op de operationele capaciteit	Interpretatiekader 6: Om publieke- en private waarden te verzoenen bepaalt de burger steeds vaker de inhoud van de instrumentenkoffer. De omvang van de strategische triangle zorgt dan voor de bagage waar de overheidsmanager zijn reis mee begint.	Interviewvraag 21 t/m 22
Conclusie H3: handreikingen voor het toepassen van 2 ^e generatie instrumenten	Interpretatiekader 7: Voor het overwinnen van steeds groter wordende ruimtelijke en maatschappelijke barrières rondom vergrijzing zal een vitale kennisinfrastructuur voor een nieuwe generatie-instrumentarium zorgen.	Interviewvraag 14 t/m 17

Figuur 11: overzicht van de interpretatiekaders ontstaan uit de conclusies van hoofdstuk 2 en 3.

(bron: eigen bewerking, 2020)

Deze segmenten met interviewvragen zijn terug te vinden in de interviewgids uit bijlage 2. Door beantwoording van de vragen door negen experts uit de praktijk, vindt in hoofdstuk 5 per interpretatiekader een stellingname plaats en er volgt een inhoudelijke analyse van deze stellingnames in hoofdstuk 6.

4.3 Expertinterviews

Tijdens dit onderzoek zijn de theorieën en de daaruit opgemaakte interpretaties uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 getoetst aan wat experts vinden vanuit hun expertise en praktijkervaringen. Dit is verzameld door het afnemen van interviews. Hierbij is het belangrijk om de meningen en ervaringen van deze vakspecialisten op te halen. Het houden van interviews is hiervoor een legitiem en veelgebruikte dataverzamelingsmethode. Een nadeel van een dergelijke methode is het risico van sociaal wenselijke antwoorden. Het is dan ook aan de interviewer om door te vragen op antwoorden van deze strekking.

Voor aanvang van de interviews is de vragenlijst getoetst door een proefinterview te houden met Corien Besamusca, Accountmanager Maatschappelijke Ondersteuning van Stichting Abrona. De interviews zijn semi-gestructureerd van aard, waarbij er voor gekozen is om vooraf de interviewgids met een introductie van het onderzoeksonderwerp, topics en de interviewvragen naar de respondenten te sturen. De interviewgids is een uitwerking van de conclusies uit paragraaf 2.7 en 3.7 en zeven interpretatiekaders met segmenten over het lokale bestuur, publieke waarden, publieke waardecreatie, het inzetten van tweedegeneratie-sturingsinstrumenten, het gebruik van de strategische driehoek en de invloed van de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit. De interviewgids die is ingezet als basis voor de interviews is toegevoegd als bijlage 2 bij dit rapport.

Het voordeel van een dergelijke interviewgids is gelegen in de mate waarin de respondent zich vooraf kan inlezen in het onderzoek en de onderzoeksvragen. De respondenten ervoeren dit als prettig en verhelderend. De respondenten hadden zich goed ingelezen, waardoor de interviews zorgvuldig en efficiënt verliepen. Vooraf is de respondenten nog aangeboden, gezien het aantal interviewvragen (27), gebruik te maken van de mogelijkheid om achteraf de niet beantwoorde vragen alsnog te voorzien van een reactie. Dit bleek niet nodig. De respondenten toonden zich betrokken door de actualiteit van het onderwerp van het onderzoek en waren zichtbaar goed voorbereid door de interviewgids vooraf door te lezen.

4.4 Analysemethoden

De interviews zijn onder invloed van de coronacrisis opgenomen via videobellen. Omdat de uitbraak van het Covid-19 virus begin maart plaatsvond en de interviews in mei werden gehouden waren alle respondenten inmiddels gewend aan het videobellen. Voordelen van videobellen ten opzichte van telefonisch interviewen is het persoonlijk contact dat ontstaat. Het nadeel van een eerste ontmoeting via videobellen ten opzichte van het face-to-face contact is de formelere setting en de afstand tot de respondent waarbinnen het interview moet plaats vinden. Alle interviews zijn met toestemming opgenomen. De uitwerkingen van alle interviews zijn door de respondenten nagelezen en goedgekeurd om vervolgens te worden aangehecht als bijlagen 2 t/m 10. Dankzij de opnamefunctie in Microsoft Teams is het mogelijk geweest om de MP4 bestanden te uploaden in Amberscript waarna ze geëxporteerd en bewerkt konden worden. Zodoende is een letterlijke weergave van het interview ontstaan die open en gericht gecodeerd is met het softwareprogramma Excel in plaats van met data analyse software. Het aantal interviews van negen maakte deze wijze van coderen mogelijk. De transcripties zijn uitgewerkt door de opnames terug te kijken en aan te passen zodat de context van uitspraken op een juiste wijze is weergegeven in de uitwerkingen. Elementen die van belang zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn in kaart gebracht door gericht te coderen. Bij het gericht coderen worden de onderzoeksvragen van de onderzoeker per segment bekeken. Aan de uitspraken die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen worden codes en trefwoorden toegevoegd. Zo worden systematisch codes en trefwoorden gebruikt die al meer aansluiten bij de terminologie uit de interpretatiekaders (Baarda et al., 2019).

4.5 De respondenten

Voor de keuze van de respondenten is gebruik gemaakt van een gerichte steekproef. Om tot een relevante selectie te komen is een aantal experts gevraagd uit de publieke sector, semipublieke sector en vanuit private partijen. In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader gevormd vanuit literatuur over goed bestuur, het lokale bestuur en publieke waarden. Omdat de kern van het netwerk en sturing met instrumenten ligt binnen gemeenten, zijn er drie wethouders uit de provincie Utrecht toegevoegd aan de respondentenlijst. Voor het reflectief handelingsonderzoek is de gedeputeerde van de provincie Utrecht als respondent gevraagd voor dit praktijkonderzoek. De partners van de gemeenten, die volgens de theorie samen vanuit het centrum van de strategische driehoek naast de overheidsmanager moeten staan, zijn gevonden in de semipublieke en private sector. Dit zijn de woningcorporaties, ontwikkelaars/aannemers en institutionele beleggers. De volgende personen (met initialen voor de analyse) zijn in de onderstaande volgorde geïnterviewd:

- ✓ **Gert van Uffelen**, directeur van **Lithos Bouw en Ontwikkeling** (LBO). Lithos ontwikkelt veel (zorg)locaties in de provincie Utrecht. Zo hebben zij recent zorglocaties gebouwd in Leusden en Zeist en onderscheiden zij zich door zorgvuldige burgerparticipatie waarbij ze 'opgedragen' publieke waarden vertalen naar concrete projectdoelstellingen.
- ✓ **Jeroen Willem Klomps** is wethouder Omgevingswet en Vastgoed van de **gemeente Stichtse Vecht** (GSV). De gemeente Stichtse Vecht bestaat uit meerdere woonplaatsen met totaal 50.000 inwoners.
- ✓ **Fakton Capital** (FK), vertegenwoordigd door partner **Robert van Ieperen**, zijn professionals op het gebied van financiële,- strategische en ontwikkelvraagstukken. Daarnaast weet partner Robert van Ieperen hoe je het sociale domein kan verbinden aan het ruimtelijk domein en hij is vanuit die rol toegevoegd als respondent.
- ✓ **Heijligers Bouw** (HB) ontwikkelt zorglocaties in gemeenten als Zeist, Leusden en Amersfoort. **Herman Broekhuizen** is commercieel directeur en voert gesprekken met wethouders en externe opdrachtgevers over projectontwikkeling. Inzichten uit het gesprek met de heer Broekhuizen zijn gebruikt voor het interview met de wethouder van de gemeente Leusden en de R.K. Woningbouwvereniging Zeist.
- ✓ De **R.K. Woningbouwvereniging** (RKW) **Zeist** is betrokken bij de tot standkoming van de woonvisie van de gemeente Zeist. **Camiel Schuurmans** is bestuurder en ontwikkelt onder andere (zorg)locaties met Heijligers Bouw waardoor antwoorden van de heer Broekhuizen gereflecteerd konden worden in dit interview.
- ✓ **De wethouder Wonen en Financiën van gemeente Nieuwegein** (GN), **Hans Adriani**, houdt zich naast zijn taken als wethouder bezig met het voorzitterschap van de landelijke Taskforce wonen en zorg. Gemeente Nieuwegein onderscheidt zich in zekere mate van andere gemeenten uit de provincie Utrecht door een uitgewerkte woonzorgvisie met concrete doelstellingen.
- ✓ **Rob van Muilekom**, is werkzaam als gedeputeerde binnen de **provincie Utrecht** (PU). De portefeuilles binnenstedelijke ontwikkeling, wonen en een gezonde leefomgeving vallen onder de heer Van Muilekom. Naast deze portefeuilles is de heer Van Muilekom verantwoordelijk voor de sociale agenda waarin de vergrijzing binnen de provincie Utrecht staat geagendeerd.
- ✓ **Bouwinvest** (BI), institutionele belegger voor onder andere pensioenfondsen, ontwikkelt zorgvastgoed samen met private partners. Met **Erwin Drenth, directeur Dutch Healthcare Investments**, heeft een goede reflectie plaats kunnen vinden op basis van de eerder uitgevoerde interviews. Hij is bekend met interorganisatorische samenwerking met partners binnen de publieke en semi-publieke sector en werkt samen met overheidsmanagers binnen gemeenten.
- ✓ Met **Erik van Beurden, wethouder Wonen gemeente Leusden** is het laatste interview uit de reeks van negen gehouden. De heer Van Beurden is betrokken bij de tot standkoming van de woonzorgvisie van de gemeente, is bekend met het belang van interactieve planvorming, door burgers en omwonenden zorgvuldig te betrekken bij ontwikkelingen zoals die van de zorglocaties van Heijligers Bouw en Lithos Bouw en Ontwikkeling. Tijdens dit gesprek konden eerdere interviews en uitspraken van respondenten gereflecteerd worden.

4.6 Beschrijving van de resultaten

Na de systematische wijze van open en gericht coderen volgt een analyse waarvan de interviewresultaten zijn beschreven in hoofdstuk 5 en 6. De gebruikte interpretaties uit de conclusies van hoofdstuk 2 en 3 en de toegepaste segmenten voor de interviews vormen hiervoor de basis. Per paragraaf/per segment is een korte samenvatting gegeven van de interpretaties (zie figuur 11). Omdat het een samenvattende achtergrond betreft dient de uitgebreide theorie achter het segment opgehaald te worden uit het theoretisch kader van dit onderzoek. Per paragraaf/segment wordt een feitelijke weergave van de interviews beschreven in paragraaf 5.2 t/m 5.8. Met het gebruik van de initialen in de paragrafen 5.2 t/m 5.8 zijn causale verbanden tussen de theorie en het praktijkonderzoek weergegeven met als doel de betrouwbaarheid van uitspraken van respondenten en de stellingname te onderbouwen.

5. Kwalitatieve analyse interpretatiekaders

5.1 Inleiding

In dit rapport staat centraal hoe de handelingsperspectieven van gemeenten kunnen worden vergroot aan de hand van gebruik van tweedegeneratie-instrumenten. Publieke waardecreatie staat aan de basis van het handelen van de gemeenten, omdat waarden vanuit goed bestuur worden gebruikt ter verantwoording naar de burgers toe. In dit hoofdstuk wordt een eerste stap gezet naar de beantwoording van deelvraag 3, 4 en 5 door te achterhalen wat de perspectieven zijn van actoren uit het netwerk van de gemeenten waar meerlaags gewerkt wordt. Het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 en 3 wordt getoetst door een empirisch onderzoek. Voor dit kwalitatief praktijkonderzoek zijn in hoofdstuk 4 zeven interpretatiekaders beschreven. Deze zeven kaders met vragen zijn gebruikt om bij experts uit de praktijk interviews af te nemen. Per interpretatiekader zijn interviewvragen geformuleerd en de analyse van de antwoorden dragen bij aan systematische beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag van dit onderzoek.

De paragrafen 5.2 t/m 5.8 worden gebruikt om de zeven interpretatiekaders te analyseren aan de hand van de interviewresultaten. Per kader volgt een uitwerking op basis van een systematische analyse van de theoriehoofdstukken en het kwalitatief praktijkonderzoek. Bij de beschrijving van de analyse van de interviews staat gespecificeerd welke respondent welke mening, inzicht of argument was toebedeeld. Hiervoor zijn de afkortingen uit paragraaf 4.3 gebruikt.

5.2 Het lokale bestuur en de vergrijzing

5.2.1 (Politieke) achtergrond van de woningmarktproblematiek door vergrijzing

Om de werkelijke problematiek door vergrijzing achter de woningbouwopgave te achterhalen is gebruik gemaakt van de literatuur beschreven in paragraaf 2.2, 2.3, 3.2 en 3.3. Uit dit theoretisch deel van het onderzoek blijkt dat gemeenten steeds vaker onderdeel zijn van een groter netwerk. De ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken door vergrijzing nemen toe en regie voeren in een netwerk waar meerlaags gewerkt wordt zal eerder complexer worden dan dat het voor het benodigde overzicht gaat zorgen. Het lokale bestuur speelt hier onbetwist een essentiële rol in omdat gemeenten beschikken over het regulerend kader vanuit het verticale sturingsperspectief. In paragrafen 2.2 en 2.3 is uit de literatuur opgehaald dat het (be)sturen binnen de publieke sector niet alleen plaatsvindt door overheden, maar ook door besturen van zorginstellingen, woningcorporaties aan de semi-publieke kant en door aannemers, ontwikkelaars en beleggers aan de private kant. De decentralisatie van Ruimtelijke Ordening vanuit het Rijk naar de gemeenten en de toenemende betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers maken het complexe speelveld compleet. De wetenschap stelt dat naast de regie die de gemeenten voeren op de woningmarkt ook de partners regie zouden moeten voeren. Eén extra aspect dat tijdens de interviews aan bod is gekomen is het verschil dat zich kenmerkt tussen de woningbouwopgave door vergrijzing en de algehele woningbouwopgave in Nederland. Doordat er een kwantitatieve en kwalitatieve disbalans is tussen vraag en aanbod op de woningmarkt stagneert de doorstroming en komen er te weinig woningen (vrij) in de vrije en sociale sector.

5.2.2 Interviews experts

Alle respondenten onderschrijven het probleem van de vergrijzing en de daarmee samenhangende woningbouwopgave. Woonzorgvisies zijn vaak nogal eenzijdig opgesteld en daardoor niet concreet genoeg om doeltreffend te kunnen sturen (LBO/RKW/BI/FC/GL). De verschillen met de algehele woningmarktproblematiek kenmerken zich door het tekort aan betaalbare levensloopbestendige woningen voor ouderen. De vraag die ontstaat wijkt af van de bestaande voorraad doordat er meer eenpersoons- en kleine huishoudens ontstaan door vergrijzing.

'Betaalbare levensloopbestendige woningen zijn nodig in de eigen sociale en inclusieve omgeving en dichtbij voorzieningen. Om dit te vertalen naar een woonzorgvisie is een lange adem nodig'
(Klomps, 2020).

'Er is vooral vraag naar betaalbare woningen bestemd voor kleine huishoudens en/of alleenstaanden' (Van Uffelen, 2020).

Een groot deel van de ouderen woont nu nog zelfstandig in eigen jaren '70 woningen en verhuizen biedt pas perspectief als er een betaalbare woning voor terug komt. Betaalbare woningen in de grote gemeenten kennen een oppervlakte van rond de 50 m² en in de kleine gemeenten vaak tussen de 75 en 100 m². De kwalitatieve opgave ligt vooral op het vlak van het geschikt maken van (bestaande) woningen zodat ouderen langer zelfstandig kunnen wonen zonder dat zij te veel afhankelijk worden van zorg en moeten verhuizen naar het verpleeghuis. Ouderen zijn kritisch, willen in dezelfde inclusieve omgeving blijven wonen, dichtbij voorzieningen, familie, vrienden en vooral niet meer gaan betalen dan ze nu doen. De ouderen stellen dus hoge eisen aan hun sociale omgeving.

'Ik heb de indruk dat ouderenhuisvesting bij veel gemeenten laag op de prioriteitenlijst staat. Druppelsgewijs begint het bewustzijn daadwerkelijk te ontstaan dat we hier wat mee moeten' (Drenth, 2020).

Het juiste product ontbreekt hier nog voor en mondjesmaat ontstaat het besef binnen gemeenten dat ingrijpen noodzakelijk is. Dat ingrijpen gebeurt nu nog door het in beeld brengen van de opgave, vaak vertaald naar een woonzorgvisie. Het verschilt per gemeente sterk in welke mate de vergrijzing en bijkomende woningbouwopgave wordt omschreven. Volgens alle respondenten ontkomen gemeenten er niet aan de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven te concretiseren. Een enkele gemeente doet dit al en wijst locaties met een maatschappelijke functie aan waar gebouwd moet gaan worden voor ouderen (GN/GL/BI/PU). Hier komt het aanbod zichtbaar op gang, zeggen respondenten. Het zal duidelijk zijn dat de regie voor de totstandkoming van een dergelijke visie bij de gemeenten ligt, de respondenten zijn het daar over eens. Maar de kennisontwikkeling door het leveren van input, concepten, producten, cijfers, prognoses en typologie voor ouderenwoningen kunnen net zozeer van de semipublieke en private partners komen als van de gemeenten zelf. Het verbinden van kennis in het netwerk om te komen tot een woonzorgvisie lijkt hierin logisch.

'Waar ik me wel eens over verbaas is, wij leven in een wereld van big data met heel veel gegevens. En die gegevens, die zijn beschikbaar, maar op basis van die data met een goede analyse, visie, doeltreffend een aanpak maken, daar gaat het nog vaak mis' (Van Ieperen, 2020).

'Daar probeert de gemeente overleg over op te starten met verschillende zorgorganisaties om te kijken of ze één zo'n locatie kunnen ontwikkelen. Dat is best lastig voor gemeenten, om dat concreet te maken, ook natuurlijk omdat er verschillende zorgorganisaties bij betrokken zijn' (Van Uffelen, 2020).

De ontschotting en ontkokering tussen Ruimtelijke Ordening en het Sociale Domein is hierin niet vanzelfsprekend, stellen respondenten (BI/FC/GL). Deze cultuuromslag is echter nodig om de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar ouderenhuisvesting beter in beeld te krijgen. Het samenwerken tussen deze twee gemeente-onderdelen draagt bij aan het concretiseren van de doelstellingen in de woonzorgvisie. Door ook de zorginstellingen hierin te betrekken neemt de kwaliteit van een dergelijke visie verder toe (BI/GL/FC/HB/RKW).

5.2.3 Analyse interpretatiekader 1

Conclusie H2: het lokale bestuur en de vergrijzing

Interpretatiekader 1: Het lokale bestuur heeft onvoldoende inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar ouderenhuisvesting en het college van B&W kan hierdoor maar gedeeltelijk de regie voeren op overheidsdoelstellingen.

Interviewvraag 1 t/m 5

15 tot 40% van de gemeenten maakt op dit moment gebruik van een woonzorgvisie met concrete doelstellingen en een nog kleiner deel wijst daadwerkelijke locaties aan die bestemd zijn voor ouderenhuisvesting. Dat betekent dat 60 tot 85% van de gemeenten nog geen woonzorgvisie heeft en een nog groter deel niet weet welke locaties geschikt te maken zijn (Van der Poel, 2020).

