

Faculteit der Managementwetenschappen
Planologie

februari, 2009

Effectiviteit en efficiëntie van gebiedsgerichte arrangementen wonen zorg en welzijn

Een onderzoek gebaseerd op ervaringen in
de provincie Gelderland. Januari 2009

George de Kam
Bijzonder hoogleraar maatschappelijk ondernemen
met grond en locaties

Radboud Universiteit Nijmegen



Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	8
2. Methode	10
2.1 Begripsbepaling	10
2.2 Uitspraken uit focusgroepen	11
2.3 Informatie uit de provinciale monitor	11
2.4 Combinatie uitspraken focusgroepen en monitor	12
3. Uitspraken van de focusgroepen.....	12
3.1 Effectiviteit van lokale arrangementen voor wonen zorg en welzijn	13
Inhoudelijke aspecten van effectiviteit	13
Procesaspecten van effectiviteit.....	17
3.2 Stimulansen voor effectiviteit vanuit de gemeente.....	21
Stimulansen voor inhoudelijke effectiviteit.....	21
Stimulansen voor procesmatige effectiviteit.....	22
3.3 Gemeentelijke sturing en de efficiënte realisatie van woonservicegebieden.....	23
3.4 Provinciaal beleid als ondersteuning bij de realisatie van woonservice gebieden..	24
Inhoudelijke aspecten van effectiviteit	24
Procesmatige aspecten van effectiviteit.....	25
4. De uitkomsten van de monitor van het programma O&V	25
4.1 Opzet van de monitor O&V	26
4.2 Samenwerking en procesgang.....	28
4.3 Samenhang en integraliteit.....	30
4.4 Realisatie.....	32
4.5 Besteding van middelen	33
5. Conclusies en aanbevelingen	34
5.1 Effectiviteit en efficiëntie bij realisatie van woonservicegebieden	34
5.2 Monitoring van de voortgang van het programma O&V.....	36
5.3 Aanbevelingen aan de provincie Gelderland	38
5.5 Aanbevelingen aan gemeenten	39
5.6 Aanbevelingen aan corporaties	40
5.7 Aanbevelingen aan zorginstellingen.....	41
5.8 Aanbevelingen aan cliëntorganisaties.....	41
Bronnen.....	42
Bijlage 1: Uitspraken van de focusgroepen	43
Effectiviteit van lokale arrangementen voor wonen zorg en welzijn	43
Stimulansen voor effectiviteit vanuit de gemeente.....	51
Gemeentelijke sturing en de efficiëntie van de realisatie van woonservicegebieden...	54
Provinciaal beleid als ondersteuning bij de realisatie van woonservice gebieden.....	57
Bijlage 2: Uitspraken uit de focusgroepen, verschillen in opvattingen naar respondentgroep.....	60
Bijlage 3. Aanbevelingen aan de provincie Gelderland.....	66

Samenvatting

In veel Nederlandse gemeenten wordt gewerkt aan het tot stand brengen van woonservicegebieden, ook wel aangeduid als woonzorgzones. Ook de provincie Gelderland onderkent het belang van deze nieuwe voorzieningen, en heeft een programma gemaakt om de realisatie ervan te stimuleren.

De Radboud Universiteit heeft een onderzoek uitgevoerd om te achterhalen welke factoren een rol spelen bij het effectief realiseren van een woonservicegebied. Het doel van het onderzoek is om te achterhalen wat de verschillende actoren – cliënten, zorgorganisaties, gemeenten, corporaties en adviseurs – beschouwen als een effectieve manier om woonservicegebieden te realiseren, en hoe zij vinden dat gemeenten en provincie de effectiviteit en efficiëntie bij het tot stand brengen van deze gebieden kunnen bevorderen. Op grond van die kennis kunnen gemeenten meer gerichte keuzes maken welke vorm van sturing zij willen kiezen, en kan ook de provincie beter inzicht krijgen in het rendement van haar middelen die zij inzet voor ondersteuning van lokale arrangementen.

Bij het onderzoek zijn – naast een beperkt literatuur- en documentenonderzoek – twee verschillende bronnen gebruikt. De eerste bestaat uit de uitkomsten van een vijftal focusgroepbijeenkomsten met cliënten, gemeenten, zorg- en welzijnsorganisaties, corporaties en hun adviseurs. De tweede bron zijn de gegevens over de voortgang van de gesubsidieerde projecten die door de initiatiefnemers aan de provincie Gelderland zijn verstrekt in het kader van haar monitoring. Dit betekent dat het onderzoek beperkt is in omvang en scope, maar hoewel het onderzoek voor een belangrijk deel gebaseerd is op ervaringen in Gelderse projecten, kunnen de uitkomsten ook van nut zijn voor overheden en hun partners die elders in het land aan vergelijkbare projecten werken.

Effectiviteit en efficiëntie bij realisatie van woonservicegebieden

Bij het ordenen van de inzichten van de deelnemers van de focusgroepen is het zinvol gebleken om onderscheid te maken naar enerzijds de inhoudelijke, en anderzijds de procesmatige aspecten van effectiviteit.

Inhoudelijk wordt de *outcome op klantniveau* centraal gesteld: woonservicegebieden zijn (alleen) effectief wanneer de burger iets aan het project heeft. Als dit het geval is, kan het project rekenen op meer draagvlak en heeft het meer kans van slagen. Daarnaast benoemen de respondenten ook de wenselijkheid van *outcome op macroniveau*; het is van belang dat het project toekomstgericht is, draagvlak heeft onder de bevolking en maatschappelijk rendement oplevert.

Naast deze inhoudelijke aspecten zijn ook procesmatige factoren benoemd die bijdragen aan effectieve realisatie van woonservicegebieden. Er zijn veel uitspraken gedaan over het stellen van *doelen* en het waarborgen van de *procesgang*. Woningcorporaties en adviseurs hechten er relatief veel belang aan om (vooral) concreet te werk te gaan, cliëntorganisaties en adviseurs benadrukken om te communiceren met de doelgroep. Gemeenten vinden het belangrijk om integraal gezamenlijk te werk te gaan, met een actieve houding van de deelnemers.