Een woonzorgvisie met daarin ruimte voor de vergrijzingsproblematiek biedt ruimtelijke kaders om regie te voeren op overheidsdoelstellingen. Publieke waarden zijn dan de basis voor de verantwoording van de overheid naar burgers en deze kunnen integraal worden bepaald, samen met de burgers en marktpartijen. Dus enerzijds heeft de overheid rekening te houden met doelstellingen die ontstaan vanuit publiek-private waarden en anderzijds met de doelstellingen uit een eventuele woonzorgvisie. Zonder ruimte voor de vergrijzingsproblematiek, gekoppeld aan concrete doelstellingen met een duidelijke locatieaanduiding, is regie voeren voor een college van Burgermeester en Wethouders niet doeltreffend en blijven concrete projecten uit.

5.3 Publieke waarden operationaliseren

5.3.1 Achtergrond

Een bepaalde set van waarden is volgens de wetenschap vanuit goed bestuur om te zetten naar publieke waarden. Een normatief oordeel over goed bestuur kan voorkomen worden wanneer waarden binnen samenwerkingen worden geconcretiseerd. Want wat is 'goed' in een complex netwerk waar gemeenten de regie proberen te bewaken, maar waar zoveel organisaties deel van uitmaken. Elke organisatie heeft te maken met waarden vanuit goed bestuur en zal dit op een eigen wijze operationaliseren en omschrijven. Kernwaarden, visie, pijlers, ambities zijn hier voorbeelden van maar kenmerken zich vaak als te algemeen, vaag en abstract. Samenwerkende partners kunnen de publieke en private waarden met elkaar verzoenen door ze te concretiseren, stellen onderzoekers. Tegenstrijdigheid tussen publieke en private waarden en/of in strijd met de verwachting kan hiermee voorkomen of in ieder geval gereduceerd worden. Voorbeeld hiervan is het splitsen van publieke waarden in materiële, immateriële en proceswaarden. Concrete kaders en doelstellingen ontstaan door vooraf met elkaar de dialoog aan te gaan over publieke waarden. Het definiëren van publieke waarden moet daarmee richting geven aan concrete methoden voor het creëren van waarden, het beschrijven van doelen en het meten van prestaties om deze zo efficiënt en effectief mogelijk te bereiken, stelt de wetenschap. Intrinsieke motivatie van individuen kan zowel bevorderend als belemmerend werken bij het verzoenen van publieke en private waarden en hoe deze waarden vervolgens te verbinden met de samenleving.

5.3.2 Interviews experts

Vanuit dit deel van het praktijkonderzoek komen verschillende inzichten en antwoorden van de respondenten. Het in tenderfases vaag houden van publieke waarden en de markt publieke waarden laten concretiseren is een geëigende methode, stellen respondenten (HB/LBO/FC/BI). Het geeft de ontwikkelaar de ruimte om met de burgers, omwonenden en toekomstige bewoners publieke waarden te concretiseren. *'Laat ons nou uitleggen hoe wij denken dat we die inclusiviteit en diversiteit kunnen inregelen'* (Drenth, 2020). Vervolgens presenteren private marktpartijen de uitwerking van de door gemeenten opgedragen publieke waarden tijdens de inschrijving. Anderen geven aan ze direct vanuit de gemeente al te concretiseren. Het onvoldoende concretiseren van publieke waarden kan leiden tot interpretatieverschillen en ontsnappingsroutes.

'Stel dat je in een woonvisie zegt: er is behoefte aan ouderenhuisvesting, ja dan zou je het ook moeten kwantificeren' (Van Uffelen, 2020).

'Er moet een balans zijn tussen concrete doelstellingen, concrete gedefinieerde waarden, maar ook moet er ruimte zijn om daar flexibel mee om te gaan. Helemaal dichttimmeren gaat niet werken, helemaal vrijlaten gaat ook niet werken' (Broekhuizen, 2020).

Maak publieke waarden daarom zo concreet mogelijk en vertaal ze dan naar overheids- en projectdoelstellingen in de vorm van een concrete woonzorgvisie. Doe je dat niet dan zullen publieke waarden en private doelstellingen zich nooit met elkaar verzoenen. Dus publieke waarden laat je aan de overheid om in te vullen, private doelstellingen ontstaan als uitwerking van die waarden. Samen zorg je er voor dat ze in overeenstemming raken met elkaar door waarden te splitsen in materiële, immateriële en proceswaarden (RKW/HB/FC/GSV). Publieke organisaties

kunnen aan de hand van de strategische driehoek hun strategie uitwerken door met private organisaties en overige stakeholders de publieke waardepropositie op te stellen.

5.3.3 Analyse interpretatiekader 2

Conclusie H2: het belang van geconcretiseerde publieke waarden

Interpretatiekader 2: Publieke en private waarden dienen vooraf tussen de overheid en haar samenwerkingspartners geconcretiseerd te worden om de invloed op de overheid- (sdoelstellingen) in kaart te brengen.

Interviewvraag 6 t/m 8

Om publieke waarden en private doelstellingen met elkaar te verzoenen is het operationaliseren van waarden een bijdrage die geleverd kan worden vanuit de gemeente en de samenwerkingspartners. De publieke waardenpropositie splitsen in materiële, immateriële en proceswaarden draagt bij aan het concretiseren van doelstellingen, zeggen respondenten. Laat de gemeenten samen met de burgers en omwonenden de publieke waarden bepalen en laat het aan de markt om deze vervolgens uit te werken tot concrete doelstellingen. Of zoals één respondent het omschrijft: *'binnen dat stedenbouwkundig kader geef je publieke en private waarde aan, waar het minimaal aan moet voldoen, en daarna vinden wij, is het aan de uitvoering'* (Klomps, 2020).

5.4 Publieke waardecreatie (situationele sturing)

5.4.1 Achtergrond publieke waardecreatie

Publieke waardecreatie geeft overheidsmanagers sturingsperspectieven wanneer zij maatschappelijke waarde willen creëren voor haar burgers en samenwerkingspartners. In paragraaf 2.5 is terug te lezen dat publieke waardecreatie ontstaat door samen te werken met anderen. In de huidige tijd vindt dit steeds vaker plaats in een netwerk waar meerlaags gewerkt wordt. Om in dit netwerk te kunnen sturen staan in paragraaf 2.5.1 t/m 2.5.4 en 3.5.1 t/m 3.5.4 de managementvormen beschreven die de gemeenten inzetten om te sturen in het netwerk. Doel hiervan is aan de woningbouwproblematiek vanwege vergrijzing het hoofd te kunnen bieden. Wetenschappers stellen dat de managementtheorieën vanuit de vier kwadranten (zie figuur 8) achtereenvolgens, maar ook naast elkaar kunnen bestaan. Het situationele sturen van de overheid wordt de responsieve (pragmatische) overheid genoemd. Dat is een hybride en praktische vorm van sturen die inspeelt op de verwachtingen uit het netwerk. Burgers, burgerparticipatie en maatschappelijke initiatieven krijgen een toenemende rol. Het evenwicht in de strategische driehoek dient hiervoor opnieuw gevonden te worden. Publieke waardecreatie vindt dan niet meer vanzelfsprekend plaats vanuit de overheid, maar er ontstaat ook ruimte voor overige organisaties om publieke waarden na te streven. De regie in het netwerk verschuift dan van de overheid naar de semipublieke en/of de private partner.

5.4.2 Interviews experts

Wat uit de interviews naar voren komt zijn de al bestaande samenwerkingsvormen tussen de overheid en private partners. Burgerinitiatieven zijn opkomend en nieuw voor gemeenten. De overheid kan dan de regie loslaten en alleen faciliterend optreden door mee te werken aan het verlenen van vergunningen. De respondenten geven aan dat markt- en burgerinitiatieven ontstaan, maar dat de overheid problemen ervaart met het loslaten van de regie en haar verantwoordelijkheden (GSV/BI/LBO/HB). Publieke waarde wordt gezamenlijk gecreëerd door stimuleringsfondsen, waarbij de marktpartij het initiatief neemt en de overheid voor een deel garant staat (Klomps, 2020). De uitvoering wordt overgelaten aan de markt en dat betekent dat gemeenten pragmatisch te werk moeten gaan. Gemeenten kunnen situationeel leidinggeven, de samenleving activeren, burgers betrekken, en de overheidsmanager staat dan centraal om samen met de marktpartij verbindend en faciliterend te sturen.

'Je ziet allerlei panelconstructies ook steeds vaker. Dat we heel vroeg aan de omgeving vragen die daarnaast woont van joh, kom maar meedenken of bedenk plannen en pak zelf een stuk inrichting op of afronding of overgangsvorm, schets maar mee. Dus wat zachtere vormen om te kijken of je zeg maar naar een gemeenschappelijke opgave kan komen en niet de klassieke instrumenten inzet' (Van Beurden, 2020).

Bijeenkomsten, excursies en klankbordgroepen met burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen zijn het vertrekpunt van het publieke waarde creërende proces. Vanuit verschillende sturingsperspectieven (de vier kwadranten) zal de gemeente vervolgens vooral de markt het werk moeten laten doen, wordt dan genoemd door respondenten (GN/HB/LBO/BI/FC/RKW). Gevoed door lokale regulering ligt dat ambtelijk gevoelig. Loslaten en de markt de regie laten voeren en jezelf als gemeente voorspelbaar maken vanuit de vier kwadranten, adviseren de respondenten (GSV/RKW/GN/GL). De respondenten zijn het met elkaar eens dat publieke waardecreatie net zo goed door de burger, de semi publieke partner en de marktpartij kan worden opgepakt als door de overheid zelf. Drenth (2020) stelt dat publieke waarde vanuit de overheid wel door iemand gemanaged moet worden en dat deze persoon eenduidig moet zijn door voor iedereen dezelfde regels te hanteren. *'Risico's zijn dan dat het ene project een vaardige manager krijgt en het andere project niet'* stelt Drenth. Drenth waakt voor *'ongelijkheid'* doordat gemeenten zich opstellen van *'dit zijn de regels, punt'*.

5.4.3 Analyse interpretatiekader 3

Conclusie H2: publieke waarde creatie in het netwerk

Interpretatiekader 3: Voor publieke waardecreatie in het vierde kwadrant zal de overheid situationeel moeten sturen en de regie in het netwerk over moeten laten aan de semi publieke en/of private partner.

Interviewvraag 9 t/m 10

Situationeel sturen in een netwerk waar meerlaags gewerkt wordt is complex. Het ene moment bied je als overheidsmanager weerstand tegen een college van Burgermeester en Wethouders en een gemeenteraad, en een ander moment participeer je digitaal om burgers en omwonenden te overtuigen van de noodzaak van ouderenhuisvesting. Kaders vanuit een woonzorgvisie bewaken is een aangelegenheid voor de gemeente, maar laat de marktpartij de publieke waarden en doelstellingen uitwerken, presenteren en realiseren. Broekhuizen (2020), vastgoedontwikkelaar, meent dat een vastgoedprofessional de bouwplannen toch beter over het voetlicht krijgt dan een gemeentebambtenaar. Het in die zin op strategische momenten in het proces de partners naar voren schuiven, ofwel *'buitenstaanders'* naar voren schuiven kan de gemeente wel helpen om waarde te creëren.

Om de regie over te geven aan de semi-publieke en private partners moeten de gemeenten pragmatisch sturen om vervolgens faciliterend en richtinggevend op te treden. Dit sluit aan bij de theorie over de strategische driehoek waaruit naar voren is gekomen dat niet alleen de overheid voor evenwicht moet zorgen, maar ook dat de overige actoren in het centrum van de driehoek moeten staan. *'Het is niet alleen mijn bal'*, zegt Van Beurden (2020) hierover. Wat deze wethouder betreft is het een gezamenlijke bal, met gebruik van een zachtere wijze van sturing zoals oploophjes met raadsleden, bijeenkomsten en excursies met belanghebbenden. Het managementmodel met de vier kwadranten biedt inzicht voor het situationele sturen door de gemeenten en de partners in het netwerk. Het maakt het proces en de processtap inzichtelijk in welke situatie welk sturingsperspectief kan worden ingezet, gebruikmakend van instrumenten die daar dan bij passen.

5.5 Het evenwicht binnen de driehoek

5.5.1 Achtergrond strategische driehoek

In paragraaf 2.4 is naar voren gekomen dat de strategische driehoek tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit aan elkaar verbonden dienen te worden en in evenwicht moeten zijn om overheidsdoelstellingen doeltreffend te kunnen bereiken. Het operationaliseren van publieke waarden door deze te splitsen in materiële waarden, immateriële waarden en proceswaarden, draagt bij aan een concrete publieke waardepropositie. Afscheid nemen van het oude denken: dat de overheid alleen in het centrum staat van de driehoek en voor evenwicht moet zorgen, is inmiddels verleden tijd. Wetenschappers concluderen dat ook de semi-publieke, en private partner naast de overheid in het centrum moeten gaan staan om publieke waarden te vertegenwoordigen. Volgens deskundigen hebben audits als doel de in- en externe controle en evaluatiemethoden steeds vaker onderdeel te laten worden van goed bestuur. De nadruk ligt daarbij op effectiviteit en efficiency van de besteding van publieke middelen. De audit

zou hiervoor een belangrijk instrument zijn om de bedrijfsvoering op orde te houden en om de organisatie te beschermen tegen invloeden van buitenaf. Aan de respondenten is gevraagd wat de voor- en nadelen zijn van het gebruik van een dergelijke driehoek en het zoeken en borgen van het evenwicht. Naast het gebruik van de driehoek is de invloed van publieke waardecreatie met de vier sturingsperspectieven op het evenwicht binnen de driehoek en de wijze waarop regie wordt gevoerd in het netwerk, ingebracht als gespreksonderwerp.

5.5.2 Interviews experts

Na uitleg van de strategische driehoek van Moore (1995) met praktische voorbeelden, was een meerderheid van de respondenten het er over eens dat naast de overheid de overige partners in het centrum kunnen staan op zoek naar evenwicht bij het behalen van maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen (GSV/GL/HB/RKW). De sturingsperspectieven zijn van invloed op het evenwicht, de vier kwadranten vragen elk andere vaardigheden van de overheidsmanager. De driehoek zal voor de lange termijn uitgebalanceerd moeten worden (BI/FC/RKW). De legitimiteit van de omgeving wordt als belangrijkste factor genoemd. Want wie bepaalt die legitimiteit in een samenleving waar de 'stille meerderheid' zijn stem niet laat horen en de belangenverenigingen wel, omdat er in de nabijheid van een planontwikkeling wordt gewoond en geleefd. Het grotere algehele belang wordt dan gemist omdat publieke waarden naar de achtergrond verdwijnen en de intrinsieke motivatie van betrokkenen de overhand krijgt (Schuurmans, 2020). De respondenten geven aan het zoeken naar het evenwicht in de driehoek daarom een gezamenlijke activiteit te vinden. Over audits zijn de geïnterviewden sterk verdeeld. Klomps (2020) kwalificeert audits als een instrument wat vooral terugkijkt en de gekozen processen pas achteraf toetst. Deze wethouder pleit vooral voor audits aan de voorzijde van de planvorming door het meer betrekken als onderdeel van de strategische driehoek. Realisatie van wat er dan uiteindelijk uitkomt krijgt ook een breder draagvlak en zal niet sneller afgekeurd gaan worden. Van Ieperen (2020) sluit zich hier bij aan zolang een audit gaan verantwoordingsinstrument wordt en stelt:

'Ik denk dat juist dit een heel belangrijk iets is dat de gemeenteraad in haar controlerende taak veel meer de beschikking krijgt over instrumentarium, data, audits om ook zeg maar te kunnen controleren en ook het bestuur aan te sturen op het halen van doelen' (Van Ieperen, 2020).

Van Uffelen (2020) trekt een snelle conclusie. Weer nieuwe audits naast de vele toetsmomenten is in de optiek van deze projectontwikkelaar niet nodig. Laat de partij die de kaders heeft opgesteld deze ook toetsen. Hier zijn geen nieuwe audits voor nodig. De gemeente zorgt voor deze kaders en geeft vervolgens situationeel leiding in het netwerk. De marktpartij bewaakt de regie voor het uitwerken en behalen van de doelstellingen. Onderlinge afstemming vooraf is noodzakelijk zodat alle betrokkenen begrijpen wat er nodig is om met elkaar op zoek te gaan naar het evenwicht tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit. Een conceptueel kader, zoals het evenwicht binnen de strategische driehoek, kan bijdragen aan een gezamenlijk inzicht hoe de doelstellingen uit de woonzorgvisie bereikt kunnen worden (FC/RKW/GL/HB). Maar een dergelijke strategische driehoek zorgt ook voor bewustwording, stelt Van Ieperen (2020), dat er stilgestaan wordt bij de operationele zijde. Wat Van Ieperen betreft zegt deze zijde van de driehoek dat er daadkracht nodig is binnen gemeenten en de maatschappelijke partners van gemeenten om contributie aan de gezamenlijke doelen te kunnen leveren. Drenth (2020) letterlijk: *'die driehoek moet de belichaming worden van min of meer situationeel leiderschap'*. Hij doelt hiermee op het herkenbaar en begripvol sturen op samenwerkingen en dominantie vanuit de gemeente. *'Misschien heb je daar zelfs verschillende personen voor nodig'*.

5.5.3 Analyse interpretatiekader 4

Conclusie M2: het evenwicht in de strategische driehoek

Interpretatiekader 4: Het bewaken van publieke waarden door het evenwicht te zoeken tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit is in de huidige tijd een aangelegenheid van zowel de overheid, de semi publieke partner als de private partner.

Interviewvraag 11 t/m 13

Door het verschuiven van de sturingsperspectieven (de vier paradigma's) in de tijd, is het sturen in een netwerk complex geworden. Maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken nemen toe en de

burger wil en moet tegenwoordig overal bij betrokken worden. Het continu bewaken van het evenwicht tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit, is daarmee een aangelegenheid geworden van zowel de overheid als de semipublieke partner en de private organisatie waar het netwerk mee is gevormd. Of audits bijdragen aan het 'bewaken' van proceswaarden is grote verdeeldheid onder de respondenten. Gemeenten en provincie zien hierin een meerwaarde als een audit aan de voorzijde plaatsvindt. De legitimiteit van de omgeving wordt door respondenten als belangrijkste factor genoemd. Om deze legitimiteit op te halen is samenwerken binnen de strategische driehoek van belang. Door toenemende maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken, en onder toenemende druk van het netwerk waar meerlaags gewerkt wordt, neemt de omvang van de driehoek in complexiteit toe naar mate het vierde kwadrant pragmatisch wordt ingezet als sturingsperspectief. De gemeente zal hier extra aandacht aan moeten geven door met aandacht voor daadkracht de operationele capaciteit in evenwicht te brengen met de legitimiteit van de omgeving.

5.6 Draagkracht vanuit de omgeving

5.6.1 Achtergrond

De verwachtingen vanuit de samenleving, die zich afspelen rond gemeenten, is aan verandering onderhevig. Zo wordt van de overheid gevraagd responsief te zijn, middenin de maatschappij te staan en goed te luisteren naar wat de burger wil. Voor planontwikkelingen ontstaat dan de dynamiek in het netwerk tussen een gemeente die de publieke waarden bepaalt met en voor haar burgers, en de private partner die de doelstellingen voorstaat en rendement wil halen. Onderzoekers betogen dat veel bestaande sturingsinstrumenten niet meer goed passen bij de veranderende omstandigheden, daarmee doelend op de invloed van maatschappelijke initiatieven, eigen initiatieven van burgers, ondernemers en ondernemingen. Kort gezegd: het maatschappelijk potentieel wordt onvoldoende benut. Dit sluit aan bij de analyse elementen uit paragraaf 2.5.4, te weten het bereiken van brede consensus over publieke waarden en dat publieke, maatschappelijke en private organisaties dit samen zouden moeten bewerkstelligen (Bryson et al., 2016). Deze publieke waarden zullen in overeenstemming met de geautoriseerde omgeving voor draagkracht moeten zorgen binnen het netwerk en de strategische driehoek waar de overheid zich in bevindt.

5.6.2 Interviews respondenten

De legitimiteit van de omgeving moet niet verzanden in een checklist waarbij de gemeente aan het einde zegt voldoende geconsulteerd te hebben, terwijl er aan de objectiviteit van de stemmen nog wel wat schort, zeggen de geïnterviewden. Betreft het dan nog wel oprecht zoeken naar legitimiteit in de omgeving (LBO/BI/FC/HB/RKW). Want hoe oprecht is die legitimiteit dan als de 'stille meerderheid' de stem niet laat horen. Het zijn veelal de mensen die het niet eens zijn die je hoort en daarmee verdwijnt het grotere belang vaak achter het individuele belang. Het aan de voorkant goed organiseren van burgerparticipatie door de inzet van deskundigen en expertpanels met autoriteit, kan een gemeente ondersteunen bij het planvormingsproces. De overheidsmanager gaat interpersoonlijk te werk en maakt zichzelf onderdeel van interorganisatorische processen. Zo kan sturing worden gegeven aan het omgevingsparticipatieproces en zullen burgers zich eerder serieus genomen voelen dan dat de gemeente een heel mooi plan komt verkopen.

'Je moet denk ik, op andere manieren op zoek naar legitimiteit, voor mijn part door inzet van Instagram. Stel hooguit twee vragen. Ik weet wel dat je daarmee de complexiteit niet reduceert, maar misschien dat je dan wel een representatievere doelgroep krijgt' (Drenth 2020).

Een dergelijk participatieproces vindt steeds vaker digitaal plaats. De samenleving biedt tal van mogelijkheden om met elkaar in contact te komen, waarbij de 'stille meerderheid' vaak achterwege blijft en de inbreng van voor- en tegenstanders uit balans raakt (RKW/BI/HB). Het grotere gemene belang van de vergrijzing raakt hierdoor onderbelicht en er zal een instrument moeten komen die dat zichtbaar maakt. De zwijgende meerderheid zal veel meer een stem moeten krijgen waardoor de legitimiteit van planontwikkeling zichtbaarder wordt. Het is dan de vraag of het politieke bestuur de legitimiteit situationeel laat bepalen, bestuurlijke moed toont en

de 'stille meerderheid' een gezicht kan geven. Of denkt de overheid consequent vanuit de eigen publieke waarden en een positieve contributie uit de omgeving (RKW/FC/LBO/GL)? Deze vorm geldt dan in plaats van het 'de samenleving vraagt, wij draaien' systeem waarbij het grotere gemene belang niet lijkt vertegenwoordigd (Schuurman, 2020).

5.6.3 Analyse interpretatiekader 5

**Conclusie H3:
perspectieven in het
netwerk**

Interpretatiekader 5: De legitimiteit van de omgeving beïnvloedt de draagkracht voor de handelingsperspectieven van gemeenten zodanig dat maatschappelijke barrières toenemen in plaats van afnemen.

**Interviewvraag
18 t/m 20**

In de voorgaande paragrafen 5.2 t/m 5.5 is aangetoond dat publieke waardecreatie als sturingsperspectief begint bij de responsieve overheid, in het vierde kwadrant. De overheid die participeert is transparant, legt verantwoording af aan haar burgers, gaat pragmatisch op zoek naar legitimiteit en bereikt dat in een positief scenario met de omgeving, met haar burgers. Deze werkwijze komt tot stand samen met de partners uit het netwerk, evenwicht zoekend in de strategische driehoek. Een zorgvuldige overweging aan de voorkant van een participatieproces is van belang om de poortjes op de piste goed neer te zetten, stellen respondenten. Coproductie van planologie met de samenleving, de burgers en de belangenorganisaties is nodig om de maatschappelijke barrières in een vroeg stadium tijdens de planontwikkeling te reduceren. In tijden van responsiviteit vanuit de gemeente moet bewaakt worden dat de legitimiteit de publieke waarden niet naar de achtergrond laat verdwijnen en bestuurlijke moed moet er voor zorgen dat het algehele belang van ouderenhuisvesting niet wordt vergeten.

5.7 Inventarisatie van de operationele capaciteit

5.7.1 Achtergrond operationele capaciteit

Vanuit de theorie van publieke waardecreatie omvat de operationele capaciteit de kennis, vaardigheden en middelen die nodig zijn om het evenwicht te vinden vanuit de publieke waardepropositie en de legitimiteit die de omgeving vraagt. Richtinggevende en faciliterende sturing is essentieel in dit netwerk. Deze sturing vult de regulerende en stimulerende sturing aan waardoor de meer hiërarchische sturing naar de achtergrond verdwijnt. Verheul et al. (2017) rapporteren er over in het onderzoek naar het bespoedigen van gebiedstransformaties. Deze onderzoekers stellen dat de centrale positie van een gemeente in een keten en een netwerk, bij kan dragen aan de samenwerking met partners om met elkaar de woningbouwproblematiek aan te pakken. Gemeenten zouden de expertise over instrumentarium, het vormen van allianties en het aangaan van partnerships moeten verstevigen en de overheidsmanager zou hier met interactieve en participatieve instrumenten een belangrijke rol in spelen. Van der Bol en Van der Arend (2007) benadrukken dat naast het gebruik van het klassieke instrumentarium, overheden steviger geëquipeerd moeten zijn om in het netwerk meer mankracht, expertise en soft skills in te kunnen zetten. De overheidsmanager kan zo met tweedegeneratie-instrumenten de ruimtelijke en maatschappelijke barrières verdisconteren en publieke en private waarden met elkaar verzoenen. De respondenten is de vraag gesteld in welke mate zij denken dat publieke waarden van invloed zijn op de operationele capaciteit van gemeenten. De nieuwe Omgevingswet is aanstaande en deze wet biedt meer ruimte aan creativiteit vanuit de samenleving en gemeenten zullen hiermee een andere regierol gaan vervullen.

5.7.2 Interview experts

De respondenten zien in de overheidsmanager vaak de rol van (senior)projectleider binnen gemeenten, de verbinder die in contact staat met het netwerk. Het is de projectleider die de publieke waarden bewaakt, maar ook de private doelstellingen durft te behartigen (BI/GSV/GL/HB/LBO). De experts geven ook aan dat in een samenleving waar steeds vaker burgerinitiatieven ontstaan, maatschappelijke organisaties aankloppen als ontwikkelingen starten en burgers mondig zijn en bezwaar maken omdat die ruimte ook gegeven wordt. De Omgevingswet biedt straks extra ruimte voor bottom up inspraak vanuit de omgeving. De interpersoonlijke contacten van de projectleider, zowel in- als extern, en de daarbij horende interorganisatieprocessen, zijn van belang om planontwikkelingen aan de voorzijde zorgvuldig

en met de juiste argumenten aan belanghebbenden te presenteren (HB/FC/LBO/PU). Dit vraagt op dat moment minder vakkennis, maar steeds vaker de juiste vaardigheden. Van een uitvoerder meer naar een facilitator, de verbinder, de regisseur, de verhalenverteller die op enig moment met tegenargumenten ook een weerwoord durft te geven richting het bestuur. Van Beurden (2020) noemt dit als gemeente *'leniger worden'*, minder strak instrumenteel. Dus vanuit de visie, de droom, de wens, de ambitie met het netwerk en dan zo nu en dan vakkennis inzetten. Of zoals Broekhuizen (2020) beargumenteert als het over de inzet van een (senior) projectleider gaat: *'er zijn mensen nodig binnen gemeenten die van doorpakken weten, zonder dat ze hun ongevraagde mening er door duwen'*.

De sturingsperspectieven dus in de goede volgorde hanteren, door op het juiste moment de discussie te voeren en pas daarna kiezen voor beschrijvingen in juridische documenten. Om maatschappelijke barrières te overbruggen dient het evenwicht in de strategische driehoek plaats te vinden in gezamenlijkheid met de overige partners zoals de belegger, ontwikkelaar en aannemer. Van Ieperen (2020) is ervan overtuigd dat dit het sturen op het kwantitatieve aspect rondom ouderenhuisvesting verzakelijker en doelmatiger laat worden, waardoor het voor meer impact en effect gaat zorgen op de uitvoeringsagenda. Een vitale kennisinfrastructuur, mede ingevoerd door de komst van de nieuwe Omgevingswet, kan wat betreft de respondenten bijdragen aan een vertrouwde kennisinfrastructuur tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en de provincie Utrecht (GN/GSV/GL/PU). Zowel aan de kwantitatieve kant (operationele inzet voor een evenwichtige driehoek) als aan de kwalitatieve kant (kennis, kunde en vaardigheden). Dus kennis digitaal vastleggen, ontsluiten en borgen met een stevige backoffice.

5.7.3 Analyse interpretatiekader 6

Conclusie H3: de invloed van publieke waarde op de operationele capaciteit

Interpretatiekader 6: Om publieke- en private waarden te verzoenen bepaalt de burger steeds vaker de inhoud van de instrumentenkoffer. De omvang van de strategic triangle zorgt dan voor de bagage waar de overheidsmanager zijn reis mee begint.

**Interviewvraag
21 t/m 22**

Om publieke en private waarden met elkaar te verzoenen worden ze geoperationaliseerd in materiële, immateriële en proceswaarden. Publieke waarden kunnen dan vertaald worden naar concrete doelstellingen in een woonzorgvisie. Voor het evenwicht tussen deze waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit, staan de semipublieke en private partner samen in het centrum van de strategische driehoek. Het evenwicht bereiken neemt in complexiteit toe, de driehoek groeit. De overheidsmanager staat voor een opgave om aan de voorkant van de omgevingsparticipatie zijn reis te beginnen. Hij zal verbindend moeten zijn, soft skills in moeten zetten en interpersoonlijk en interorganisatieel zijn processen in moeten richten. De nadruk komt daarmee steeds vaker te liggen op de legitimiteit van de omgeving zo is op te maken uit de reacties van respondenten. De burger die vertegenwoordigd wordt in een gemeenteraad, de responsieve gemeente die burgerinitiatieven steeds meer ruimte geeft en maatschappelijke (belangen) organisaties die vooraan staan als plannen worden gepresenteerd. En dan niet zonder meer om ze toe te juichen. Faciliteren en richtinggevend optreden door de gemeenten vraagt om alternatieve instrumenten, zodat meer balans kan worden gezocht tussen voor- en tegenstanders van plannen en het geven van een gezicht aan de *'stille meerderheid'*.

5.8 Handreikingen voor het toepassen van tweedegeratie-instrumentarium

5.8.1 Achtergrond tweedegeratie-instrumentarium

In een dichtbevolkt land als Nederland blijft het inzetten van eerste generatie instrumenten van belang voor een zorgvuldige ruimtelijke ordening. Een nadrukkelijke en overheersende rol voor de overheid is hier in weggelegd om zo het oog voor milieu, waterschappen, mobiliteit, infrastructuur en duurzaamheid niet te verliezen. De aandacht van gemeenten moet in beginsel uitgaan naar het geschikt maken van minder complexe binnenstedelijke locaties, omdat deze vooral mobiliteits- en infrastructurele voordelen kennen. De bouwkosten liggen binnenstedelijk hoger, maar infrastructurele investeringen voor het mogelijk maken van woningbouw in uitleggebieden, buiten de rode contouren, blijven gemeenten bespaard. Instrumenten om binnenstedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken schieten hierin tekort vinden onderzoekers. Publiek en privaat

zouden elkaar hiervoor moeten opzoeken door het opzetten van gezamenlijke fondsen met mogelijk een gezamenlijke entiteit. De samenwerking wordt dan ineens een gemeenschappelijk belang. Meevallende (grond)opbrengsten komen dan ten goede aan een kwaliteitsfonds. De sturingsperspectieven bevinden zich in de linker kwadranten, waar de overheid regulerend en stimulerend op kan treden. Om responsief te zijn in het netwerk waar meerlaags gewerkt wordt zijn tweedegeratie-instrumenten van belang om het evenwicht te vinden in de alsmaar complexer wordende strategische driehoek, zo is te lezen in de voorgaande paragrafen. Zo wordt de plan- en gebiedsontwikkeling niet een eenzijdige aangelegenheid en top down aangestuurd door gemeenten, maar spelen de (maatschappelijke) partners uit het netwerk een nadrukkelijke rol door een mix van op maat gesneden 'alternatieve' instrumenten in te zetten. De responsieve (pragmatische) gemeente kenmerkt zich dan door uitnodigend te sturen en maatschappelijk en privaat initiatief te stimuleren.

5.8.2 Interviews experts

Voor het herkennen en begrijpen van het begrip instrumentarium was vooraf een introductie nodig van de interviewer. Vooral het begrip tweedegeratie-instrumenten leek niet altijd even bekend bij de respondenten. Digitale communicatie, kaders en maatschappelijk draagvlak worden elk gezien als een belangrijk instrument (HB/LBO/GSV). Digitale informatiebijeenkomsten voor burgers en omwonenden is een ander voorbeeld van een tweedegeratie-instrument. De rol van de overheidsmanager/projectleider en het beheersen van het interpersoonlijke en interorganisatie proces komt hierin ook sterk terug. *'Mensenwerk is een vak'* doelend daarmee op interactieve communicatie en soft skills vanuit een projectleider (Schuurman, 2020). Van Beurden (2020) zegt zachtere skills en vaardigheden het effectieve te vinden van tweedegeratie-instrumenten. Van Ieperen (2020) is kritisch en stelt dat een bottom up mechanisme vanuit de samenleving altijd in evenwicht moet zijn met top down instrumenten van de gemeente. Van Ieperen pleit voor meer publieke stimulering door de gemeente in de vorm werkkapitaal. Positieve verzakelijking door gemeenschappelijke fondsen op te zetten waardoor je investeringen meer meetbaar maakt. Klomps (2020) beschrijft dit als een groeifonds waar gezamenlijk in wordt geïnvesteerd door groen en een gemeenschappelijke fitnessruimte aan te brengen. Van Ieperen stelt verder dat KPI's bewaakt kunnen worden door een gemeenschappelijke taakorganisatie te formeren wat randvoorwaarden creëert om het instrumentarium goed in te zetten. Verbinden en faciliteren door het inzetten van vakkennis, vaardigheden en instrumenten is dan het sleutelwoord om de ontkokering/ontschotting tussen ruimtelijke ordening en het sociale domein mogelijk te maken (FC/LBO/GL/HB). Het netwerk wordt hierdoor vergroot en tegelijk neemt de complexiteit in de strategische driehoek toe. Dit vertaalt zich in de praktijk door publieke waarden en private doelstellingen zorgvuldig te kunnen afwegen en bij elkaar te kunnen brengen in een woonzorgvisie met concrete doelstellingen en mogelijk al locaties met een maatschappelijke functie. Een aantal respondenten geeft aan de tweedegeratie-instrumenten van de gemeenten onderling en de provincie niet of niet voldoende te kennen, maar zien ook meerwaarde in een onderlinge kennisopbouw in het netwerk met behulp van de semipublieke en private partners (PU/GL/BI/GSV/GN).

'Gemeentegrenzen bestaan niet meer en samenwerking regionaal en provinciaal is nodig om de woningvraag in beeld te brengen en onderling te verdelen' (Van Muilekom, 2020).

Van Muilekom (2020) concludeert dat het actieplan van de provincie nog onvoldoende bekendheid heeft binnen de gemeenten van de provincie. Hij pleit voor een kennisinfrastructuur die het mogelijk maakt om instrumenten lokaal, maar ook regionaal rond de 12 kernen van de provincie in te zetten.

5.8.3 Analyse interpretatiekader 7

Conclusie H3:
handreikingen voor het
toepassen van 2^e
generatie instrumenten

Interpretatiekader 7: Voor het overwinnen van steeds groter wordende ruimtelijke en maatschappelijke barrières rondom vergrijzing zal een vitale kennisinfrastructuur voor een nieuwe generatie instrumentarium zorgen.

Interviewvraag
14 t/m 17

Door de respondenten is een aantal keren de overheidsmanager, vaak een (senior) projectleider binnen een gemeente, genoemd. Een projectleider die met goede argumenten een weerwoord durft te geven, door op te komen voor zowel de belangen van de gemeente als die van de private partner, wordt als verbinder gezien met gevoel voor het tweedegeneratie-instrumentarium. Eerste en tweedegeneratie-instrumenten worden decennialang ingezet, maar zorgen tot de dag van vandaag niet voor dé oplossingen van de woningmarktproblematiek door vergrijzing. Respondenten vinden een kennisinfrastructuur met een onderling regionaal karakter bijdragen aan het uitwisselen van alternatief instrumentarium, dat in te zetten is in het netwerk. De rol van de provincie werd hierin (h)erkend maar nog niet volledig op waarde geschat. Zo zijn respondenten niet op de hoogte van het actieplan van de provincie en rol die faciliterend en richtinggevend kan worden gebruikt binnen plan- en gebiedsontwikkeling. Uit de interviews komt daarnaast sterk naar voren dat er grote onbekendheid bestaat over het 'alternatief' instrumentarium wat toegepast wordt in het buitenland. De accenten van de toe te passen tweedegeneratie-instrumenten liggen voornamelijk het meervoudig communiceren door participatie en interactieve planvorming zo stellen de respondenten en nog maar betrekkelijk op het ontstaan van maatschappelijke- en revoluerende fondsen. Hier mag meer focus op komen te liggen. Voor het inzetten van de juiste instrumenten kan een taakorganisatie geformeerd worden stelt één van de respondenten.

5.9 Conclusie

Dit hoofdstuk is een uitwerking van het kwalitatief praktijkonderzoek. De belangrijkste feitelijke resultaten vanuit de paragrafen 5.2 t/m 5.8 worden in deze conclusie toegelicht. Deze resultaten dienen als basis voor de handelingsperspectieven voor gemeenten, zoals beschreven in hoofdstuk 6. Van belang is op te merken dat het sturingsperspectief van de responsieve (pragmatische) overheid in het vierde kwadrant, waarbij de gemeente situationeel regie voert in het netwerk, als basis dient voor het opstellen van een woonzorgvisie. Leg de focus als gemeente op het schrijven van een dergelijke visie en de participatie in het netwerk, die daar bij nodig is. Laat de marktpartij de geconcretiseerde doelstellingen uit die visie maar invullen, zeggen respondenten. Hier zit kennis en expertise, maar zonder maatschappelijke bouwgrond bereiken we deze overheidsdoelstellingen niet, wordt tegelijk gesteld. Drenth (2020) stelt dat er tientallen voorbeelden van allerlei woonzorgconcepten in allerlei verschillende segmenten zijn, maar dat bestemmingen wel maatschappelijk moeten blijven en niet aan de hoogste bidder verkocht worden. Deze woonzorgvisie met concrete overheidsdoelstellingen als tweedegeneratie-instrument ontbreekt nog binnen een groot deel van de gemeenten. Regie voeren op de vergrijzingsproblematiek en de bijbehorende ruimtevrage voor woningen is daarmee voor een college van Burgermeester en Wethouders niet zonder meer eenvoudig te noemen.