Met betrekking tot *leiderschap, regie en samenwerking* wordt door cliënten, zorginstellingen en adviseurs het meest genoemd dat de provincie een faciliterende rol moet hebben. Een laatste procesaspect is de *communicatie*, waarbij de deelnemers aan de focusgroepen vooral aandacht vragen voor de communicatie tussen actoren onderling en – in het geval van de gemeente – ook binnen één en dezelfde organisatie, en tussen gemeenten onderling.

Rol van de gemeente

Gemeenten kunnen stimuleren dat effectieve woonservicegebieden worden gerealiseerd door de belangen van de burgers scherp in het oog te houden, en te zorgen voor een goede inkadering van projecten zowel ruimtelijk in de wijken als in demografisch opzicht. Een andere belangrijke stimulans is het gericht inzetten van gemeentelijke instrumenten op andere beleidsterreinen, zoals bestemmingsplannen, grondbeleid en de inrichting van de woonomgeving. De respondenten vinden dat gemeenten duidelijk moeten maken dat hun commitment zich over meerdere raadsperiodes uit zal strekken, een van de instrumenten die daarvoor gebruikt kunnen worden is een breed gedragen wijkvisie met uitvoeringsprogramma, Daarbij hoeft het leiderschap niet per definitie bij de gemeente zelf te liggen, als de rolverdeling maar duidelijk is en niet een sluimerende bron van conflicten is. Een bijzondere bijdrage kan de gemeente ook leveren op het vlak van communicatie met de burgers.

Naast deze gemeentelijke bijdragen aan de effectiviteit, kan gemeentelijke sturing ook invloed uitoefenen op de efficiëntie van de realisatie van woonservicegebieden. De deelnemers van de focusgroepen zien de efficiëntie toenemen als gemeenten vooraf voldoende investeren in vooronderzoek en het selecteren van partners waarvan zij een actieve bijdrage verwachten. Gemeenten kunnen veel bijdragen aan efficiëntie door integratie van hun eigen activiteiten, korte lijnen naar bestuurders en een goed georganiseerd besluitvormingstraject met de gemeenteraad. Daarnaast kunnen gemeenten rechtstreeks de kosten van realisatie van woonservicegebieden verminderen, door onderzoeksgegevens aan te bieden, grondprijzen te matigen en de benutting van accommodaties te optimaliseren. Langs indirecte weg kunnen de realisatiekosten verlaagd worden door de inzet van vrijwilligers of maatschappelijk verantwoord ondernemen van derden te stimuleren.

Rol van de provincie

Over de rol van de provincie bij de effectieve realisatie van woonservicegebieden zijn de opvattingen in de focusgroepen verdeeld. Sommigen vinden dat de provincie zich zo min mogelijk met de inhoud van deze projecten zou moeten bemoeien, terwijl anderen wel degelijk een rol zien. Daarbij worden genoemd het signaleren van witte vlekken in het voorzieningenniveau, of het bevorderen van innovaties die van belang zijn voor eindgebruikers van woonservicegebieden. Minder vergaand is een coördinerende rol voor de provincie, gericht op regionale spreiding en het stimuleren van gemeentegrensoverschrijdende projecten. Concrete stimulansen kan de provincie geven door soepel om te gaan met de eigen regelgeving, procesbegeleiding aan te bieden, en subsidies te verstrekken. Sommige deelnemers van de focusgroepen vinden overigens dat

(de praktijk van) het subsidiëren van externe procesbegeleiding minder effectief is omdat het een betere prikkel zou zijn als de financiering daarvan door partijen zelf zou gebeuren. Ten slotte kan de provincie een belangrijke bijdrage leveren aan de effectieve realisatie van woonservicegebieden door de uitwisseling van kennis en ervaring tussen projecten te bevorderen.

Monitoring van de voortgang van het provinciale programma O&V

Naast de conclusies die getrokken konden worden uit de bijeenkomsten met de focusgroepen is ook een analyse gemaakt van de uitkomsten van de monitor van de projecten die subsidie ontvangen in het kader van het programma O&V.

Deze monitor wordt gevoed met informatie die de initiatiefnemers van de in totaal 21 gehonoreerde projecten verstrekken; voor het onderzoek werd gebruik gemaakt van de rapportages die in 2006 zijn ingezonden.

Bij het format van de monitor die de provincie Gelderland heeft gemaakt wordt aangetekend dat het een omissie is dat dit niet standaard ruimte biedt om de betrokkenheid van cliënten(groepen) als partij bij de realisatie van woonservicegebieden te beschrijven.

De monitor vraagt de respondenten te rapporteren over vier onderwerpen, te weten de samenwerking en procesgang, de samenhang en integraliteit van het project, de daadwerkelijke realisatie en de financiële aspecten van het project.

Door de respondenten zijn verschillende zwakke punten op het gebied van *samenwerking en procesgang* genoemd. Enkele van deze punten kunnen verbeterd worden door de cliënten of eindgebruikers nadrukkelijk te betrekken in het samenwerkingsproces. De projecten vertonen onderling grote verschillen in de diversiteit van de betrokken partijen, naast gemeente en corporatie zijn nog minimaal 2 en maximaal 22 andere partijen partners in het proces. Het blijkt dat gemeenten vaker dan corporaties initiatiefnemer zijn in projecten met een grote diversiteit aan partijen, en ook dat cliënten nooit als participant worden genoemd in de projecten waar corporaties de trekker zijn. De verschillen tussen gemeenten en corporaties als initiatiefnemer klinken ook door in het soort knelpunten dat door hen wordt gesignaleerd. Gemeenten wijzen op concurrentie tussen zorgpartijen en het feit dat partijen hun eigen bedrijfsvoering (nog) als onaantastbaar beschouwen. Corporaties signaleren trage besluitvorming, gebrekkige mandatering van partijen en te weinig durf.

Wat betreft *integraliteit en samenhang*, moeten partijen er om denken de ambities in de planvormingfase realistisch te formuleren, want de monitor geeft signalen dat wellicht niet alle ambities op dit gebied gerealiseerd zullen gaan worden. Met name bij het element vraagsturing blijkt dat risico aanwezig te zijn.

De diversiteit aan voorzieningen in de projecten (van woningen tot multifunctionele centra en dergelijke) varieert sterk, relatief de grootste diversiteit vinden we in projecten waar corporaties de initiatiefnemer zijn. Hoewel we eerder concludeerden dat in de projecten die door corporaties getrokken worden minder verschillende partijen deelnemen, is de outcome dus niet minder complex dan bij de projecten waar de gemeente initiatiefnemer is. Zwakke punten met betrekking tot integraliteit en samenhang die gemeenten noemen hebben onder andere te maken met de trage realisatie van

multifunctionele accommodaties, en afstemmings- en exploitatieproblemen binnen de zorg. Corporaties wijzen vooral op zaken als de gebrekkige kennisuitwisseling, het onvermogen om over de schutting te kijken en het niet op elkaar afgestemd zijn van de procesgang bij verschillende partijen in het project.

Het derde onderdeel van de monitor heeft betrekking op de daadwerkelijke *realisatie* van de projecten. Het blijkt dat een relatief lage waardering voor de realisatie niet correspondeert met een bovengemiddelde diversiteit aan partijen of voorzieningen in de projecten. In vrijwel al deze projecten is de gemeente initiatiefnemer. De ‘pijn’ blijkt vooral te zitten in het tegenvallende tempo waarin meer gecompliceerde zorgvoorzieningen (zoals nachtzorg) tot stand kunnen komen, dat zijn zaken die grotendeels buiten de competentie van gemeente of corporatie als initiatiefnemer liggen. Maar ook belemmeringen buiten de zorg worden gesignaleerd, zoals gebrekkige communicatie tussen gemeentelijke diensten, problemen met samenvoeging van gemeenten of met de daadwerkelijke invulling van de regie van projecten.

Als laatste onderdeel in de monitor is de respondenten gevraagd naar de *besteding van middelen*. Dit onderdeel geeft in principe belangrijke informatie om uitspraken te kunnen doen over de efficiëntie van de manier waarop de verschillende gesubsidieerde projecten worden gerealiseerd, maar gezien de stand van de projecten en de beperkte vergelijkbaarheid van de cijfers in de monitor is dat nog niet goed mogelijk. Wel is reeds te zeggen dat er aanzienlijke verschillen in efficiëntie verwacht mogen worden, omdat er nauwelijks verband is tussen de hoogte van de toegekende subsidies en de complexiteit of diversiteit binnen de projecten. In dit verband is het nog van belang te vermelden dat uit de focusgroepen naar voren kwam dat gemeenten de subsidies aan de lage kant vinden, en dat de door de provincie opgelegde verantwoordingsverplichtingen te zwaar zijn. Corporaties zien de subsidies meer als stimulerend dan als beslissend, en vinden dat de provincie juist wel wat meer verantwoording van de ontvangers zou mogen vragen.

Aanbevelingen aan de provincie Gelderland

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zijn enkele aanbevelingen opgesteld voor beleid van de provincie Gelderland. De suggesties van de focusgroepen voor effectiviteit en efficiëntie op het niveau van lokale projecten kunnen gepubliceerd worden in een werkdocument, waardoor kennisoverdracht naar het veld kan plaats vinden. De provincie Gelderland past terughoudendheid in het opstellen van eigen inhoudelijke doelstellingen voor woonservicegebieden, maar zou wel enkele speerpunten kunnen formuleren: bijvoorbeeld dat cliënten nadrukkelijker worden betrokken in het proces. De provincie Gelderland moet aan intensieve en breed (dus niet alleen op gemeenten) gerichte communicatie met het veld werken, en zou een rol kunnen spelen in het onderzoeken en meten van concrete effecten van projecten voor de lokale burger/cliënt. Door hier een eigen accent te leggen kan de provincie er aan bijdragen dat ‘outputdenken’ in termen van voor de professionele partijen herkenbare en hanteerbare combinaties van gebouwen en diensten permanent geconfronteerd wordt de vraag naar de beste resultaten in termen van outcome.

De provincie Gelderland zou ‘harder’ moeten zijn in het verbinden van consequenties aan het wel of niet goed lopen van projecten, en daarnaast expliciet aandacht kunnen vragen voor de mate waarin en de manier waarop gesteunde projecten aan de specifiek door de provincie geformuleerde doelstelling van het hebben van een voorbeeldfunctie voldoen. Er is veel behoefte aan een rol van de provincie Gelderland als (soms ontwikkelaar), in ieder geval verspreider van kennis, expertise. In het bijzonder bij gemeenten en cliënten bestaat die behoefte. Wanneer lokale partijen er onvoldoende in slagen om die outcome te realiseren waar de burger behoefte aan heeft, zou de provincie ook kunnen overgaan tot het instellen van impuls/adoptieteams, zoals bij de stedelijke vernieuwing.

Aanbevelingen aan gemeenten

Gemeenten spelen altijd een rol bij de realisatie van woonservicegebieden, maar er is geen eenduidig antwoord op de vraag wat voor gemeenten de meest gewenste rol is. Wel is er een aantal opmerkingen gemaakt, die kunnen dienen als aanbeveling voor gemeenten.

Als eerste moet de gemeente in overleg treden met de verschillende betrokken partijen. Zo kan ze een inschatting maken van de behoeftes die er in de gemeente bestaan. Het raadplegen van burgers en cliënten dient niet alleen in de planvormingfase te gebeuren, maar ook in fases verder in het proces. Hier is een speciale rol weggelegd voor de gemeente, aangezien zij de burgers vertegenwoordigt en gehouden is hun belangen zo goed mogelijk te dienen. Voor andere betrokken partijen geldt dat niet.

De gemeente kan een grote rol spelen in het bijeenbrengen en activeren van de partijen bij het formuleren van visie en doelstellingen, al dan niet ondersteund met externe projectleiding

Tijdens het proces kan de gemeente maximaal gebruik maken van de mogelijkheden binnen de wet, inclusief haar inzet op relevante andere beleidsterreinen zoals grondbeleid en ruimtelijke ordening. Dit voorkomt frustraties door vertragingen. Ten slotte is het voor gemeenten van belang om goede interne en externe communicatie te hebben. Bij externe communicatie is er een speciale rol weggelegd voor de gemeente in het communiceren van plannen naar burgers en andere betrokkenen. Ook kunnen gemeenten onderling kennis met elkaar uitwisselen en zo van elkaar leren.