Het operationaliseren van publieke en private waarden naar concrete overheidsdoelstellingen zorgt voor scherpe kaders in de woonzorgvisie. Publieke waarden opstellen door de burger te betrekken zorgt voor draagvlak, maar laat de zorginstellingen en marktpartij daar direct op aansluiten, zodat publieke waarden en private doelstellingen vooraf verzoend worden, stellen respondenten. Het concretiseren van publieke en private waarden naar waardepropositie met materiële, immateriële en proceswaarden zorgt voor duidelijke kaders. Maak proceswaarden de basis voor het evenwicht in de strategische driehoek.

Pragmatisch sturen in een netwerk waar meerlaags gewerkt wordt is complex voor gemeenten. Het sturingsperspectief is afhankelijk van de aard van de opgave, de betrokken actoren en publieke waarden die gecreëerd moeten worden. Het pragmatisch sturen, wat situationeel van aard is, komt neer op het faciliteren en richting geven aan ontwikkelingen en processen. Respondenten stellen dat de gemeenten de regie na het opstellen van de woonzorgvisie met concrete doelstellingen vooral over moeten laten aan de marktpartijen. Door het toepassen van het kwadrantenmodel met de vier sturingsperspectieven (figuur 8) kan volgens de respondenten het handelen van gemeenten voorspelbaar gemaakt worden. Handelingsperspectieven voor gemeenten zijn dan zichtbaar te maken door het instrumentarium wat per kwadrant geschikt is om in te zetten.

Een geëigende methode voor overheidsmanagers om aan de slag te gaan met publieke waarden, is de strategische driehoek van Moore (1995). Het evenwicht zoeken in de strategische driehoek wordt complexer omdat naast de overheid ook andere actoren in het centrum moeten gaan staan om regie te voeren in het netwerk. Zowel de theorie uit hoofdstuk 2 als het kwalitatief praktijkonderzoek wijzen dit uit. Zo zeggen respondenten dat de balans in de driehoek het vertrekpunt is voor de responsieve (pragmatische) overheid, maar naar mate het netwerk complexer wordt hoe complexer het evenwicht binnen de driehoek is. Dit ontstaat door invloed van het toenemend aantal burgers dat een stem wil krijgen, de burgerinitiatieven en maatschappelijke (belangen)organisaties die vooraan staan bij de gemeenteraadsvergadering. De legitimiteit van de omgeving vindt vooraan plaats, waarbij de overheidsmanager, via interpersoonlijke en interorganisatorische processen, zijn vaardigheden kracht bij moet zetten door argumentatie en softskills. De regie kan deze overheidsmanager, doorgaans een (senior)-projectleider bij de gemeente, uit handen geven als de woonzorgvisie geschreven is en publieke en private waarden omgezet kunnen worden naar concrete doelstellingen.

Instrumentarium dat daar bij hoort is steeds vaker van de tweedegeneratie, maar een vitale kennisinfrastructuur binnen de provincie Utrecht is nodig om alternatieve instrumenten te introduceren die internationaal ingezet worden. Respondenten vinden een kennisinfrastructuur met een onderling regionaal karakter bijdragen aan het uitwisselen van alternatief instrumentarium, dat in te zetten is in het netwerk. De rol van de provincie werd hierin (h)erkend maar nog niet volledig op waarde geschat. De accenten van de toe te passen tweedegeneratie-instrumenten liggen voornamelijk het meervoudig communiceren door participatie en interactieve planvorming zo stellen de respondenten en nog maar betrekkelijk op alternatieve instrumenten. Hier mag meer focus op komen te liggen.

6. Handelingsperspectieven van gemeenten

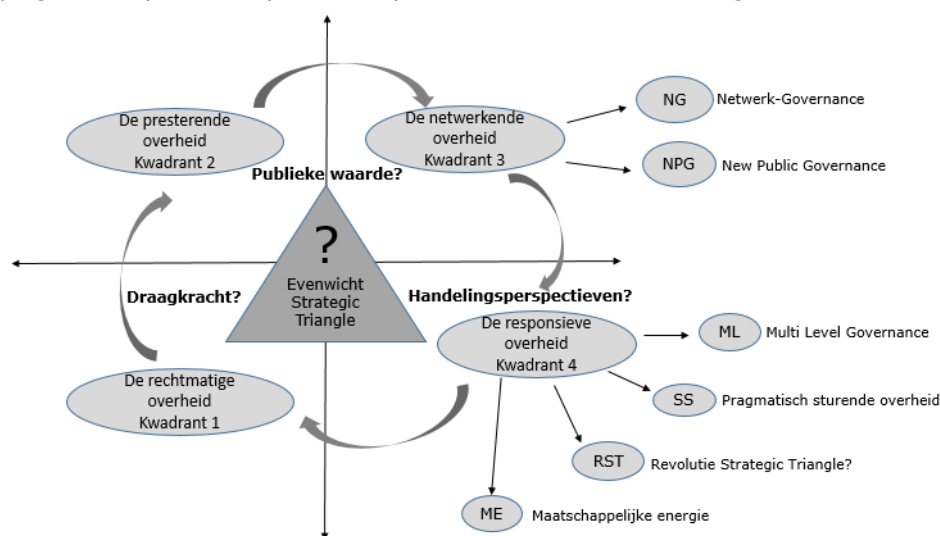
6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aansluiting gezocht bij de analyse van het theoretisch onderzoek en kwalitatief praktijkonderzoek. Het hoofdstuk heeft een ontwerpend karakter en het draagt bij aan de beantwoording van deelvraag 3 t/m 5. Niet exact de concrete toekomstbeelden worden beschreven, maar door te onderzoeken hoe mogelijke handelingsperspectieven met behulp van tweedegeneratie-instrumenten voor de toekomst zijn te formuleren. Handelingsperspectieven zijn mogelijkheden voor gemeenten om in een bepaalde situatie te handelen. Een manier van doen en denken wat bijdraagt aan een betere aansluiting tussen beleid en toe te passen instrumenten. Handelingsperspectieven voor gemeenten worden in dit hoofdstuk beschouwd in samenhang met tweedegeneratie-instrumenten. Deze perspectieven zijn een resultante door een vergelijking van de theorie uit hoofdstuk 2 en 3 en de resultaten uit het praktijkonderzoek. In de komende paragrafen 6.2 t/m 6.7 wordt beschreven hoe deze analyses zijn voortgekomen uit de theorie uit hoofdstuk 2 en 3, de zeven interpretatiekaders uit hoofdstuk 4 en het kwalitatief praktijkonderzoek met analyse van de interpretatiekaders uit hoofdstuk 5.

6.2 Een (pragmatisch) waardecreërend proces (de woonzorgvisie)

Tot nu toe heeft pas 15 tot 40 procent van de gemeenten uitgesproken beleid op het thema wonen en zorg. Daarbij lijkt het erop dat de verschillende betrokken actoren als gemeenten, zorgorganisaties, corporaties en beleggers elkaar aanwijzen om regie te voeren op beleid dat er dus nog niet, of nauwelijks is. Een woonzorgvisie is echter geen eenzijdige beleidskeuze van gemeenten, maar dient gezamenlijk tot stand te komen. Een dubbele verantwoordelijkheid voor de lokale overheid om regie te pakken op ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken. De provincie, gemeenten, semipublieke en private partners beargumenteren de kwalitatieve vraag naar ouderenhuisvesting vrijwel hetzelfde. Kwantitatief heeft een groot deel van de geïnterviewde niet scherp wat de exacte vraag is, en wordt, naar ouderenhuisvesting. De rol van de overheid in een waarde creërend proces is van belang als dragers van het beleid en vertegenwoordigers van publieke waarden. Publieke en private waarden ontstaan steeds vaker vanuit het sturingsperspectief van de responsieve (pragmatische) overheid en in coproductie met de partners uit het netwerk en de actieve samenleving. Societal resilience, wat letterlijk vertaald 'maatschappelijke veerkracht' betekent, zet de maatschappelijke energie centraal. De responsieve gemeente kan waarde creëren door situationeel te sturen, middels een hybride en pragmatische vorm van regie, het sturingsperspectief vanuit het vierde kwadrant van de responsieve (pragmatische) overheid (zie figuur 12) zoals vastgesteld in paragraaf 2.7 en paragraaf 5.6.2.

Figuur 12: De sturingsperspectieven in de tijd genomen met de responsieve (pragmatische) overheid (kwadrant 4) voor de situationeel sturende gemeente



(bron: eigen bewerking, 2020)

In paragraaf 2.5 staat de theorie van publieke waardecreatie beschreven als elkaar opvolgende paradigma's, in de tijd gezien langs de rechtmatige overheid (kwadrant 1), de presterende overheid (kwadrant 2), de netwerkende overheid (kwadrant 3) naar de responsieve (pragmatische) overheid (kwadrant 4). Op basis van het kwalitatief praktijkonderzoek en bijbehorende analyse in de paragrafen 5.2.3 en 5.4.2 kan worden gesteld, dat het waarde creërend proces start in het kwadrant waarbij de managementgedachte van de responsieve (pragmatische) overheid als sturingsperspectief moet worden ingezet. Een pragmatische aanpak verwijst naar een aanpak waarbij de gemeente openstaat voor het gebruik van kennis, vaardigheden en middelen vanuit de samenleving en in coproductie met haar semipublieke en private partners, om overheidsdoelen te bereiken. Een woonzorgvisie met concrete doelstellingen in coproductie met de samenleving, maar ook door ontschotting van het Sociaal Domein en Ruimtelijke Ordening, vergroot de handelingsperspectieven voor gemeenten (zie paragraaf 5.2.3).

Het daadwerkelijk aanwijzen van bouwlocaties met een maatschappelijke bestemming is daarbij een pré. Doelmatige sturing en regie in het netwerk van gemeenten kan vooraf geoperationaliseerd worden door met alle partners de proceswaarden te concretiseren en vast te leggen in de woonzorgvisie. Zo kan worden voorkomen dat het schrijven en uitvoeren van dergelijke visies langdurige trajecten worden en initiatieven die bijdragen aan maatschappelijke belangen met betrekking tot de vergrijzingsproblematiek, niet worden meegewogen en opgenomen in een dergelijke visie. Van Buuren (2018) noemt het 'tweebenigheid'. Deze tweebenigheid is nodig omdat er geen 'one best way' vastomlijnd is in de overige sturingsperspectieven van publieke waardecreatie. De tweebenigheid komt dan neer op het kunnen toepassen van meerdere repertoires, en gemeenten zullen ook plaats durven maken voor een maatschappelijk initiatief en private doelstellingen in het centrum van de strategische driehoek.

6.3 Publiek en private waarden als businessdriver voor de strategische driehoek

Om de invloed van publieke en private waarden op overheidsdoelstellingen zichtbaar te maken, heeft het kwalitatief praktijkonderzoek uitgewezen dat deze waarden geconcretiseerd moeten worden. Onderstaand waardenpallet (tabel 6) is een voorbeeld van het operationaliseren van publieke en private waarden. De respondenten stellen dat de gemeente verantwoordelijk is voor het tot stand komen van de woonzorgvisie, en dat de marktpartij de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar ouderenhuisvesting kan invullen met één van de vele woonzorgconcepten, die inmiddels aan de tekentafel zijn ontworpen, zoals eerder al werd geconcludeerd in hoofdstuk 5. Door publieke en private waarden te concretiseren zal de semipublieke en private partner verantwoordelijk worden voor de uitwerking en realisatie van materiële waarden. En door publieke en private waarden te vertalen naar concrete doelstellingen maakt het netwerk de gemeenten verantwoordelijk voor immateriële waarden. Geef met elkaar richting aan proceswaarden en laat de waardenpropositie (zie tabel 6) een business driver zijn voor het waarde creërend proces (uit paragraaf 6.2) en het evenwicht in de strategische driehoek (paragraaf 6.4).

Tabel 6: Concretiseren van de 'publieke- private waardepropositie' als zodanig inzetbaar voor de woningmarkt- problematiek door vergrijzing

Publieke waarden: vergrijzing en de woningmarkt	Semipubliek en privaats: Materiële waarden	Gemeenten: Immateriële waarden	Gezamenlijk: Proceswaarden
Individueel perspectief	Levensbestendige betaalbare woning	Inclusieve en sociale leefomgeving	Coproductie Interactieve planvorming Publiek-private samenwerkingen Democratische processen Burgerparticipatie Transparante besluitvorming Social Value
	Doorstroommogelijkheden op de woningmarkt	Vervoersarmoede	
	Betaalbare huur	Veiligheid	
Collectief perspectief	Woonzorgconcepten	Sociale contacten	
	Coöperatieve woonvormen	Vereenzaming	
	Mantelzorg	Leefbaarheid	
	Diversiteit woningaanbod	Voorzieningen nabij	

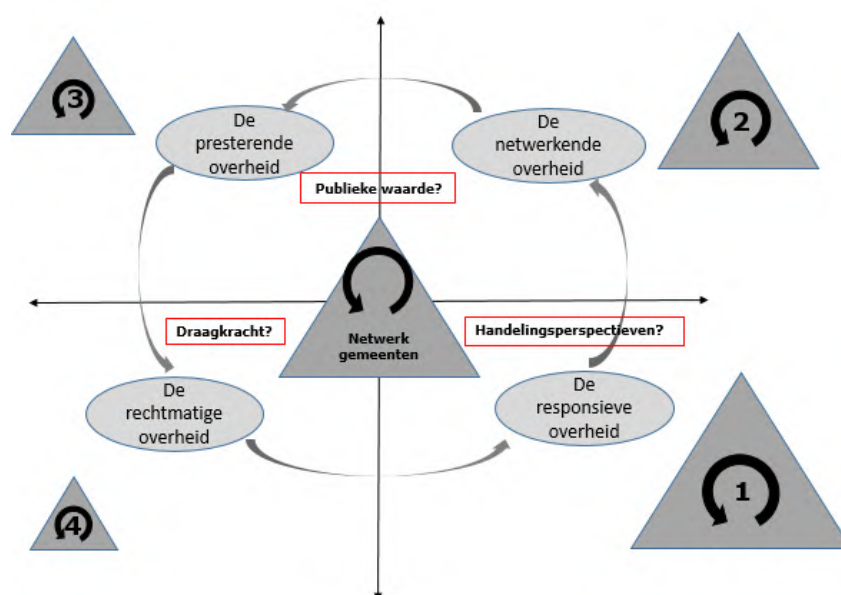
(Bron: eigen bewerking, 2020)

6.4 Evenwicht vanuit publieke- en private waarden (actoren in de driehoek)

In paragraaf 6.2 is het kwadrant van de responsieve overheid aan bod gekomen als laatste managementparadigma in een reeks van publieke waarde creërende sturingsperspectieven voor gemeenten. In paragraaf 5.4 is de situationele sturing door gemeenten besproken. De processtap van het kwadrant van de responsieve (pragmatische) overheid wordt gemaakt naar het kwadrant van de netwerkende overheid zodat het kwadrantenmodel een praktisch raamwerk biedt voor gemeenten die situationeel willen inspelen op de maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken. In plaats van het doorlopen van de in de tijd opeenvolgende paradigma's, zoals Moore (1995) beschreef in zijn boek *Creating Public Value*, benadert dit onderzoek het proces in omgekeerde richting (zie figuur 13). Nadat publieke en private waarden zijn geoperationaliseerd vanuit materiële,- immateriële,- en proceswaarden naar concrete doelstellingen, kunnen de waarden fungeren als businessdrivers voor een waarde creërend proces. In de context van de gemeente betekent dit een zoektocht naar partners die kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen uit de woonzorgvisie, die tot stand is gekomen in het vierde kwadrant. In paragraaf 5.4.3 staat beschreven dat de gemeente een aanjaagfunctie kan vervullen, maar vooral ook de regie over moet laten aan haar partners in het netwerk. Interpersoonlijke relaties als onderdeel van interpersoonlijke processen, dragen bij aan vertrouwen in netwerksamenwerkingen voor het vergroten van publieke- en private waarden, zoals terug te lezen is in paragraaf 2.5.3.

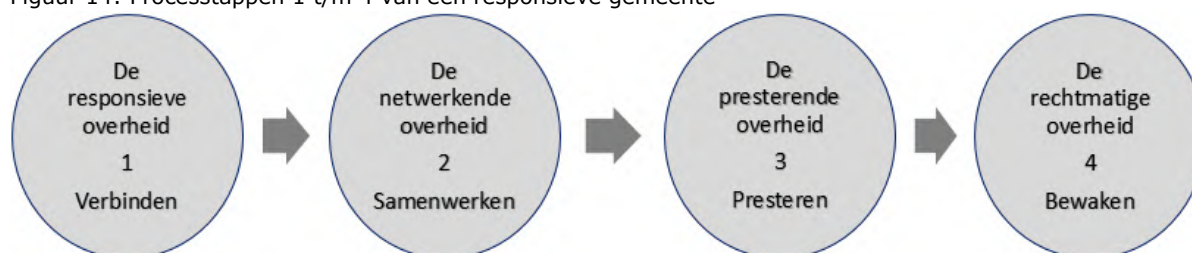
Als opstap naar paragraaf 6.5 is ter illustratie het veranderende vier kwadrantenmodel te zien in figuur 13, met de daarbij horende processtappen in figuur 14 en verder uitgewerkt in tabel 7. De complexiteit van het paradigma als sturingsperspectief is te zien aan de omvang van de strategische driehoek. Het evenwicht tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit is het grootst in het vierde kwadrant, en neemt af naarmate de complexiteit van het netwerk en het sturingsperspectief ook afneemt. In paragraaf 2.5.4 stellen wetenschappers dat naast de overheid ook andere organisaties in het centrum van de driehoek publieke waarden kunnen creëren. Respondenten antwoordden hierop dat het de samenwerking binnen de responsieve (pragmatische) overheid ten goede komt door samen in de driehoek te gaan staan om het evenwicht te zoeken. De complexiteit en omvang van de driehoek neemt hierdoor wel toe, omdat het dan niet de gemeente is die de legitimiteit levert, maar de omgeving, de partner, de burger, de maatschappelijke belangenorganisatie. Van voldoende legitimiteit is pas sprake als het politiek bestuur via een democratisch proces overeenstemming bereikt met de volksvertegenwoordigers uit de gemeenteraad.

Figuur 13: Publieke waardecreatie start vanuit de responsieve (pragmatische) overheid en de groeiende strategische driehoek naarmate de complexiteit van het netwerk toeneemt.