Aanbevelingen aan corporaties

Ook voor corporaties is niet op voorhand te zeggen wat hun meest gewenste rol is. In sommige projecten zijn corporaties vooral volgend, terwijl ze op andere plaatsen juist de kar trekken.

Wanneer een corporatie de leiding heeft, is het belangrijk om veel aandacht te schenken aan het actief betrekken van cliëntorganisaties bij het project. Het nadrukkelijk betrekken van meer partijen – waaronder in de eerste plaats cliëntenorganisaties - kan extra kennis en draagvlak opleveren.

Een ander aandachtspunt is dat corporaties geneigd zijn te snel van start te gaan met de uitvoering van het project.

In andere projecten is de corporatie niet leidinggevend, maar wel deelnemer aan het proces. In deze gevallen kan het een aandachtspunt zijn om goed betrokken te blijven en

ook voldoende uren en mankracht te reserveren voor het project. Om de complexe doelstellingen van een woonservicegebied te realiseren zal het nogal eens nodig zijn dat corporaties meer in het proces investeren dan bij routineuze projecten, bijvoorbeeld omdat cultuurverschillen moeten worden overbrugd of omdat moet worden samengewerkt met partners die slechts beperkte armslag of mandaat hebben.

Aanbevelingen aan zorginstellingen

Zorginstellingen leveren diensten die essentieel zijn voor de realisatie van woonservicezones, en kunnen zich profileren door in de planvormingfase kennis in te brengen over de kenmerken en wensen van de eindgebruikers. Een aanbeveling is dat gezorgd moet worden voor een voldoende ruim mandaat voor de vertegenwoordigers die aan het proces deelnemen, en voor het reserveren van de uren en financiële middelen die nodig zijn om het project tot een goed einde te brengen.

Als samenwerkingspartner moet een zorginstelling niet alleen de eigen doelen, maar ook Wat regelmatig genoemd wordt in monitorformulieren en focusgroepen, is dat zorginstellingen met elkaar concurreren en daarom niet het achterste van hun tong willen laten zien in vergaderingen. Het is daarom van belang dat zorginstellingen die samen deelnemen aan een project elkaar vertrouwen en informatie uitwisselen.

Aanbevelingen aan cliëntorganisaties

Hoewel het belang daarvan door alle partijen onderschreven wordt, is het toch niet vanzelfsprekend dat cliënten geraadpleegd worden bij het realiseren van projecten. Om deze situaties te voorkomen kunnen cliëntorganisaties zichzelf meer profileren, professionaliseren en een actievere rol te spelen in het openbaar. Hierdoor worden zij wellicht eerder uitgenodigd om in een projectgroep zitting te nemen.

Een ander belangrijk punt waarvoor zij zich sterk kunnen maken is het meten van de tevredenheid van burgers en cliënten met de komst van het woonservicegebied? Is de zorg toegankelijker geworden? Dit zal verbeterpunten voor het huidige project opleveren en wellicht ook bruikbare kennis voor andere projecten.

1. Inleiding

In veel Nederlandse gemeenten wordt gewerkt aan het tot stand brengen van woonservicegebieden, ook wel aangeduid als woonzorgzones. Ook provincies onderkennen het belang van deze nieuwe voorzieningen. Zo steekt de provincie Gelderland veel energie en financiële middelen in het realiseren van het programma Ontgroening en Vergrijzing (O&V)¹. Een van de onderdelen die het programma ondersteunt is het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek naar de manier waarop de coördinatie tot stand komt bij de lokale gebiedsgerichte arrangementen voor wonen, zorg en welzijn (woonservicegebieden) die met provinciale middelen worden ondersteund. Dat (promotie)onderzoek wordt uitgevoerd door drs. Peter Hendriksen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Parallel daarmee is ook een veel meer beperkte studie verricht om

¹ Voor het programma Ontgroening en Vergrijzing (dat sinds 2008 ‘Thuisgeven in Gelderland’ heet) zie www.kennispleinvergrijzing.nl. Hier staat ook een overzicht van de projecten die in het kader van dit programma gesubsidieerd worden.

beter zicht te krijgen op de effectiviteit en efficiëntie van de bedoelde projecten. Het doel van het onderzoek is om te achterhalen wat de verschillende actoren – cliënten, zorgorganisaties, gemeenten, corporaties en adviseurs – beschouwen als een effectieve manier om woonservicegebieden te realiseren, en hoe zij vinden dat gemeenten en provincie de effectiviteit en efficiëntie bij het tot stand brengen van deze gebieden kunnen bevorderen. Op grond van die kennis kunnen gemeenten meer gerichte keuzes maken welke vorm van sturing zij willen kiezen, en kan ook de provincie beter inzicht krijgen in het rendement van haar middelen die zij inzet voor ondersteuning van lokale arrangementen. Bovendien kan blijken dat er bij de genoemde actoren sprake is van verschillende opvattingen of blinde vlekken met betrekking tot de effectiviteit van woonservicegebieden, en dat kan voor deze actoren aanleiding zijn om hun beleid bij te stellen.

Bij het onderzoek zijn – naast een beperkt literatuur- en documentenonderzoek – twee verschillende bronnen gebruikt. De eerste bestaat uit de uitkomsten van een vijftal focusgroepbijeenkomsten met cliënten, gemeenten, zorg- en welzijnsorganisaties, corporaties en hun adviseurs. Deze bijeenkomsten hebben in de vroege zomer van 2007 plaats gevonden. De tweede bron zijn de gegevens over de voortgang van de gesubsidieerde projecten die door de initiatiefnemers aan de provincie Gelderland zijn verstrekt in het kader van haar monitoring. Dit betekent dat het onderzoek beperkt is in omvang en scope. Omdat er sprake is van *work in progress* in de projecten die steun ontvangen in het kader van het programma O&V zal een bepaling van effectiviteit en efficiëntie zich immers alleen nog maar kunnen richten op de op korte termijn behaalde resultaten en de daarvoor verrichte inspanningen van de betrokken overheden en hun lokale partners. Een andere beperking is dat geen eigen veldonderzoek is gedaan naar de tot nu toe behaalde resultaten in de projecten.

Hoewel het onderzoek dus voor een belangrijk deel gebaseerd is op ervaringen in Gelderse projecten, kunnen de uitkomsten ook van nut zijn voor overheden en hun partners die elders in het land aan vergelijkbare projecten werken. Dat geldt met name voor de uitspraken van de focusgroepen over effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van woonservicegebieden.

De opbouw van het rapport is als volgt. Eerst een kort hoofdstuk waarin de aanpak van het onderzoek wordt beschreven. Dan worden de uitkomsten van de focusgroepen in beeld gebracht: wanneer zijn arrangementen effectief, hoe kunnen gemeenten die effectiviteit stimuleren en welke vorm zou provinciale ondersteuning moeten hebben? Het volgende hoofdstuk bestaat uit een reflectie op de monitoring van het provinciale ondersteuningsprogramma. Zowel de gevolgde methode als de uitkomsten ervan worden beschouwd in het licht van de uitkomsten van de focusgroepen. Ter afsluiting volgen conclusies en aanbevelingen, gericht op lagere overheden en de partners waarmee zij samenwerken bij de realisatie van woonservicegebieden. Bij het rapport zijn drie bijlagen gevoegd. Bijlage 1 geeft een volledig overzicht van alle uitspraken van de focusgroepen over effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van woonservicegebieden. Bijlage 2 laat zien hoe de opvattingen over de verschillende aspecten van dit onderwerp verschillen tussen de vijf groepen respondenten (cliëntenorganisaties, zorgorganisaties, gemeenten,

woningcorporaties en adviseurs). Bijlage 3 ten slotte geeft een overzicht van de adviezen die de focusgroepen hebben geformuleerd voor provinciaal beleid.

2. Methode

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van twee bronnen: gesprekken met focusgroepen, en de provinciale monitor. Dit hoofdstuk laat eerst zien hoe de begrippen effectiviteit en efficiëntie zijn gedefinieerd, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de concepten ‘maatschappelijk rendement’ en ‘financieel rendement’. Dit denkkader wordt vervolgens gehanteerd om de uitspraken van de focusgroepen te ordenen. Na een toelichting op dit onderdeel van het onderzoek wordt omschreven hoe de informatie uit de provinciale monitor gebruikt is om in beeld te brengen wat de effectiviteit is van de verschillende lopende projecten. Daarna wordt uiteengezet op welke manier door combinatie van informatie uit de monitor met de uitspraken van de focusgroepen een verklaring gezocht is voor de verschillen in effectiviteit.

2.1 Begripsbepaling

Effectiviteit of doeltreffendheid van beleid heeft te maken met de mate waarin de doelen van het beleid bereikt worden. Efficiency of doelmatigheid, heeft te maken met de middelen die zijn ingezet om de doelen te bereiken². Beleid is efficiënt wanneer de inspanningen en uitgaven een aanzienlijke bijdrage leveren aan het realiseren van de doelen. Hierbij moet de meest gunstige verhouding tussen resultaat en ingezette middelen worden nagestreefd.

In het specifieke domein van gebiedsgericht investeren voor wonen, zorg en welzijn bestaat de behoefte om de begrippen effectiviteit en efficiëntie breed in te kaderen. Dat komt omdat lang niet alle resultaten van inspanningen in dit domein in geld zijn uit te drukken, en dat probleem krijgt nog eens extra aandacht nu met name woningcorporaties in een steeds breder scala aan wijkgerichte investeringen participeren. In dit onderzoek is aansluiting gezocht bij de begrippen ‘maatschappelijk rendement’ en ‘financieel rendement’ zoals gehanteerd in het redeneer en rekenmodel *Areadne*.³ Maatschappelijk rendement is de verhouding tussen de resultaten die het beleid oplevert voor de eindgebruikers (de outcome, de veranderingen die het voor hen brengt) en de verschillende soorten input (tijd, geld, andere middelen) die zijn ingezet om die outcome te realiseren⁴.

Het onderzoek naar de effectiviteit richt zich op de outcome: welke aspecten van outcome zijn relevant en in welke mate worden deze gerealiseerd? Het onderzoek naar de efficiëntie richt zich op de meest gunstige verhouding tussen outcome en ingezette middelen, en die verhouding kan bij deze brede benadering beschouwd worden als het

² Zie onder andere Hoogerwerf & Herweijer (eds) (p 28) *Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan den Rijn (2003)

³ Areadne is in opdracht van het Aedes Actiz kenniscentrum Wonen en Zorg (www.kcwz.nl) ontwikkeld door de Radboud Universiteit in samenwerking met de TU Delft. Meer informatie op www.areadne.nl

⁴ Zie ook: Jochum Deuten en George de Kam, *Weten van renderen*, Rotterdam, SEV (2006) www.sev.nl

maatschappelijk rendement. Daarbij gaat het dus niet alleen om geld. Zien we de in geld uitgedrukte opbrengsten als de output, en de kosten als input, dan is de verhouding tussen die twee het financieel rendement.

Het bovenstaande denkkader is bij het onderzoek gebruikt om de uitspraken van de deelnemers van de focusgroepen te ordenen, waarbij een onderscheid gemaakt is naar outcome op klantniveau (wat betekent het project voor de burger?), outcome op macroniveau (wat betekent het project op het niveau van wijk, gemeente of regio?) en concrete output (voorzieningen in de wijk).

2.2 Uitspraken uit focusgroepen

Om een antwoord te vinden op de vragen wat gezien moet worden als een effectief gebiedsgericht arrangement voor wonen zorg en welzijn en hoe gemeente en provincie de effectiviteit en efficiëntie bij het tot stand brengen van deze arrangementen kunnen bevorderen zijn gesprekken georganiseerd in een vijftal focusgroepen. Ieder van deze groepen bestond uit 5 tot 8 deelnemers met betrokkenheid en kennis van zaken met betrekking tot de realisatie van woonservicegebieden. De gesprekken werden gehouden in de periode van mei tot juli 2007. De groepen waren ingedeeld per categorie van betrokkenen, te weten cliënten, gemeenten, corporaties, zorgaanbieders en adviseurs. Een deel van de deelnemers was rechtstreeks betrokken bij door de provincie Gelderland gesubsidieerde projecten, anderen niet. Bij alle groepen is hetzelfde gespreksprotocol gehanteerd, zodat naast een totaalbeeld per onderzoeksvraag ook verschillen in opvattingen tussen de groepen duidelijk konden worden.