(bron: eigen bewerking, 2020)

Figuur 14: Processtappen 1 t/m 4 van een responsieve gemeente



(bron: eigen bewerking, 2020)

Tabel 7: Een praktisch raamwerk voor de responsieve gemeente

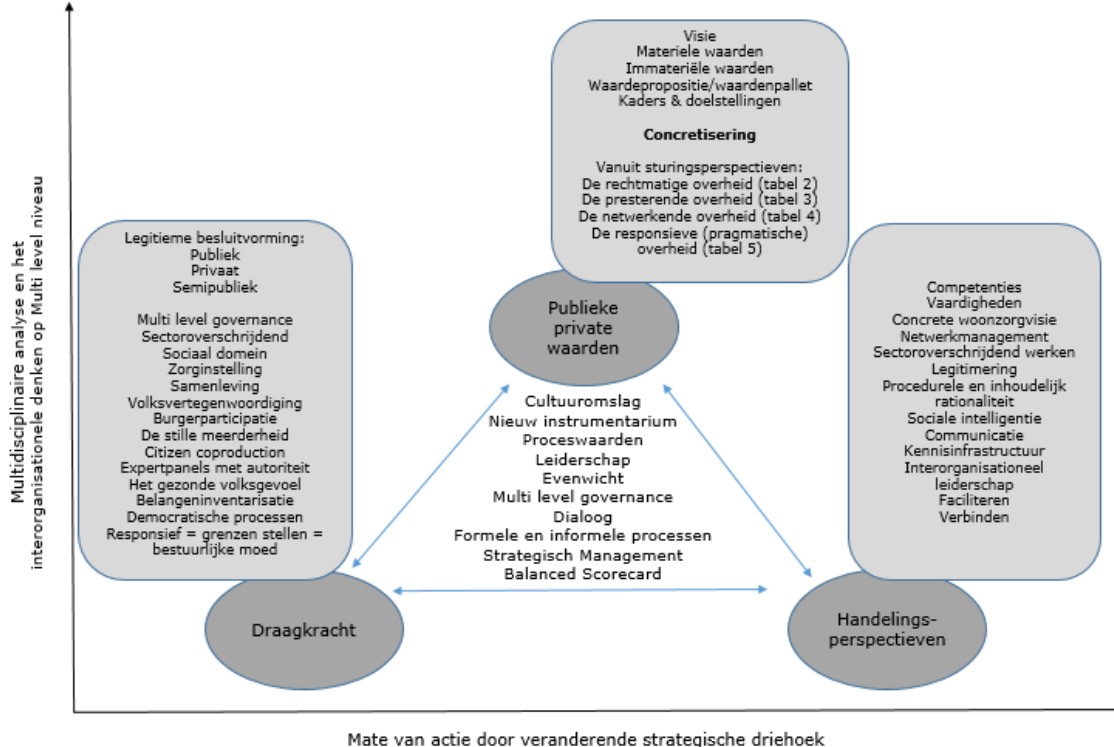
Stap	Sturingsperspectief	Sturingsrichting	Proceswaarden	Kader	Manager 3.0
1	De responsieve overheid	Horizontaal	Verbinden	Waarom?	Verbinder
2	De netwerkende overheid	Horizontaal	Samenwerken	Wie?	Netwerker
3	De presterende overheid	Verticaal	Presteren	Hoe?	Bedrijfsmatig
4	De rechtmatige overheid	Verticaal	Bewaken	Wat?	Rechtmatig

(bron: eigen bewerking, 2020)

6.5 De veranderende strategische driehoek (het meerlaags werken)

In de voorgaande paragrafen is aan de orde gekomen dat de complexiteit en omvang van de strategische driehoek wordt bepaald door het sturingsperspectief van de gemeente. Zo is op basis van paragraaf 2.5.4 en 2.6 vastgesteld dat een responsieve gemeente situationeel en pragmatisch moet sturen om publieke waarde te creëren in het netwerk. Om de strategische driehoek met het netwerk te delen, is per kwadrant een andere invulling van de driehoek nodig. De publieke en private waarden die dan gelden veranderen per kwadrant, zoals terug te zien is in de tabellen 2 t/m 5. Conceptueel gezien wordt gesteld dat de invloed van publieke waarden de omvang en daarmee de complexiteit van de strategische driehoek bepalen. De legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit die benodigd is dienen hiervoor opnieuw met elkaar in evenwicht gebracht te worden, waarbij de legitimiteit kan worden bereikt door handelingsperspectieven als interpersoonlijke en interorganisationele processen.

Figuur 15: Publiek- private waarden als businessdriver voor de veranderende strategische driehoek



(Bron: Bryson et al., 2016; eigen bewerking, 2020)

Het interorganisationele denken op het niveau van meerlaags werken, om de coproductie met de samenleving te vergroten, verstoort het evenwicht in de driehoek als hier niet voldoende aandacht aan wordt besteed. Door publieke waarden en private doelstellingen als businessdriver aan te merken, krijgen deze waarden een aanjaagfunctie in de samenwerking tussen de verschillende actoren in het netwerk. Een businessdriver is niet meer dan een stuurmiddel, een proces en houvast om met elkaar de regie te voeren in het netwerk voor het behalen van de doelstellingen uit de woonzorgvisie. Bovenstaand figuur 15 is een voorbeeld met betrekking tot het sturingsperspectief van de responsieve overheid, de vergrijzing en bijkomende woningbouwproblematiek. Met deze uitwerking wordt het mogelijk gemaakt om na het operationaliseren van publieke- en private waarden, ook zichtbaar te maken hoe de strategische driehoek in evenwicht gebracht kan worden vanuit de vier verschillende sturingsperspectieven.

Proceswaarden: interpersoonlijke en interorganisationele processen

Interpersoonlijke en interorganisationele processen kenmerken zich door het ontwikkelen en onderhouden van relaties en activiteiten tussen meerdere juridisch onafhankelijke organisaties, die samenwerken aan een overeengekomen doel vanuit publieke- en private waarden. Deze organisaties kenmerken zich ook doordat de intrinsieke motivaties en individuele belangen behartigd moeten worden. Interorganisationele relaties kenmerken zich door een vooraf vastgesteld doel en probleemdefinitie. Relaties komen onder spanning te staan door een grote diversiteit aan belangen, deelnemende en af- en aanhakende organisaties en de onbepaalde tijdsduur van de samenwerking, waardoor de complexiteit in het netwerk toeneemt (Huxham en Vangen, 2000). Samenwerkingen in het netwerk kunnen worden gevonden in publiek-private partnerships, strategische allianties en netwerkorganisaties. Thomson en Perry (2006) stellen dat interorganisationele relaties veranderen in samenwerkingen als er doelen worden gesteld, daar samen aan gewerkt wordt, er bereidheid is van mensen om de samenwerking voort te zetten en waar de actoren ieder de eigen autonomie behoudt. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het netwerkmanagement, het scherp neerzetten van gemeenschappelijke doelen (shared values) bijdragen aan het toevoegen van waarde om met elkaar de overheidsdoelstellingen te behalen. Het opheffen van tegenstrijdige belangen die de organisatiegrenzen overstijgen, kunnen opgelost worden door een overheidsmanager met autoriteit. Door deze manager in te zetten kunnen vraagstukken vanuit de behoefte opgepakt worden, terwijl deze (senior)projectleider boven alle disciplines langs kan lopen en voor continuïteit zorgt om waarde te creëren.

6.6 Citizen coproduction (draagkracht door legitimiteit van de omgeving)

Het vinden van de legitimiteit van de omgeving is steeds vaker een doel op zich voor gemeenten. Respondenten noemen het een vinklijst die te vaak wordt langsgelopen met burgers die een belang hebben dat een project niet gerealiseerd wordt, in plaats van de groep die vindt dat de ouderenhuisvesting wel gerealiseerd moet worden. Het verkrijgen van legitimiteit door procedures en regels ligt daarom ver achter ons zoals beschreven in paragraaf 2.5.1. Commitment over doelstellingen die ontstaan vanuit publieke- en private waarden moeten in overeenstemming zijn gebracht met de verwachtingen van alle betrokkenen uit het netwerk van de gemeenten, zo is terug te lezen in paragraaf 2.5.4. Dat netwerk is complex door de toenemende maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken. Het vinden van draagkracht voor planvorming bevindt zich als vertrekpunt in het vierde kwadrant van de responsieve overheid (zie paragraaf 6.2). Het bereiken van brede consensus over publieke en private waarden zou de legitimiteit van de omgeving moeten vergroten. In de huidige samenleving waar de 'stille meerderheid' de grootste groep burgers vertegenwoordigt, is het bereiken van brede consensus geen vanzelfsprekendheid, komt naar voren uit de interviews. Het vraagt bestuurlijke moed om het grotere algehele belang uit de woonzorgvisie te vertegenwoordigen, ook als dit de legitimiteit van de omgeving in eerste perspectief doet afnemen. Het vooraf betrekken van de omgeving vraagt om een consistente digitale infrastructuur met een stevige backoffice, zodat een grotere groep burgers blijvend kan worden geïnformeerd en betrokken. Voor het opzetten van een omgevingsparticipatieproces is internationaal een verscheidenheid aan (digitale) programma's met instrumenten beschikbaar. *Citizen coproduction, e-participation, citizen sourcing, crowd sourcing en societal resilience* zijn interventiemethoden voor de 'open overheid' om de steeds verder genetwerkte en interdependente

samenleving te betrekken. Stakeholders zijn assertief, ongeduldig en toenemend kritisch op zorgvuldigheid, maar zorgvuldigheid, durf, diversiteit en uitnodigend besturen door gemeenten, kan maatschappelijke barrières verdisconteren in representatieve democratie met bij voorkeur zo veel mogelijk initiatieven uit de samenleving.

6.7 De overheidsmanager 3.0 (de betekenis van interorganisationeel leiderschap)

De overheidsmanager is eerder in dit onderzoek al gepositioneerd als de (senior)projectleider van de gemeente die als verbinder optreedt in het netwerk. Stond deze overheidsmanager eerder nog centraal in de strategische driehoek met als doel het evenwicht te zoeken tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit, tegenwoordig is dat samen in het netwerk met overige actoren als burgers, semipublieke en private partners. Het interorganisationele denken, gevoed door interpersoonlijke processen, staat hiervoor beschreven in paragraaf 6.4. Leiderschap in interorganisationele netwerken houdt niet stand door hiërarchie zoals dat oorspronkelijk wel het geval is binnen lijnorganisaties (Schruijer, 2011). Interorganisationeel leiderschap reikt over de organisatie(gemeente)grenzen heen en neemt, net als de complexiteit in de strategische driehoek, toe als er meer actoren betrokken raken. Eerder in dit onderzoek werd gesteld dat een overheidsmanager kennis en vaardigheden (operationele capaciteit) moet bezitten om zich staande te houden in het speelveld van gemeenteraden, het college van Burgermeester en Wethouders en de spraakzame burgers. Steeds minder wordt om vakkennis gevraagd. Met deze paragraaf wordt een stap gemaakt van de overheidsmanager 2.0 (zie paragraaf 2.5.4 en de analyse paragrafen 5.3 t/m 5.9) naar de overheidsmanager 3.0. De roep om een sterke leider binnen interorganisationele samenwerkingen is groot (Huxham en Vangen, 2000), maar al snel wordt er gesproken over besturen, hetgeen eerder in dit rapport aan de orde is gekomen en minder persoonlijk is. Aansluitend bij *collaborative innovation* bestaat er ook *collaborative leadership* met betrekking tot het meerlaags samenwerken. Het over de grenzen van de eigen sector heen samenwerken, zoals eerder besproken: de ontschotting van de sectorale kennisgebieden tussen het ruimtelijke- en sociale domein binnen gemeenten.

De woorden van Huxham en Vangen (2005) sluiten aan bij de behoefte uit dit onderzoek aan het inzetten van tweedegeratie-instrumenten namelijk dat leiderschap in de context van interorganisationele samenwerking '*making things happen*' betekent. Leiders zijn volgens deze wetenschappers bezig met motiveren, mobiliseren, steunen, controleren, manipuleren, legitimeren, delegeren en interpreteren. Van der Wal (2016) vertaalt het interorganisationeel leiderschap in het netwerk naar een 21^e eeuwse overheidsmanager met zeven managementopgaven. 'T Hart (2014) lieert de 21^e eeuwse overheidsmanager aan ambtelijk vakmanschap 3.0. In het kader van dit onderzoek en vanuit deze analyse wordt gesteld dat de overheidsmanager 3.0 een belangrijke rol speelt in het verbinden binnen het netwerk. De operationele capaciteit van deze overheidsmanager 3.0 dient afgestemd te worden op de zeven opgaven die voortkomen uit de interpretatiekaders van dit onderzoek (zie tabel 8).

Tabel 8: De overheidsmanager: publieke professional, de 'alleskunner'?

	De 21^e eeuwse overheidsmanager	Ambtelijk vakmanschap 3.0	Overheidsmanager 3.0
1.	Meerlaags werken Communiceren met en verantwoording afleggen aan een steeds groter aantal actoren in het netwerk.	Sla de problemen niet plat: weersta de verleiding van eenduidige diagnoses, meetinstrumenten etc. Erken meervoudigheid en maak die zichtbaar (bijvoorbeeld via public value scorecards, dilemmaboxen, competing value modellen, grid-group rasters en het gebruik van systeemdenken).	Biedt het lokale bestuur weerstand met tegenargumentatie, stuurt niet langer hiërarchisch, maar richt zich op motiveren, argumenteren, legitimeren, netwerkmanagent, delegeren en tot slot 'making things happen'.
2.	Autoriteitsturbulentie Functioneren te midden van steeds snellere en onvoorspelbare leiderschapswisselingen en autoriteitsvacuüms.	Heb oog voor veranderingen in 'de wereld': scan proactief en doordenk maatschappelijke ontwikkelingen/trends op hun implicaties voor eigen organisatie, werkwijze en verbindingen/netwerken.	Verkrijgt overzicht over publiek-private waarden en operationaliseert deze zodat de impact op de overheidsdoelstellingen zichtbaar wordt.
3.	Nieuwe type werkvormen en werknemers Omgaan met nieuwe werknemers die 'werk' een andere plaats en tijd geven dan voorheen, met nieuwe werkvormen en carrièrestructuren als gevolg.	Relatieveer het vertrouwen in instrumenten: in een complexe wereld is tot op zekere hoogte iedere 'tool of government' bot, incompleet, misleidend of snel achterhaald. Werk ermee, maar staar je er niet blind op, en laat ze niet ten koste gaan van een rijkere betekenisgeving en weloverwogen oordeelsvorming.	Om op een pragmatische wijze publieke waarde creatie te bewerkstelligen voor burgers en belanghebbenden uit het netwerk is het sturingsperspectief van de responsieve overheid het vertrekpunt voor de overheidsmanager.
4.	Innovatiedruk Zaken slimmer, sneller en goedkoper doen omdat technologische ontwikkelingen dat mogelijk maken en de buitenwereld dat eist.	Zoek en combineer steeds nieuwe kennis: in een wereld van accelererende kennisproductie en -diffusie is stilstand achteruitgang. En zonder actuele en meervoudige kennis kan er nauwelijks nog waarde toegevoegd worden in de netwerken waarin bestuur gestalte krijgt.	Interorganisationele samenwerking is van belang voor het evenwicht tussen publieke waarden, de legitimiteit van omgeving en de operationele capaciteit en is een aangelegenheid van alle partners uit het netwerk.
5.	Morele complexiteit Voldoen aan de hoogst mogelijke standaarden van een steeds kritischer omgeving die elke steen boven krijgt.	Focus op publieke waarde: sluit je niet op in wat je bestuurlijk mag of wat politiek wordt gewenst, maar op wat maatschappelijk nodig is en voorkom zo de inherente neiging tot 'mission creep' en doelverschuiving in de organisatie.	Het zoeken van de legitimiteit begint bij de responsieve gemeente met de manager 3.0 aan de voorkant van het interactieve burgerparticipatieproces.
6.	Onmiddellijke versus lange termijn respons Adequaat en direct reageren op incidenten en daarnaast de dagelijkse praktijk informeren met scenario's met plannen voor de toekomst.	Stel steeds de vraag: doen we het wel goed en doen we wel het goede? Met andere woorden: doe niet alleen aan management (het schip drijvende houden in complexe omstandigheden) maar ook aan leiderschap (de koers van het schip, ja zelfs het gebruik van het schip ter discussie stellen).	De operationele capaciteit wordt steeds vaker beïnvloed door de inhoud van de instrumentenkoffer. Deze instrumenten hebben als doel het vergroten van de handelingsperspectieven van de overheidsmanager.
7.	Sectoroverstijgende samenwerking Samenwerken met diverse partners en sectoren om beleid en diensten te realiseren in complexe netwerken en contractuele en machtsrelaties.	Reflectie is geen luxe maar noodzaak. Dat geldt natuurlijk altijd en overal, maar het krijgt extra gewicht voor publieke managers die moeten opereren in een wereld van meervoudige waarden en perspectieven waarin ieder evenwicht dat je vindt altijd een prijs heeft, en altijd tijdelijk is.	Een vitale kennisinfrastructuur tussen gemeenten onderling en tussen de provincie en de gemeenten zorgt voor een generatie aan alternatieve instrumenten voor de overheidsmanager 3.0.

(bron: Van der Wal, 2016; 't Hart, 2014; eigen bewerking, 2020)

6.8 Tweede generatie 'alternatieve' instrumenten (de vitale kennisinfrastructuur)

Vanuit eerdere paragrafen (6.2 t/m 6.7) is gesteld dat de responsieve gemeenten meer faciliterend en richtinggevend moeten gaan optreden mede onder invloed van de komst van de Omgevingswet in 2022. Respondenten geven aan dat gemeenten de regie moeten loslaten om de marktpartij meer ruimte te geven om tot doelstellingen en uitvoering te komen. Het instrumentarium dient hier op aangepast te worden en een vitale kennisinfrastructuur is nodig om de overheid meer geëquipeerd te laten raken, zo stellen ook Verheul et al. (2017). De provincie Utrecht bezit een uitgebreide instrumentenkoffer, is bereid horizontaal te faciliteren en richting te geven, maar gemeenten en partners geven aan niet altijd even goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden. Inhoudelijke begeleiding en trainingen zijn mogelijk door het volgen van masterclasses. Interregionaal ontbreekt de verbinding tussen de gemeenten, stellen de respondenten, en een infrastructuur met kennisuitwisseling is nodig voor de introductie van tweedegeneratie 'alternatieve' instrumenten. Het lerend vermogen wordt hierdoor versterkt en de respondenten krijgen zo meer zicht op tweedegeneratie-instrumenten en internationaal toegepaste varianten die de productie van ouderenhuisvesting op gang kunnen helpen.

Verheul et al. (2017) onderscheidt richtinggevende en faciliterende instrumenten als visie formulerende en instrumenten die het organiserend vermogen vergroten. Voorbeelden van faciliterende instrumenten zijn samenwerkingsarrangementen, netwerkvorming, procesbegeleiding, conflictbestrijding en vertrouwen; competenties die aansluiten bij de interorganisatorische processen, het interpersoonlijk leiderschap van de overheidsmanager 3.0. Richtinggevende instrumenten herkennen zich door beleidsdocumenten, woonzorgvisies en masterplannen, aldus Verheul et al. (2017). Dit sluit aan bij de actuele woonzorgvisies met daarin opgesloten al concrete aanwijslocaties voor ouderenhuisvesting zoals werd geconcludeerd in het vorige hoofdstuk. Volgens deze wetenschappers handelen overheden te weinig vanuit een meervoudige rolopvatting, wat vergelijkbaar is met het juridische, economische en communicatieve meervoudige sturingsperspectief uit tabel 9. Nadere verkenning van internationaal toegepaste instrumenten vraagt om nadrukkelijke aandacht binnen de vitale kennisinfrastructuur. Deze 'alternatieve' instrumenten blijven nu nog onbenut omdat ze onbekend zijn in Nederland. Dat gezegd hebbende moeten de handelingsperspectieven uit de voorgaande paragrafen aan een eerste afwegingskader bijdragen om een verder verkenning van deze 'alternatieve' instrumenten mogelijk te maken.