2.3 Informatie uit de provinciale monitor

Naast de uitspraken van de focusgroepen over *wat* zij als effectieve projecten zien en *hoe* de respectievelijke overheden dat zouden kunnen stimuleren, wil het onderzoek – mede aan de hand van deze uitspraken - ook een indruk geven *in hoeverre* de gesubsidieerde projecten van het programma O & V effectief genoemd kunnen worden, en hoe mogelijke verschillen in effectiviteit verklaard kunnen worden.

De primaire bron hiervoor zijn niet de focusgroepen, omdat de deelnemers niet beschikten over kennis van alle projecten. Voor dit deel van het onderzoek is – mede in verband met de beperkte opzet van het onderzoek – gebruik gemaakt van de monitor informatie van de provincie Gelderland.

Deze monitor wordt gevoed met informatie die de initiatiefnemers van de projecten door middel van een formulier aan de provincie verstrekken. Zij spreken zich daarin uit over vier onderwerpen, te weten samenwerking en procesgang, samenhang/integraliteit, daadwerkelijke realisatie en financiën. Een meer gedetailleerde bespreking van deze onderwerpen is opgenomen in het eerste deel van hoofdstuk 4.

De referentie voor de respondenten is hun eigen projectvoorstel, dat bij de subsidieverstrekking is geaccordeerd door de provincie, Dat betekent dat de respondenten de effectiviteit van hun project slechts beoordelen aan de hand van een relatieve lokale norm, en dat het alleen een zelfevaluatie betreft. Ondanks deze beperkingen die inherent

zijn aan het gebruik van de monitor als bron, is het van belang om de uitkomsten van de monitor te analyseren. Daarbij biedt de informatie die in de monitor is opgenomen (in combinatie met de gegevens uit de projectvoorstellen) de mogelijkheid om te onderzoeken of de verschillen in effectiviteit en efficiëntie die uit de opgave van de respondenten kunnen worden afgeleid verband houden met een viertal aspecten, te weten:

- de locatie (welke gemeente(n), welk(e) gebied(en))
- de diversiteit van actoren
- de concrete invulling van de gewenste outcome en output
- de wijze van sturing.

Daarnaast is er het verschil in drie planfasen die overeenkomen met de indeling van de programmalijnen: de vorming van masterplannen, de uitvoering van (onderdelen van) die plannen, en de beheerfase.

In dit onderzoek wordt de wijze van sturing door de gemeente (met provinciale ondersteuning) onafhankelijke variabele gezien. Op het eerste gezicht lijkt in alle projecten te worden gestuurd door het organiseren van samenwerking. Maar er zijn enkele verschillen die wellicht een verklaring kunnen bieden voor variatie in de uitkomsten. Gegeven de beperkingen van de informatie uit de provinciale monitor zijn dat:

- de vraag of de gemeente dan wel een andere partij (op één uitzondering na is dat steeds een woningcorporatie) initiatiefnemer is
- de diversiteit van het aantal partijen waarmee wordt samengewerkt
- de mate van betrokkenheid van cliëntenorganisaties.

2.4 Combinatie uitspraken focusgroepen en monitor

Door de gekozen onderzoeksopzet is het niet mogelijk om de uitspraken van de focusgroepen rechtstreeks te koppelen aan de informatie in de monitor van de gesubsidieerde projecten van O & V. Maar er zijn wel twee andere manieren om een verband te leggen tussen de uitkomsten van beide bronnen.

Ten eerste zal blijken in welke mate de inhoudelijke aspecten van een effectief arrangement die door de focusgroepen belangrijk worden gevonden ook onderdeel uitmaken van de projecten in de monitor. Als er discrepanties zijn kan dat voor betrokkenen aanleiding zijn om aan bepaalde inhoudelijke aspecten van het project bij het vervolg ervan bijzondere aandacht te besteden.

Ten tweede kan de analyse van de uitkomsten van de monitor worden ondersteund dan wel genuanceerd door deze te confronteren met uitspraken uit de focusgroepen, bijvoorbeeld door accentverschillen in de opvattingen van gemeenten, corporaties en andere partijen in de beschouwing te betrekken. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3. Uitspraken van de focusgroepen

Op basis van de informatie die is aangereikt in focusgroepen met deelnemers uit de kring van cliënten, gemeenten, zorg- en welzijnsorganisaties, corporaties en hun adviseurs laten

we in dit hoofdstuk laten zien welke uitspraken de deelnemers van deze groepen hebben gedaan over een viertal onderwerpen, te weten:

- wat kunnen we verstaan onder effectiviteit van lokale arrangementen, wat draagt daaraan bij?
- welke stimulansen kan een gemeente geven om de effectiviteit van arrangementen voor wonen zorg en welzijn te bevorderen?
- wat kan gemeentelijke sturing bijdragen aan de efficiëntie bij het realiseren van woonservicegebieden?
- welke ondersteuning kan provinciaal beleid bieden bij de realisatie van woonservicegebieden?

Bij het inventariseren van deze uitspraken is gebleken dat het zinvol is om een onderscheid te maken naar enerzijds de inhoudelijke, en anderzijds de procesmatige aspecten van effectieve arrangementen. Dit onderscheid komt dan ook steeds terug bij de hierna volgende weergave van de uitkomsten.

Aan ieder van de genoemde onderwerpen wordt een paragraaf gewijd. Daarin geven we eerst een overzicht van de verschillende soorten uitspraken die over dat onderwerp gedaan zijn. Dat overzicht wordt gepresenteerd in de vorm van een grafiek, waardoor in een oogopslag duidelijk wordt hoe vaak bepaalde uitspraken gedaan zijn. Dat zegt iets over het belang dat de focusgroepen aan de verschillende aspecten van effectiviteit en efficiency hechten. Daarna volgt een toelichting en samenvatting van de uitspraken. De volledige set uitspraken is opgenomen als bijlage 1 van dit rapport.