Tabel 9: Publieke waarden vertaald naar alternatieve instrumenten

de responsieve (pragmatische) overheid			
Publieke – private waarden	Sturingsrichting	Sturingsfilosofie	Tweedegeneratie 'alternatieve' instrumenten
Keuzevrijheid Klantgerichtheid Medemenselijkheid Integriteit Gehoorzaamheid Moed Vermaatschappelijking Teamwork Communicatie Klantvriendelijkheid Flexibiliteit Loyaliteit Participatie	Horizontaal	Juridisch meerzijdig	Actuele woonzorgvisie met locaties
			Selectie private ontwikkelpartner
			Urban land readjustment
			Revolverend fonds
			GebiedsInvesteringsZone (GIZ)
		Economisch meerzijdig	Publiek aanjaaggeld
			Maatschappelijke fondsen
			Incentive/up-zoning
			Groiefonds
			Stimuleringsfondsen
		Communicatief meerzijdig	Taks Increment Financing (TIF)
			Interactieve planvorming
			Citizen coproduction
			Wervende coalitie
			Crowd sourcing
Citizen Sourcing			
Online platform/ digitale fora			
Social innovation			

(bron: Van der Wal, 2006; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997; Verheul et al., 2017; eigen bewerking, 2020)

6.9 Conclusie

Dit analysehoofdstuk is een uitwerking van de voorgaande theoriehoofdstukken, het kwalitatief praktijkonderzoek en de feitelijke uitwerking van het praktijkonderzoek in hoofdstuk 5. Op grond van de theorie werd gesteld dat publieke waarden van invloed zijn op de overheidsdoelstellingen, omdat het bewaken van deze waarden de basis vormt van de verantwoording die de overheid draagt richting de burger. Deze waarden dienen vooraf geoperationaliseerd te worden naar concrete doelstellingen, zodat het college van Burgermeester en Wethouders doeltreffend regie kan voeren vanuit de woonzorgvisie. Regie voeren op overheidsdoelstellingen, zoals het beantwoorden van de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar ouderenhuisvesting in de vorm van een concrete woonzorgvisie, is niet een aangelegenheid van alleen de gemeenten zelf, maar ook van de semipublieke en private partner. Ontschotting tussen het ruimtelijke en sociale domein zorgt er voor dat ook de zorginstelling en maatschappelijke organisatie aan de voorzijde betrokken wordt, en de exacte vraag naar ouderenhuisvesting zowel kwantitatief en kwalitatief tot uitdrukking komt. Dit gebeurt nu nog te weinig, waardoor 15-40% van de gemeenten een concrete woonzorgvisie bezit en een nog kleiner percentage wijst werkelijk maatschappelijke bouwlocaties aan voor ouderenhuisvesting.

Het sturingsperspectief van de responsieve overheid geeft de gemeente een kader om te sturen in het netwerk. Vertrouwen van de burgers en een democratische besluitvorming over planvorming ontstaat vanuit dit kwadrant en is tevens het vertrekpunt voor de publieke waardecreatie. Anders dan dat de literatuur ons vertelt, stelt het onderzoek het belang vast van dit vertrekpunt. Hoewel de complexiteit van de driehoek van grotere omvang is dan in de andere kwadranten, er zijn immers een groot aantal actoren betrokken, draagt een zorgvuldig participatieproces bij aan de doeltreffendheid waarmee de gemeenten en haar partners regie kunnen voeren op het behalen van de overheidsdoelstellingen.

Handelingsperspectieven voor gemeenten kenmerken zich door gebruik van tweedegeneratie-instrumenten als interpersoonlijk leiderschap en interorganisatorische processen, met in het middelpunt de overheidsmanager 3.0, doorgaans de (senior)projectleider van de gemeente. In tegenstelling tot zijn centrale positie die publieke waardecreatie deze manager geeft, staan er tegenwoordig meer actoren naast deze verbinder in het centrum van de driehoek. Gezamenlijk wordt het evenwicht gezocht tussen de doelstellingen die zijn geoperationaliseerd vanuit publieke en private waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit.

Het creëren van publieke waarden gaat gepaard met een doorlopende legitimiteit van de omgeving. Dit draagvlak beïnvloedt het evenwicht in de driehoek omdat de responsieve gemeente de samenleving steeds vaker aan de voorzijde via burgerparticipatie betreft. Draagvlak komt tot stand doordat de semipublieke en private partners van de gemeenten de regie oppakken in het netwerk. Het is dan niet de gemeenteraad die de legitimiteit levert, maar de omgeving, de burger, de maatschappelijke belangenorganisatie.

In deze huidige tijd houdt een hiërarchische sturing, zoals in het verleden in lijnorganisaties het geval was, niet zonder meer stand. Handelingsperspectieven van gemeenten reiken over de organisatiegrenzen heen en de operationele capaciteit vraagt steeds vaker om een vitale kennisinfrastructuur. Het speelveld van wethouders, gemeenteraad en het bestuur, is ongevraagd uitgebreid met de mondige buurman, social media, fora en andere media wat er voor zorgt dat informatie real time bij de burger belandt. Deze kwetsbaarheid kan omgezet worden in een kracht als de gemeente daar actief op inspeelt. Interactieve burgerparticipatie tot stand laten komen door interventies als *'Citizen Coproduction'*, *Social Innovation*, *Citizen Sourcing* en *Societal Resilience* zijn de opstap naar een generatie 'alternatieve' instrumenten. Deze instrumenten vinden al internationaal bekendheid. De handelingsperspectieven uit dit hoofdstuk zijn voor de gemeenten een eerste afwegingskader om nadere verkenning van deze 'alternatieve' instrumenten mogelijk te maken.

7. Conclusie, aanbevelingen en slotbeschouwing

Met de vergrijzingspiek in aantocht en de woningbouwproblematiek voor ouderen in het achterhoofd geeft dit hoofdstuk antwoord op de deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek:

Welke tweedegeneratie-instrumenten kunnen gemeenten zodanig inzetten, dat publieke waarde creatie het draagvlak voor hun handelingsperspectieven vergroot?

Om te komen tot deze conclusie is gebruikt gemaakt van het toetsend onderzoek, het kwalitatief praktijkonderzoek en een systematische analyse van beide om te komen tot oplossingsrichtingen vanuit het ontwerpend onderzoek. In het onderzoek zijn sturingsperspectieven gebruikt die vanuit publieke waardecreatie gemeenten houvast en richting kunnen geven om regie te voeren in het netwerk. De omgeving rond gemeenten is continu aan verandering onderhevig. Decentralisaties van de Ruimtelijke Ordening en het Sociale Domein naar gemeenten, de Omgevingswet, digitale innovaties (zie paragraaf 6.5) en verschuivende maatschappelijke verhoudingen tussen burgers en overheid, zijn hier voorbeelden van. Publieke waardecreatie, een managementtheorie ontwikkeld door Moore (1995), is het vertrekpunt voor overheden, en publieke waarde creatie dient hiervoor als basis ter verantwoording naar de burgers toe.

7.1 Conclusie

Waarom zijn publieke waarden van invloed op de overheid(sdoelstellingen)?

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag is gebruik gemaakt van de theorie uit hoofdstuk 2, de stellingnames van interpretatiekaders 1 en 2 en de analyse die volgde in paragraaf 6.2 en 6.3. Publieke waarden hebben een gemeenschappelijk belang en kenmerken zich in beginsel door vaag en abstract te zijn. Kernwaarden, visie, pijlers, ambities zijn hier voorbeelden van. Publieke waarden zijn de basis voor verantwoording van het bestuur naar de burgers toe. Deze waarden alleen vanuit het perspectief van het bestuur formuleren past niet meer bij een samenleving waarbinnen burgers en de semipublieke en private partners steeds vaker betrokken zijn bij planontwikkeling en het opstellen van woonzorgvisies. Wanneer publieke waarden onvoldoende zijn geoperationaliseerd in een woonzorgvisie, dan heeft een college van Burgemeester en Wethouders geen concreet genoeg instrument in handen om regie te kunnen voeren in een netwerk waar meerlaags wordt gewerkt. 60 tot 85% van de gemeenten heeft op dit moment nog geen woonzorgvisie met concrete doelstellingen in handen. Bij een nog groter deel van de gemeenten in de provincie Utrecht ontbreekt het aan overheidsdoelstellingen in de vorm van concrete locaties voor ouderenhuisvesting.

Het is daarom de opdracht van gemeenten om ervoor te zorgen dat publieke waarden vooraf worden verenigd met private waarden. Een waardenpropositie die geoperationaliseerd kan worden tot materiële, immateriële en proceswaarden, draagt bij als deze vervolgens vertaald wordt naar concrete overheidsdoelstellingen in een woonzorgvisie (zie tabel 6). Regie op ruimtelijke kaders in de vorm van materiële waarden kan uit handen gegeven worden aan de semipublieke en private partners. Immateriële waarden komen tot stand samen met de burgers en partners in het complexe netwerk van gemeenten. De gemeenten houden regie over deze doelstellingen, maar om ze tot stand te laten komen samen met het netwerk waar meerlaags gewerkt wordt, is een vitale kennisinfrastructuur nodig. Die omvat kennis in de vorm van het leveren van inzichten, woonconcepten, producten, cijfers, prognoses en typologie voor ouderenhuisvesting. Proceswaarden uit de waardenpropositie gaan over de prestaties die worden geleverd om publieke waarden te genereren en overheidsdoelstellingen te behalen en daar ook nog eens alle belanghebbenden bij te betrekken. Publieke waarden kunnen naast de gemeenten ook door semipublieke en/of private partners worden gecreëerd in samenwerking met de burger, maatschappelijke initiatieven en belangenorganisaties. De gemeenten houden vooraan in het participatieproces de regie om met de samenleving publieke waarden te creëren en deze te vertalen naar overheidsdoelstellingen.

Wat betekent de woningbouwproblematiek (door vergrijzing), gezien vanuit de theorie van publieke waardecreatie, voor de toe te passen instrumenten door gemeenten?

Zoals is terug te lezen in paragraaf 5.4 en 6.2 vertrekt het publieke waarde creërend proces voor gemeenten vanuit de responsieve (pragmatische) overheid (vierde kwadrant). Dat is een hybride en praktische vorm van sturen die inspeelt op de verwachtingen uit het netwerk. Vertrouwen en democratische besluitvorming die vanuit dit sturingsperspectief ontstaan, dragen bij aan de legitimiteit van de gemeente en haar omgeving. Burgers, burgerparticipatie en maatschappelijke initiatieven uit de samenleving krijgen extra aandacht bij de totstandkoming van de woonzorgvisie. Het daadwerkelijk aanwijzen van bouwlocaties met een maatschappelijke bestemming is dan een pré. De complexiteit van de strategische driehoek is in het kwadrant van de responsieve (pragmatische) overheid in omvang het grootst door de betrokkenheid en inspraak van een verscheidenheid aan actoren in het netwerk van de gemeenten. 'Tweebenigheid' is nodig omdat er geen 'one best way' vastomlijnd is in de overige sturingsperspectieven van publieke waardecreatie. De 'tweebenigheid' komt dan neer op het kunnen toepassen van meerdere repertoires door plaats te durven maken voor een maatschappelijk initiatief en private doelstellingen in het centrum van de strategische driehoek. De publieke waarden en de aard van de opgave bepaalt dan het sturingsperspectief waaruit gemeenten kunnen kiezen. In de paragrafen 3.5.1 t/m 3.5.4 is een theoretisch kader geboden om aan de hand van publieke waarden en het sturingsperspectief instrumenten in te zetten in het netwerk van de gemeenten. Het publieke waarde creërend proces met de vier sturingsperspectieven en bijbehorende instrumenten, biedt voor alle belanghebbenden inzicht in de wijze waarop gemeenten situationeel kunnen sturen voor het behalen van de woningbouwdoelstellingen.

In welke mate zijn publieke waarden van invloed op het draagvlak voor en de operationele capaciteit van de gemeente?

Het theoretisch onderzoek van hoofdstuk 2 en 3 heeft aangetoond dat publieke waarden in overeenstemming en evenwicht gebracht moeten worden met de omgeving en de operationele capaciteit van gemeenten. In de huidige tijd gebeurt dit steeds vaker in samenwerking met partners uit het netwerk, waarbij de legitimiteit van de omgeving ongevraagd een steeds grotere rol speelt. De strategische driehoek van Moore (1995) is bedoeld als raamwerk voor gemeenten die vanuit geoperationaliseerde publieke en private waarden een waardepropositie (zie tabel 6) hanteren voor het bewerkstelligen van overheidsdoelstellingen. Het creëren van publieke waarden gaat gepaard met een doorlopende legitimiteit van de omgeving. Dit draagvlak is een minimale voorwaarde om doelstellingen uit de woonzorgvisie in overeenstemming met de samenleving tot stand te laten komen. Naast materiële en immateriële waarden zijn proceswaarden van belang voor het evenwicht in de strategische driehoek door het zorgvuldig betrekken van belanghebbenden aan de voorzijde van burgerparticipatieprocessen. Oploopjes met omwonenden, expertpanels, inzet van deskundigen, het betrekken van belangenverenigingen en structureel contact in het netwerk zorgen ervoor dat de overheidsmanager steeds vaker aanspraak moet maken op zijn (netwerk)vaardigheden. Interpersoonlijke relaties als onderdeel van interpersoonlijke processen, dragen bij aan vertrouwen in netwerksamenwerkingen en de operationele capaciteit van het netwerk speelt hier een nadrukkelijke rol in. Naar mate de complexiteit van het netwerk waar meerlaags gewerkt wordt toeneemt, neemt ook de complexiteit van de strategische driehoek toe door een veelheid aan actoren die voor evenwicht in de driehoek moeten zorgen. Het is daarom belangrijk om vooraf de publieke en private waarden met elkaar in overeenstemming te brengen tot gemeenschappelijke waarden.

Wat zijn de sturingsperspectieven van semipublieke en private partners die meerlaags werken en het draagvlak voor de handelingsperspectieven van gemeenten vergroten?

Tijdens dit onderzoek is door respondenten benoemd dat de regie over de (tot standkoming van) woonzorgvisie vooral bij de gemeenten moet liggen. Het heeft de voorkeur als de marktpartij de uitwerking en realisatie op zich neemt door deze vervolgens in overeenstemming te brengen met de kwantitatieve en kwalitatieve vraagstukken rondom ouderenhuisvesting. Perspectieven van actoren zijn nieuwe burgerinitiatieven vanuit de samenleving, waarbij de responsieve gemeente volgens de respondenten problemen ervaart met het loslaten van regie en haar

verantwoordelijkheden. Uitnodigend besturen is nieuw voor de lokale overheid en het is dan niet de omgeving die participeert, maar de gemeente die participeert in en met de omgeving. Sturingsperspectieven kenmerken zich dan door samenwerking, in coproductie met burgers en belangenorganisaties. Het netwerk in de provincie Utrecht bestaat uit zesentwintig gemeenten. Een gemeente is onderdeel van een regio, bestaande uit meerdere gemeenten, waarbinnen de provincie Utrecht kan interveniëren, richting geven en faciliteren. Instrumentenwaaiers of instrumentenkoffers worden genoemd door respondenten en het is aan de overheidsmanager en de wethouder met Ruimtelijke Ordening/Wonen in de portefeuille, hoe de koffer wordt gevuld, voordat aan de reis begonnen wordt. Een vitale kennisinfrastructuur in de vorm van een regionaal of zelfs een provinciaal netwerk is nodig om over de bestaande grenzen heen te kijken. Interorganisationele processen maken hier onderdeel van uit. Partnerships, allianties en netwerkorganisaties worden genoemd als voorwaarden om met elkaar de doelstellingen te kunnen bereiken.

Welke tweedegeratie-instrumenten vergroten de handelingsperspectieven voor de gemeente?

De beantwoording van de vijfde deelvraag vindt plaats door gebruik te maken van de theorie uit hoofdstuk 3, interpretatiekader 7 en de analyse daaropvolgend in paragraaf 6.7. Veel van de huidige instrumenten zouden volgens de wetenschap aan verandering onderhevig zijn. Faciliterend en richtinggevend optreden door de gemeente vraagt om alternatieve instrumenten, zodat meer balans kan worden gezocht tussen voor- en tegenstanders van plannen en het geven van een gezicht aan de 'stille meerderheid'. Door een meer interactieve aanpak wordt door het inzetten van tweedegeratie-instrumenten de legitimiteit van de omgeving vergroot. De overheidsmanager, vaak de (senior)projectleider binnen gemeenten, begint zijn reis vanuit het vierde kwadrant waar de responsieve overheid pragmatisch stuurt in het netwerk. De vier kwadranten zijn afzonderlijk te gebruiken door vanuit geoperationaliseerde publieke- private waarden te bepalen welke tweedegeratie-instrumenten in te zetten zijn in het netwerk. Het sturingsperspectief met de bijbehorende publieke waarden bepaalt voor gemeenten het in te zetten instrumentarium. Onderstaande tabel 10 geeft de overheidsmanager 3.0 inzicht over de in te zetten eerste- tweede en alternatieve generatie-instrumenten. De overheidsmanager is eerder in dit onderzoek al gepositioneerd als de (senior)projectleider van de gemeente die als verbinder optreedt in het netwerk. Stond deze overheidsmanager eerder nog centraal in de strategische driehoek met als doel het evenwicht te zoeken tussen publieke waarden, de legitimiteit van de omgeving en de operationele capaciteit, tegenwoordig is dat samen in het netwerk met overige actoren als burgers, semipublieke en private partners. Het interorganisationele denken, gevoed door interpersoonlijke processen, staat hiervoor beschreven in paragraaf 6.4. Steeds minder wordt om vakkennis gevraagd. Leaders zijn volgens dit onderzoek bezig met motiveren, mobiliseren, steunen, controleren, manipuleren, legitimeren, delegeren en interpreteren. In het kader van dit onderzoek en vanuit deze analyse wordt gesteld dat de overheidsmanager 3.0 een belangrijke rol speelt in het verbinden binnen het netwerk.

Tabel 10: Eerste- tweede en de alternatieve generatie instrumenten

Eerste- en tweedegeratie-instrumenten + tweedegeratie 'alternatieve'-instrumenten			
Sturingsrichting	Sturingsperspectief	Sturingsfilosofie	Eerstegeratie-instrumenten
Verticaal	De rechtmatige overheid (kwadrant 1)	Juridisch eenzijdig	Wet- en regelgeving
			Vergunningen
			Verordeningen
			Bestemmingsplannen
			Beleidsregels
		Economisch eenzijdig	Belastingen
			Heffingen
			Toeslagen
		Communicatief eenzijdig	Massamedia
			Propaganda
			Advertentie
			Publicatie

Verticaal	De presterende overheid (kwadrant 2)	Juridisch eenzijdig	Gebiedsconsessie
			Flexibel bestemmingsplan
			Stedelijke herverkaveling
		Economisch eenzijdig	Grondbeleid
			(financiële) Prestatie indicatoren
			Incentives
		Communicatief eenzijdig	Tenderen
			Gebiedsbranding
			Kwartiermaken
Marktconsultatie			
Sturingsrichting	Sturingsperspectief	Sturingsfilosofie	Tweedegeneratie-instrumenten
Horizontaal	De netwerkende overheid (kwadrant 3)	Juridisch meerzijdig	Intentieverklaring
			Convenanten
			Herenakkoord
			Publiek-private partnerships
		Economisch meerzijdig	Coproductie
			Aanjaaggeld
			Garantiestelling
			Gezamenlijke fondsen
		Communicatie meerzijdig	Instellen taskforce
			Bestuurlijk overleg
			Informatieoverdracht
			Netwerkmanagement
Sturingsrichting	Sturingsperspectief	Sturingsfilosofie	Tweede generatie 'alternatieve' instrumenten
Horizontaal	De responsieve overheid (kwadrant 4)	Juridisch meerzijdig	Actuele woonzorgvisie met locaties
			Selectie private ontwikkelaar
			Revolverend fonds
			Urban land readjustment
			GebiedsInvesteringsZone (GIZ)
			Publieke OntwikkelingsMaatschappij
		Economisch meerzijdig	Maatschappelijk fonds
			Incentive/up-zoning
			Stimuleringsfonds
		Communicatief meerzijdig	Taks Increment Financing (TIF)
			Interactieve planvorming
			Citizen coproduction
			Wervende coalitie
			Crowd sourcing
			Citizen sourcing
			Online platform/ digitale fora
Social innovation			
Vitale kennisinfrastructuur			
Interpersoonlijk leiderschap 3.0			
Interorganisationeel samenwerken			

(bron: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997; Verheul et al., 2017; eigen bewerking, 2020)

Welke tweedegeneratie-instrumenten kunnen gemeenten zodanig inzetten, dat publieke waardecreatie het draagvlak voor hun handelingsperspectieven vergroot?