De grafiek geeft ook een indruk van de verschillen in opvattingen tussen de vijf groepen deelnemers aan de focusgroepen, van cliëntenorganisaties tot adviseurs. Opvallende verschillen worden in de lopende tekst genoemd en geïnterpreteerd. Een volledig overzicht van de verschillen in opvattingen staat in bijlage 2 van dit rapport, waar voor ieder van de respondentengroepen is aangegeven wat per thema – bijvoorbeeld outcome voor klanten – de drie meest genoemde aspecten zijn.

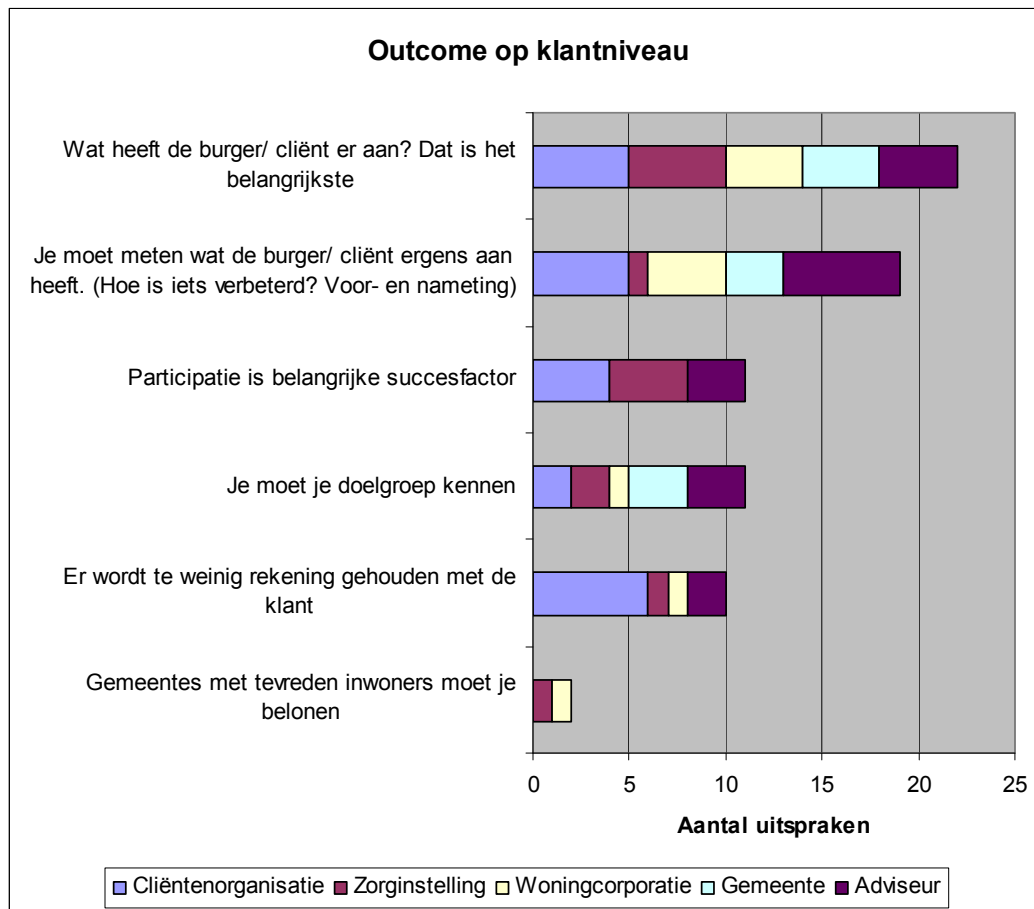
3.1 Effectiviteit van lokale arrangementen voor wonen zorg en welzijn

In deze paragraaf wordt het begrip effectiviteit toegepast op lokale arrangementen voor wonen, zorg en welzijn. Wat kunnen we verstaan onder effectiviteit van deze lokale arrangementen? We maken daarbij een onderscheid tussen inhoudelijke aspecten en procesaspecten.

Inhoudelijke aspecten van effectiviteit

De vele inhoudelijke aspecten die genoemd zijn verdelen we onder in drieën: outcome op klantniveau, outcome op macroniveau en output. Een volledig overzicht is opgenomen in bijlage 1. Samenvatting van deze uitspraken levert het volgende beeld op.