Tweedegeneratie-instrumenten die ingezet kunnen worden richten zich steeds vaker op de toenemende belangen van burgers, omwonenden en maatschappelijke belangenorganisaties. Interactieve participatie aan de voorkant van interorganisationele processen is nodig om te komen tot woonzorgvisies met een vertaling van publieke en private waarden naar concrete doelstellingen. De inhoud van de instrumentenkoffer zal dan gevuld zijn met instrumenten die de legitimiteit van de omgeving ophalen door in te spelen op initiatieven uit de samenleving. Handelingsperspectieven van gemeenten zullen daarvoor ver over de eigen bestuursgrenzen heen reiken. Handelingsperspectieven in de vorm van een woonzorgvisie die tot stand komt met behulp van de semipublieke en private partners. De gemeente participeert vanuit een publieke

waardecreërend proces dat voor alle partners in het netwerk herkenbaar is en procesmatig (ver)loopt langs de vier kwadranten binnen een vitale kennisinfrastructuur; tussen gemeenten onderling, maar ook tussen gemeenten en de provincie. Met behulp van het netwerk en vergezeld door de overheidsmanager 3.0 zoeken wethouders, gemeenteraden en het bestuur naar consensus over publieke en private waarden, soms letterlijk in de omgeving. De doorlopende draagkracht die wordt gezocht vraagt om bestuurlijke moed door de 'stille meerderheid' een stem te geven. Deze niet gespecificeerde grote groep burgers maakt de mening doorgaans niet publiekelijk kenbaar. Interactieve tweedegeratie-instrumenten kenmerken zich dan door *Citizen Sourcing*, *Social Innovation* en *Societal Resilience* waarbij in coproductie met de samenleving wordt gezocht naar draagkracht voor de realisatie van ouderenhuisvesting. Alternatieve instrumenten bezitten al internationaal bekendheid. De handelingsperspectieven uit hoofdstuk 6 zijn voor de gemeenten een eerste afwegingskader om nadere verkenning van deze alternatieve instrumenten mogelijk te maken.

7.2 Aanbevelingen (voor de praktijk)

Op basis van het verrichte onderzoek is het aan te bevelen om kennis op te doen van interactieve instrumenten uit omringende landen. Het onderzoek van Verheul et al. (2017) geeft hiervoor de eerste inzichten en evaluaties. De respondenten geven aan niet altijd even gedetailleerd op de hoogte te zijn van de actie agenda van de provincie Utrecht. Het is aan te bevelen om hier in ieder geval de kennisinfrastructuur voor te verbeteren, zodat voor gemeenten inzichtelijk wordt welk instrumentarium vanuit de provincie is in te zetten. Op regionaal niveau tussen gemeenten, en op provinciaal niveau tussen de provincie en gemeenten, een informatievoorziening inrichten in de vorm van een 'kenniscentrum', behoort tot de mogelijkheden. Het toevoegen van relevante koepelorganisaties/vakgroepen/onderzoekers van diverse universiteiten en andere kennisorganisaties zijn een serieuze aanvulling in het kennisnetwerk. Een kennisnetwerk-centrum bestaande uit masterclasses, opleidingen en trainingen die aangesloten partners, maar ook de provincie in huis hebben, kunnen gebundeld overgebracht worden in de vorm van op maat gemaakte trainingen, bijeenkomsten en webinars.

In paragraaf 6.6 is stilgestaan bij de draagkracht die kan ontstaan door continu de legitimatie van de omgeving te zoeken. Als toevoeging aan de kennisinfrastructuur zijn succesvolle interventies voor burgerparticipaties te gebruiken voor andere gemeenten, die deze kennis kunnen gebruiken voor eigen planvorming. Nog te vaak krijgen burgers een (terechte) stem omdat er te laat of te onzorgvuldig is geparticipeerd door de gemeente aan de voorkant van dergelijke processen. Juist de 'stille meerderheid', de burgers die het algehele belang van ouderenhuisvesting durven af te wegen, kan zorgen voor evenwicht in de strategische driehoek als deze groep een stem krijgt. *Citizen coproduction* kan tot stand komen met de samenleving, door interventies als *e-participation*, *citizen sourcing*, *crowd sourcing* te intensiveren.

Daar aan toevoegend dat de individuele provincies afstemming zoeken met andere provincies, maar dat dit met name op bestuurlijk niveau plaats moet vinden. Het leren van andere provincies of hoe andere provincies de woningbouwproblematiek aangrijpen, was ook wel één van de conclusies van de Rekenkamer en van een eigen evaluatie van de provincie Utrecht. Om (inter)regionaal samen te kunnen werken tussen gemeenten onderling, is kennisdeling over woningbouw essentieel.

Alternatieve instrumenten

Een nieuwe generatie instrumenten is nodig om door een wendbare rol van de gemeente de energieke samenleving ruimte te geven. De overheid stelt zich op als partner die dat laatste zetje geeft waar de samenleving niet toe in staat is. Dit vraagt om bestuurlijke moed, een nieuwe rol voor een gemeenteraad en een overheidsmanager 3.0 die een zelfde publieke-/private waardepropositie uitdraagt als de partners in het netwerk. Alternatieve instrumenten richten zich meer op een gedegen digitale infrastructuur, interregionaal uitgerold, waarbij de faciliterende en verbindende rol van de provincie (Utrecht) centraal staat.

7.3 Slotbeschouwing

Dit onderzoek is uitgevoerd voor de Master of Real Estate (MRE). Naast vastgoedkundige literatuur uit de wetenschap, is gebruik gemaakt van bestuurskundige, beleidswetenschappelijke en organisatiekundige literatuur om het theoretisch onderzoek uit te voeren. Terugkijkend op dit deel van het onderzoek was de relevantie van deze literatuur groot vanwege de bestuurlijke rol van de overheid/gemeenten binnen de onderzoeksvraag. Goed bestuur, publieke waarden en publieke waardecreatie zijn in een perspectief geplaatst, en de respondenten zijn door de interviewgids met introducties van de zeven segmenten meegenomen door juiste informatie en concrete interviewvragen. Het begrijpen van het besturen door de overheid, publieke waarden en publieke waardecreatie was een leerzame periode tijdens dit onderzoek.

Bovenstaande conclusies en aanbevelingen beschouwend kan worden gesteld dat demografische verschillen tussen provincies onderling van invloed kunnen zijn op de resultaten van dit onderzoek naar de vergrijzingsproblematiek en ouderenhuisvesting. Een aanvullend onderzoek verrichten naar krimpgebieden waar het vergrijzingspercentage hoog is, maar de inwoneraantallen van gemeenten teruglopen, zal een dergelijk onderzoek naar verschillen tussen provincies onderling legitimeren. Zonder een concrete woonzorgvisie 'doelloos' ouderenhuisvesting bouwen zal vooral in provincies als Groningen, Friesland en Drenthe om een andere kennisinfrastructuur vragen dan in de Randstedelijke provincies. Publieke waarden en bijbehorende sturingsperspectieven kunnen hierdoor afwijken tussen provincies onderling, en de inzet van tweedegeneratie-instrumentarium zal voor andere woningbouwdoelstellingen gelden dan in de Randstad. Gemeenten in de periferie kennen eigen uitdagingen als de starters die naar de grote stad verhuizen en ouderen die langer thuis blijven wonen, zelfstandig in het eigen vrijstaande huis. Niet vergeten mag worden dat per provincie gemeentebesturen verschillend aankijken tegen mantelzorg, het sociale domein en huisvesting van ouderen en verschillen in visies aan de orde van de dag zijn. Het maakt het onderzoeksveld veel groter dan vooraf ingeschat en de resultaten zijn daardoor mogelijk minder generaliseerbaar buiten de provinciegrenzen dan vooraf gedacht.

Wat tijdens het kwalitatief praktijkonderzoek (wel) opviel was het brede scala aan experts met een schat aan informatie, praktische ideeën en kennis. Metaforisch vergeleek de auteur van dit rapport het tijdens de interviews met de ernst van zijn sportblessure. Pas na een bezoek aan het vierde ziekenhuis ergens in Nederland werd deze complexe blessure (ond)erkend en gediagnostiseerd. Het bracht de auteur via sportartsen naar Baarn, Hoorn, Utrecht en Den Haag. Blijkt hieruit dat er regionaal en landelijk meer moet worden samengewerkt door kennisuitwisseling en kennisnetwerken om complexe vraagstukken doeltreffend te kunnen beantwoorden? De lezer mag het zeggen....

Het kwalitatief praktijkonderzoek heeft naast veel inspiratie en empirische data gezorgd dat per interpretatiekader uiteindelijk een stelling ingenomen kon worden. Tijdens het kwalitatief praktijkonderzoek heeft de interviewer de respondenten gevraagd naar het belang van audits. Tijdens het literatuuronderzoek is komen vast te staan dat het afnemen van audits binnen gemeenten kan bijdragen aan het borgen van overheidsdoelstellingen en met name de proceswaarden, die zijn ontstaan uit publieke en private waarden. Omdat er door respondenten zeer divers op werd gereageerd, is het begrip audits als feitelijke uitwerking niet verwerkt in de analyse.

De gekozen onderzoeksmethodologie was de juiste voor deze toetsend en ontwerpende onderzoeksvraag. Het grote aantal begrippen uit de hoofdvraag maakte het onderzoek complex, maar het overzicht werd behouden door de begrippen zorgvuldig te operationaliseren. De context van deze begrippen is vooraf helder en concreet beschreven, waardoor het theoretisch kader als basis gebruikt kon worden voor de beantwoording van de deelvragen uit de onderzoeksvraag.

Bibliografie

- Adriani, H. (2020). Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen [In person]. Soest, Nederland.
- Aken, J., & Andriessen, D. (2011). Handboek ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review Of Public Administration*, 38(2), 130-148. Opgehaald 12 april 2020 uit de EBSCO-database.
- Allen, B., Tamindael, L., Bickerton, S., & Cho, W. (2020). Does citizen coproduction lead to better urban services in smart cities projects? An empirical study on e-participation in a mobile big data platform. *Government Information Quarterly*, 37(1). Opgehaald 1 mei 2020 uit de EBSCO-database.
- Anechitei, A. (2018). Social Innovation through Urban Regeneration – A Local Model. *Review Of International Comparative Management*, 19(3), 244-255. doi: 10.24818/rmci.2018.3.244
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Julsing, M., Fischer, T., Peters, V., & Velden, T. (2019). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Beurden, E. van (2020). Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen [In person]. Soest.
- Boelhauer, P., & Hoekstra, J. (2009). Towards a Better Balance on the Dutch Housing Market? Analysis and Policy Propositions. *European Journal Of Housing Policy*, 9(4), 457-475. doi: 10.1080/14616710903357235
- Bol, N. van der, & Van der Arend, S. (2007). *Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief* (p. 1). Rotterdam: Erasmus University.
- Bommel, E. van (2019). *Omgevingswet*. Presentation at the Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
- Broekhuizen, H. (2020). Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen [In person]. Soest.
- Bruijn, H., & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84(3), 717-735. doi: 10.1111/j.1467-9299.2006.00609.x
- Bruijn, J. De, & Heuvelhof, E. Ten (1997). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Houten: Stenfert Kroese.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2016). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640-654. doi: 10.1080/14719037.2016.1192164
- Bressers, H., & Klok, P. (1988). *Fundamentals for a Theory of Policy Instruments*. International Journal Of Social Economics, 15(3/4), 22-41. Opgehaald 15 juni 2020 uit de ESCO-database.
- Buitelaar, E., Mertens, H., Needham, B., & de Kam, G. (2006). *Sturend vermogen en woningbouw* (p. 14). Utrecht: A-D Druk BV Zeist.
- Buuren, A. van (2018). *Uitnodigend besturen* (pp. 4 - 43). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Casady, C., Eriksson, K., Levitt, R., & Scot, W. (2019). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(2), Pages 161-183. Opgehaald 14 april 2020 uit de EBSCO-database.
- Cats, R. (2020). Vergrijpsd en dunbevolkt Finland snakt naar buitenlands talent. Opgehaald op 4 maart 2020, from <https://fd.nl/achtergrond/1317278/vergrijpsd-en-dunbevolkt-finland-snakt-naar-buitenlands-talent>
- Daalhuizen, F., van Dam, F., de Groot, C., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2019). *Zelfstandig thuis op hoge leeftijd* (pp. 6-18). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Drenth, E. (2020). Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen [In person]. Soest.
- Geest, D. van, & Teesink, P. (2019). *Publieke waarde creëren* (p. 2). Groningen: Vensters open 2.
- Graaf, G. de, van Doeveren, V., Reynaers, A., & van der Wal, Z. (2011). *Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden* (pp. 5-11). Amsterdam: Vrije universiteit van Amsterdam.
- Groetelaers, D. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling* (pp. 37 - 256). Delft: Delft University Press.
- Groot, C. de, Van Dam, F., & Daalhuizen, F. (2013). *Vergrijping en woningmarkt* (p. 5). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hart, P 't. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0* (pp. 1-40). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hirschman, A. (1982). *Shifting involvements*. Princeton, N.J.: Princeton University.
- Hoogerwerf, A. (1998). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership In The Shaping And Implementation Of Collaboration Agendas: How Things Happen In A (Not Quite) Joined-Up World. *Academy Of Management Journal*, 43(6), 1159-1175. doi: 10.5465/1556343
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate* (8th ed., p. 8). Abingdon: VK: Routledge.
- Ieperen, R. van. (2020). Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen [In person]. Soest.
- Jong, J. (2016). *Dealing with dysfunction: Innovative problem solving in the public sector* (1st ed.). Washington DC: Brookings Institution Press.
- Jong, A. de, & van Duin, C. (2010). *Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp* (pp. 5,6). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kalders, P., van Erp, J., & Peters, K. (2002). *Overheid in spagaat* (pp. 338-346). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Kersten, R., Schroots, S., Amerika, H., & Bregman, A. (2019). *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019* (1st ed.). Den Haag: Ministerie van Binnenlands zaken en Koninkrijkrelaties.
- Kjaer, A. (2010). *Governance* (p. 24). Cambridge: Polity Press.
- Klomps, J. (2020). Balans en synergie tussen publieke waarde en private doelstellingen [In person]. Soest.
- Krabben, E. van der, & Lenferink, S. (2018). The introduction of urban land readjustment legislation as an institutional innovation in Dutch land policy. *Habitat International*, 75, 114-121. Opgehaald 1 mei 2020 uit de EBSCO-database.
- Martens, A. (1999). *De eerste generatie versus de tweede generatie sturingsinstrumenten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Meer, F. Van de, (2020). *Geslotenheid, waarden en sociale verandering* (p. 7). Rotterdam: Erasmus University.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: what is Public Value Creation?. *Journal Of Public Administration*, 32, 192 - 219. Opgehaald 12 april 2020 uit de EBSCO-database.
- Ministerie van Volksgezondheid en Sport. (2018). *Programma Langer Thuis*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid en Sport.
- Montfort, C. Van (2004). *Ruimte voor goed bestuur* (p. 6). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal Of Public Administration*, 53(3), 296-303. doi: 10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value* (1st ed.). Harvard: University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Muilekom, R. van (2020). Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen [In person]. Soest.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), 377 - 387.
- Page, S., Stone, M., Bryson, J., & Crosby, B. (2015). Public Value Creation bij cross sector collaborations: a framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732. doi: 10.1111/padm.12161
- Rhodes, R. (2015). Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638-647. doi: 10.1111/puar.12504
- Poel, P. (2020). Meerderheid gemeenten heeft geen visie op woonzorg ouderen - Skipr. Opgehaald op 3 maart 2020, from <https://www.skipr.nl/nieuws/meerderheid-gemeenten-heeft-geen-visie-op-woonzorg-ouderen/>
- Schipaanboord, A. (2020). *Financiële geletterdheid als belemmering voor de verhuiscapaciteit onder ouderen* [In person]. Huis ter Heide.
- Schram, J., Van Twist, M., & Van der Steen, M. (2016). *Kansrijk maar kwetsbaar* (p. 12). Den Haag: NSOB.
- Schrijver, S. (2011). *De betekenis van interorganisatieel leiderschap*. Mondiaal Magazine, 4, 76 - 90.
- Schulz, M., & Frissen, P. (2017). *Politieke fragmentatie* (pp. 4 - 37). Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., Frissen, P., & Schram, J. (2018). *Gemeenteraden positioneren* (pp. 5 - 30). Den Haag: NSOB.
- Schuurmans, C. (2020). Balans en synergie tussen publieke waarden en private doelstellingen [In person]. Soest.
- Selnes, T. (2000). *Ruimte voor groen wonen* (pp. 11, 17). Den Haag: LEI.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2019). *Zorgen voor thuiswonende ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2008). Theories of democratic network governance. *Public Administration*, 86(3), 859-862. doi: 10.1111/j.1467-9299.2008.00751_1.x

- Sparrow, M. (2000). *The regularity craft: Controlling risks, solving problems and managing compliance* (1st ed.). Washington DC: Brookings Institution Press.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing* (pp. 6 - 58). Den Haag: NSOB.
- Steen, M. Van der, Peeters, R., & Van Twist, M. (2010). *Overheidssturing in een netwerksamenleving* (pp. 3 - 60). Den Haag: Ministerie van Vrom.
- Steen, M. Van der, Schulz, M., Schram, J., Frissen, P., & van Twist, M. (201Urban 9). *Explicitiete politiek* (p. 9). Den Haag: NSOB.
- Steen, M. Van der, Van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pup op publieke waarden* (p. 25). Den Haag: NSOB.
- Stewart, J. (2009). *Public policy values* (1st ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review Of Public Administration*, 36(1), 41-57. Opgehaald 17 april 2020 uit de EBSCO-database.
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy Of Management Review*, 20(3), 571. doi: 10.2307/258788
- Termeer, C., & Twist, M. van (1991). *De configuratiebenadering: een procestheorie voor sturingsvraagstukken* (p. 185). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Teisman, G., Van der Steen, M., Frankoswki, A., & Van Vulpen, B. (2018). Effectief sturen met multi level governance (pp. 2-7). Den Haag: NSOB.
- Uffelen, G. van (2020). Balans en synergie tussen publieke waarde en private doelstellingen [In person]. Soest.
- United Nations. (2019). *World Population Ageing* (p. 18). New York: Department of Economic and Social Affairs Population Division.
- Verdegaal, E. (2020). *Financiële geletterdheid van invloed op de verhuisgeneigtheid onder ouderen* [In person]. Huis ter Heide.
- Vergrijzing: *de gevolgen voor de woningmarkt*. (2020). Opgehaald 5 juli 2020, van <https://www.hanzevast.nl/nl/kennis/artikel/vergrijzing-wat-zijn-de-gevolgen-voor-de-woningmarkt>
- Verheul, W., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriends, R. (2017). *Gebiedstransformaties Ruimte voor durf en diversiteit* (p. 13). Delft: Technische Universiteit Delft.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). Het ontwerpen van een onderzoek. Den Haag: LEMMA.
- Vries, P. de (2020). *Ouderen op de koopwoningmarkt*. Presentation, Amsterdam.
- Wal, Z. van der (2006). Kernwaarden in Openbaar Bestuur en Bedrijfsleven: Een overzicht van de meest genoemde organisatiewaarden in bestuurskundige en bedrijfskundige literatuur. *Beleidswetenschap*, 20(2), 48-63.
- Wal, Z. van der (2016). De 21ste-eeuwse overheidsmanager. *Bestuurskunde*, 25(3), 78-89. doi: 10.5553/bk/092733872016025003010

Bijlagen

Bijlage 1 Begrippenlijst

Actoren

Actoren zijn de deelnemers aan een netwerk. Een netwerk bestaat uit een verbond van verschillende mensen en/of hun organisaties. Soms participeren mensen op persoonlijke titel, soms nemen zij deel aan het netwerk namens een organisatie of achterban.

Eerste generatie instrumenten

Juridisch instrumentarium, ook wel 'harde' sturing genoemd. Voorbeelden hiervan zijn wet- en regelgeving, subsidies om in een multi-actor netwerk regulerend en stimulerend op te kunnen treden (Kersten et al, 2019).

Handelingsperspectief

Beschikbare mogelijkheden om in een bepaalde situatie te handelen. Een manier van doen en denken die bijdraagt aan een betere aansluiting tussen beleid en toe te passen instrumenten.

Meerlaags werken

Meerlaags werken staat in de internationale literatuur bekend als Multi level governance. Het betreft een antoniem voor een single-actor netwerk waarbij er één centrale actor hiërarchisch sturing geeft. In een multi level governance netwerk zijn meerdere actoren verantwoordelijk voor sturing geven en gestuurd worden (Groetelaers, 2004). Het meerlaags werken reikt dan over de grenzen van de bestuurslagen heen (Teisman, 2018).

Netwerk

Een netwerk kan worden omschreven als een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1997).

Private organisaties

De private sector omvat alle entiteiten die niet volledig in handen zijn van de overheid.

Publieke waarden

Publieke waarden beschouwd als procedurele of procesgerelateerde, morele regels die horen bij de publieke sector zoals eerlijkheid, transparantie en rechtsgelijkheid. Publieke waarden laten zich leiden door gelijkheid, solidariteit, het publieke belang, stabiliteit, democratie en verantwoording (de Graaf et al., 2011).

Semipublieke organisaties

Voorbeelden van semipublieke organisaties zijn onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, zorgorganisaties, corporaties en energiebedrijven.

Sturing

Doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen. Het beïnvloeden van maatschappelijke processen door gebruik te maken van uiteenlopende instrumenten (Selnes, 2000).

Tweedegeneratie-instrumenten

Interactieve en participatieve sturingsinstrumenten. Ook wel 'zachte' sturing genoemd om in een multi-actor netwerk als overheid richtinggevend en faciliterend op te kunnen treden (Kersten Et al, 2019).

Waardecreatie

Het proces waarin (publieke) waarden tot stand komen.

Bijlage 2 Interviewgids

NB. Omdat het aantal vragen aanzienlijk is heeft u gelegenheid om achteraf de niet beantwoorde vragen alsnog van informatie te voorzien. Dit komt het onderzoek uiteindelijk ten goede.

NB. Deze opzet wordt door de opleiding beoordeeld; hieruit kunnen mogelijk nog wijzigingen voortvloeien.

NB. Omdat de impact van de coronacrisis voor dit onderzoek niet duidelijk is wordt een analyse daarop vooralsnog achterwege gelaten.

Introductie (uitleg doel en opzet van het interview)

Overheden, van Rijksoverheid tot op lokaal niveau binnen gemeenten, staan voor een forse woningbouwopgave door vergrijzing. Wetenschappers constateren dat veel van de bestaande sturingsinstrumenten niet meer goed passen bij de veranderende vraagstukken. De invloed van maatschappelijke initiatieven, eigen initiatieven van burgers, ondernemers en ondernemingen, kan niet meer los gezien worden bij het formuleren van visie, kernwaarden of publieke waarden. Een gezamenlijke publieke waardepropositie is dan ook bedoeld om richting te geven aan samenwerkingen tussen publieke, semi publieke en private organisaties. Public Value geeft overheidsmanagers een theoretisch kader wanneer zij maatschappelijke waarde willen creëren voor haar burgers en samenwerkingspartners. De theorie van Public Value Creation moet er voor zorgen dat overheidsmanagers op zoek kunnen naar een evenwicht tussen publieke waarden, operationele capaciteit (kennis, kunde, middelen, handelingsperspectief) en legitimiteit van de omgeving (draagkracht) waarbinnen zij handelen. De strategische driehoek van Mark H. Moore is hiervoor een veel gebruikt model.



Dit onderzoek heeft als doel het inzichtelijk maken welke van de toe te passen tweede generatie instrumenten zodanig inzetbaar zijn dat publieke waarden, legitimiteit en de operationele capaciteit van gemeenten in evenwicht zijn. Daarnaast moet het voor de gemeente en de partners uit het netwerk duidelijk worden welke instrumenten zodanig in te zetten zijn dat ze bijdragen aan het behalen van de woningbouwdoelstellingen die zijn ontstaan door de vergrijzing. De hoofdvraag van het onderzoek luidt daarmee: **Welke tweede generatie sturingsinstrumenten kunnen gemeenten zodanig inzetten, dat publieke waarden het draagvlak voor hun handelingsperspectieven vergroot?**

In de literatuur (en praktijk) bestaan veel inzichten over sturing door overheden en het toe te passen klassiek instrumentarium van de eerste generatie. Ook wel regulerende en stimulerende sturing genoemd. Voorbeelden hiervan zijn Europese (aanbestedings-)wetgeving, bestemmingsplannen en de lokale parkeernorm. Vooral die laatste is een doorn in het oog van veel ontwikkelaars en werkt prijsopdrijvend in de planvorming. Wetenschappers concludeerden vanuit hun onderzoek aan de TU Delft dat invloed van bestaand instrumentarium onderhevig is aan verandering en vernieuwing. 'Nieuwe' in het buitenland toegepaste instrumenten lijken een regulerend karakter te hebben, maar zonder een 'open mind' van de private partijen en stimulatie vanuit de overheid, maken zij op voorhand geen kans. Naast het gebruik van het klassieke instrumentarium zouden overheden steviger geëquipeerd moeten zijn, door in het netwerk meer mankracht, expertise en soft skills in te kunnen zetten. Instrumentarium van de tweede generatie is voornamelijk richtinggevend en faciliterend. De 21^e eeuwse overheidsmanager zou zich hiervoor meer moeten equiperen en laten kenmerken door een directe, participatieve en deliberatieve werkwijze, waardoor informatievergaring, overleg en de uitwisseling van argumenten centraal

staan. Om maatschappelijke barrières - die ontstaan in het netwerk van de gemeenten - te overwinnen, is daadkracht, expertise en mankracht nodig, schrijven experts. Ik zou mijn theoretische verkenning graag voort willen zetten door gebruik te maken van uw expertise uit de praktijk en bedank u alvast voor de medewerking aan het interview.

Interviewgids met topics

Deel 1: Interviewer	
Naam onderzoeker	Jaap ten Haaf
Locatie interview	Digitaal via Teams, Zoom of Skype
Datum interview	..
Tijd interview	..

Deel 2: Respondent	
Naam	..
Organisatie	..
Functie	..
Korte introductie van respondent	..

Deel 3: Introductie	
Achtergrond onderzoek	Toelichting topiclijst
Beeldopname en geluidopname afstemmen	Anonimiteit beantwoording vragen?
Vragen naar aanleiding van vooraf verstrekte introductie met vragen?	

Deel 4: Het lokale bestuur	
Samenwerking met de overheid	
Slagkracht gemeenteraad(sleden)	Woonzorgvisie gemeenten
Intrinsieke motivaties actoren	Publieke en private belangen
Provincie Utrecht	Autoriteit B&W

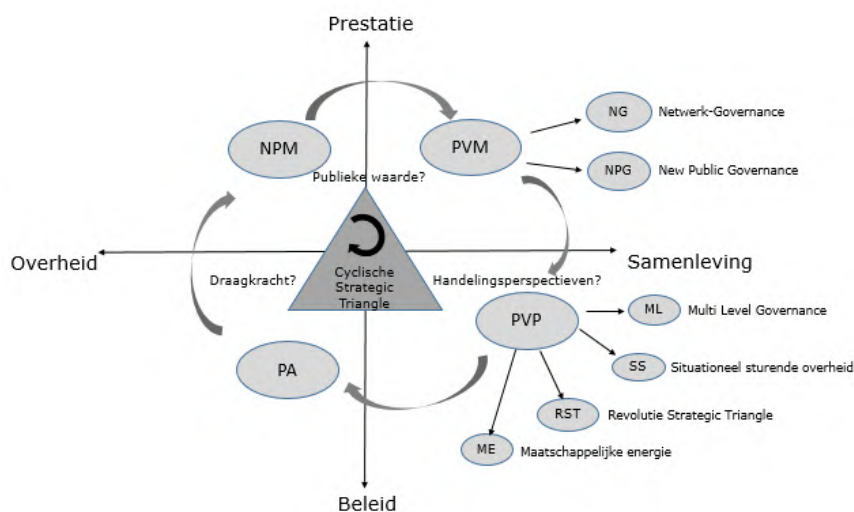
Om maar met de deur in huis te vallen: We zien de ouderengolf, vergrijzing en de hiermee gepaard gaande woningmarktproblematiek al decennia lang aan komen. Nederland staat in de top 5 van meest vergrijzende landen van Europa. We denken te weten waar onze ouderen zich bevinden, hoe ze wonen, waar ze naar toe willen en wat ze van hun toekomstige woning verwachten. Toch lopen de wachtlijsten voor het verpleeghuis op, zijn er geen verzorgingshuizen meer en wil een deel van de ouderen wel verhuizen, maar is er geen passend en betaalbaar aanbod.

1. In hoeverre wijkt de woningbouwproblematiek door vergrijzing af van de algehele woningbouwproblematiek die momenteel heerst in Nederland?
2. Wat zijn uw eigen laatste ervaringen met deze woningbouwproblematiek?
3. Wat vindt u van de aanpak van de lokale overheid om ruimtelijke vraagstukken doeltreffend aan te pakken?
4. Wie voert de regie in de samenwerking tussen gemeenten en haar partners voor het behalen van de (woningbouw) doelstellingen door vergrijzing?
5. Zijn een college van B&W en de gemeenteraad in staat om een woonzorgvisie op te stellen, te concretiseren en te sturen op de doelstellingen uit deze visie? Hoe werkt dit in de praktijk?
6. Op welke wijze zouden het college en de gemeenteraad zodanig kunnen samenwerken dat de doelmatigheid bevorderd kan worden?

Deel 5: Publieke waarden	
Het belang van gemeenschappelijke publieke waarden	
Maatschappelijke waarden	Immateriële waarden
Proceswaarden	Vertrouwen
Materiële waarden	Waardenpalet/waardenschema
Concretisering publieke waarden	Doeltreffendheid

Publieke en private waarden kunnen volgens de wetenschappelijke literatuur wezenlijk van elkaar verschillen. Voorbeelden van publieke waarden zijn sociale rechtvaardigheid, transparantie, integriteit en gehoorzaamheid. Private waarden zijn duurzaamheid, ondernemerschap, innovativiteit en effectiviteit. Je wilt elkaars waarden vooraf verzoenen om doelmatig samen te kunnen werken.

7. Wat is volgens u het belang van gemeenschappelijke publieke waarden?
8. Publieke waarden kenmerken zich nog wel eens als algemeen, vaag en abstract. Ook kunnen publieke en private waarden dus verschillen. Hoe concreet moeten publieke waarden vooraf vastgesteld zijn om met elkaar de juiste doelstellingen te kunnen formuleren? Hoe vindt dit plaats in uw praktijk?
9. In hoeverre is de intrinsieke motivatie van betrokkenen van invloed op het gezamenlijk bepalen van publieke waarden? Hoe kan de invloed van intrinsieke motivatie voorkomen worden?



Met de klok mee en opvolgend in de tijd: Traditional Public Administration (**PA**); New Public Management (**NPM**); Public Value Management (**PVM**); Public Value Pragmatism (**PVP**)

Deel 6: Publieke waardecreatie	
Welke publieke waarden creëert de gemeente samen met haar partners bij het oplossen van de woningbouwproblematiek?	
Maatschappelijke opbrengsten	Belangen van betrokkenen
Doeltreffendheid/ doelstellingen	Flexibiliteit & zekerheid

Volgens diverse wetenschappers bracht de theorie van Mark H. Moore over Public Value Creation ons opvolgende paradigma's om overheidsmanagers meer houvast te bieden in het netwerk(en). Vanuit publieke waarden stuurden zij achtereenvolgens en door de tijd heen op hiërarchie (PA), prestatie-indicatoren (NPM), samenwerking (PVM) en op responsiviteit met de samenleving (PVP). Het laatste paradigma is een meer hybride, pragmatische en situationele wijze van sturing. Inmiddels is door de wetenschap

duidelijk geworden dat deze paradigma's achtereenvolgens, maar ook naast elkaar kunnen bestaan in vier kwadranten, wat betekent dat gemeenten meervoudig zouden moeten gaan sturen vanuit de maatschappelijke en ruimtelijke context waar ze zich in bevinden.

10. Meervoudige sturing op maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken in een netwerk met zo veel belanghebbenden is complex. Volgens onderzoekswetenschappers zouden gemeenten vooral andere actoren hier voor in moeten zetten bijvoorbeeld via Public Private Partnerships. Op welke wijze vindt dit al plaats in de praktijk?
11. Maakt het volgens u een verschil wie er vanuit de kern van de Strategic Triangle driehoek en de vier kwadranten stuurt op het behalen van de doelstellingen? De overheid, de semi-publieke partner of de private partner? En waarom denkt u dat?

Deel 7: Strategic Triangle	
Het evenwicht tussen publieke waarden, legitimiteit en operationele capaciteit	
Overheidsmanager 2.0	Doelstellingen irreëel
Audits	Legitimiteit van de omgeving
Beschikbaarheid van (technische) middelen	Publieke waarden afstemmen op operationele capaciteit of andersom?

Wetenschappers stellen ook dat de overheid geëquipeerd moet zijn om meervoudig te kunnen sturen. Het toepassen van de Strategic Triangle zorgt voor evenwicht tussen publieke waarden, legitimiteit van de geautoriseerde omgeving en operationele capaciteit (kennis, kunde, middelen) om dit te bewerkstelligen. Tegenwoordig is ook een groter aantal belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming en draait het steeds vaker om vertrouwen, netwerken en interpersoonlijke relaties. Publieke waarden ontstaat dan meer in samenspraak en door betrokkenheid van partners, burgers en maatschappelijke organisaties. Het gebruik van de Strategic Triangle zou hier op aangepast moeten worden volgens wetenschappers.

12. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het gebruik van een dergelijke driehoek? Merkt u hier iets in de praktijk van?
13. In welke mate kunnen audits bijdragen aan het borgen van het evenwicht binnen de driehoek? Gebeurt dit in de praktijk (in samenwerking met het netwerk)?
14. In hoeverre zijn de verschillende kwadranten van invloed op het evenwicht tussen publieke waarden, legitimiteit en operationele capaciteit?

Deel 8: Instrumentarium	
Tweede generatie instrumenten	
Interactieve communicatie	Gezamenlijke fondsen
Right to challenge	Meervoudige sturing
Systematisch evalueren (audits)	Effectiviteit
Soft-skills	Omgevingswet

Instrumentarium is bedoeld om het effectief bereiken van doelstellingen te bevorderen. Tweede generatie instrumenten zijn vooral communicatieve en informele instrumenten voor bijvoorbeeld het bereiken van een wilsovereenstemming tussen partijen. Daarnaast draagt het bij aan het overwinnen van maatschappelijke barrières door persoonsgerichte instrumenten, waarbij een natuurlijk persoon wordt ingezet om bij een actor een bepaald gedrag te ontwikkelen.

15. Welke tweede generatie instrumenten zetten gemeenten doelmatig in om de woningmarktproblematiek door vergrijzing het hoofd te bieden?
16. Welke tweede generatie instrumenten zetten de overige betrokkenen doelmatig in om de woningmarktproblematiek door vergrijzing het hoofd te bieden?
17. Denkt u dat tweede generatie instrumenten de uiteindelijke oplossing gaan bieden voor het oplossen van de woningmarktproblematiek door vergrijzing?
18. Welke tweede generatie instrumenten mist u in de samenwerking welke volgens u kunnen bijdragen aan het behalen van de woningbouwdoelstellingen door vergrijzing?
19. Wat voegen deze instrumenten extra toe ten opzichte van eerste generatie instrumenten?

Deel 9: Operationele capaciteit	
De invloed van publieke waarden op de operationele capaciteit	
Doelstellingen irreëel	Continuïteit
Nieuwe rol gemeenten?	Competenties
Omgevingswet	

Voor de laatste jaren zijn de maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken complex geworden. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben meer zeggenschap. De nieuwe Omgevingswet is aanstaande. Deze wet biedt meer ontwikkelruimte aan betrokkenen waardoor gemeenten zich nog meer faciliterend en richtinggevend moeten gaan opstellen.

20. Is de operationele capaciteit voldoende in evenwicht met de legitimiteit en publieke waarden? Is meer evenwicht gewenst? Hoe kan dat bereikt worden? Welke invloed heeft dit dan op de doeltreffendheid waarmee de gemeenten kunnen sturen in een netwerk.
21. Hoe vindt u dat de operationele capaciteit van gemeenten en overige betrokkenen afgestemd moet gaan worden op nieuw instrumentarium als de Omgevingswet?
22. Onderzoekers spreken over het inrichten van een nieuwe kennisinfrastructuur binnen de overheid om de overheidsmanager meer geëquipeerd te laten raken. Wat roept dat bij u op?

Deel 10: Legitimiteit	
Perspectieven van actoren uit het netwerk die het draagvlak voor de handelingsperspectieven van gemeenten beïnvloeden.	
Rechtmatigheid	Inspraak
Zichtbaarheid	Snelheid
Netwerk/keten	Samenwerkingsverbanden
Ambitieniveau	Draagvlak

Veel van de bestaande sturingsinstrumenten zouden niet meer goed passen bij de veranderende omstandigheden, daarmee doelend op de invloed van maatschappelijke initiatieven, eigen initiatieven van burgers, ondernemers en ondernemingen. Er is lokaal ook veel ruimte voor bezwaarprocedures waardoor plannen vertragen. Het bereiken van brede consensus over publieke waarden zou de legitimiteit van de geautoriseerde omgeving moeten vergroten. Van belang is dan niet zozeer of het juridisch mag, maar of het mag vanuit de verhoudingen en verdeling van de samenleving.

23. Op welke wijze zoekt de gemeente de benodigde legitimiteit van de omgeving en wat is die omgeving wat u betreft?
24. Mag het handelen van de overheid soms onrechtmatig zijn in het belang van het behalen van de woningbouwdoelstellingen door vergrijzing?

Tot slot:

25. Mist u nog essentiële informatie die tijdens dit interview niet aan bod gekomen is?
26. Bent u eventueel bereid om aansluitend deel te nemen aan een ronde tafel gesprek?
27. Wilt u het eindresultaat van dit onderzoek ontvangen?