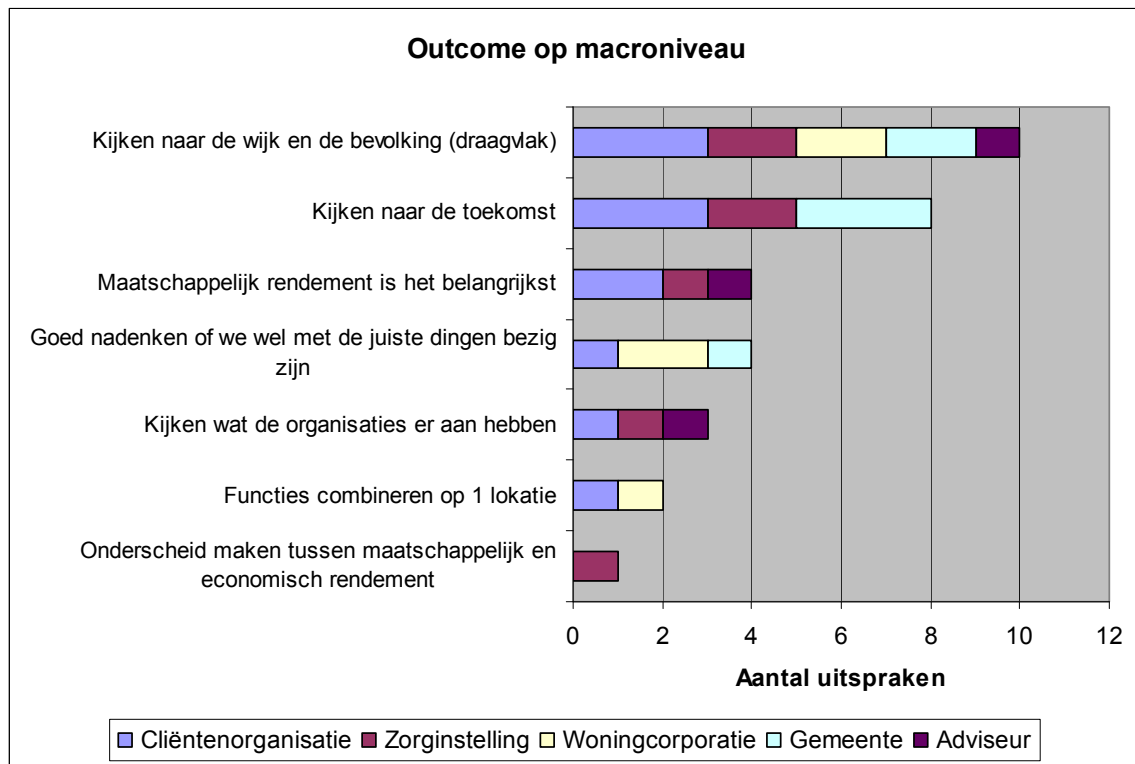
Outcome op klantniveau



Outcome op klantniveau kan alleen bepaald worden als de vraag en behoefte van burgers bekend zijn, professionele initiatiefnemers klantgericht willen werken, en ook willen meten wat de effecten van hun werk voor burgers zijn. Op klantniveau relevante aspecten van effectiviteit zijn de tevredenheid van burgers, de ervaren toegankelijkheid van de zorg, het beleefde respect voor verschillende leefstijlen en de daadwerkelijke vrijheid van woonkeuze ongeacht de behoefte aan zorg.

Wanneer we vervolgens kijken of er verschillen zijn tussen de uitspraken die de verschillende groepen doen, dan zien we dat cliënten zelf het vaakst tot uitdrukking brengen dat er te weinig rekening wordt gehouden met klanten, bij corporaties en gemeenten komt dit veel minder vaak ter sprake. Zorgaanbieders en corporaties zouden erg graag zien dat gemeenten die veel aandacht hebben voor cliëntenbelangen op de een of andere manier beloond worden. Gemeenten zelf spreken het vaakst over het meten van de effecten voor cliënten.

Outcome op macroniveau

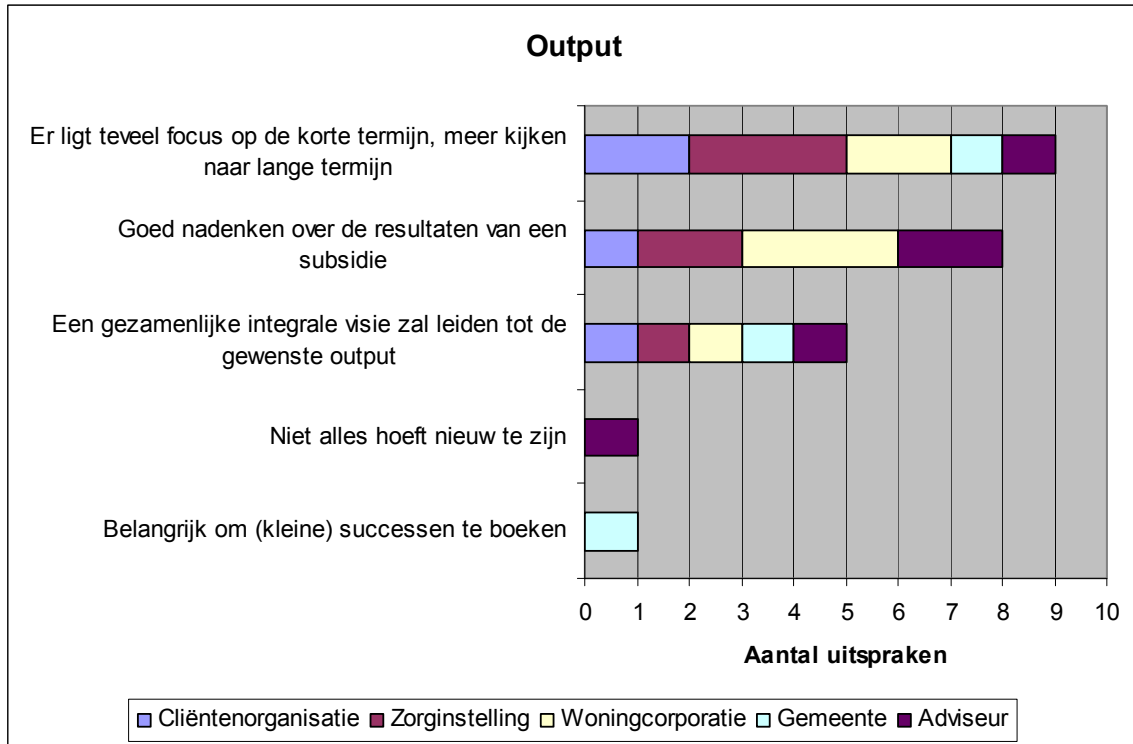


Onder macroniveau verstaan we alle niveaus die dat van de individuele cliënt overstijgen. Dat loopt van het gebied of project tot de schaal van gemeente of regio. Van effectiviteit in de outcome op macroniveau is sprake wanneer er zekerheid is dat het woonservicegebied inderdaad de juiste oplossing voor het vraagstuk is, gefundeerd in langere termijn ontwikkelingen van de behoefte en van de bevolkingskenmerken. Het begrip maatschappelijk rendement kan gebruikt worden om uitspraken te doen over effectiviteit op macroniveau. Beleid voor een woonservicegebied is effectief als het toekomstgerichtheid weet te combineren met aansluiting bij omgeving en cultuur van een dorp of wijk.

Alle partijen geven aan dat het belangrijk is om te kijken naar de wijk en de bevolking in de wijk. Zo wordt er draagvlak gecreëerd voor de plannen. Cliëntenorganisaties, zorginstellingen en gemeenten geven aan dat de blik gericht moet zijn op de toekomst. Woningcorporaties geven aan dat men altijd moet nadenken of men met de juiste dingen bezig is.

Output

De gewenste outcome op klant- en macroniveau dient op een logische manier het gevolg te zijn van meer concrete output.



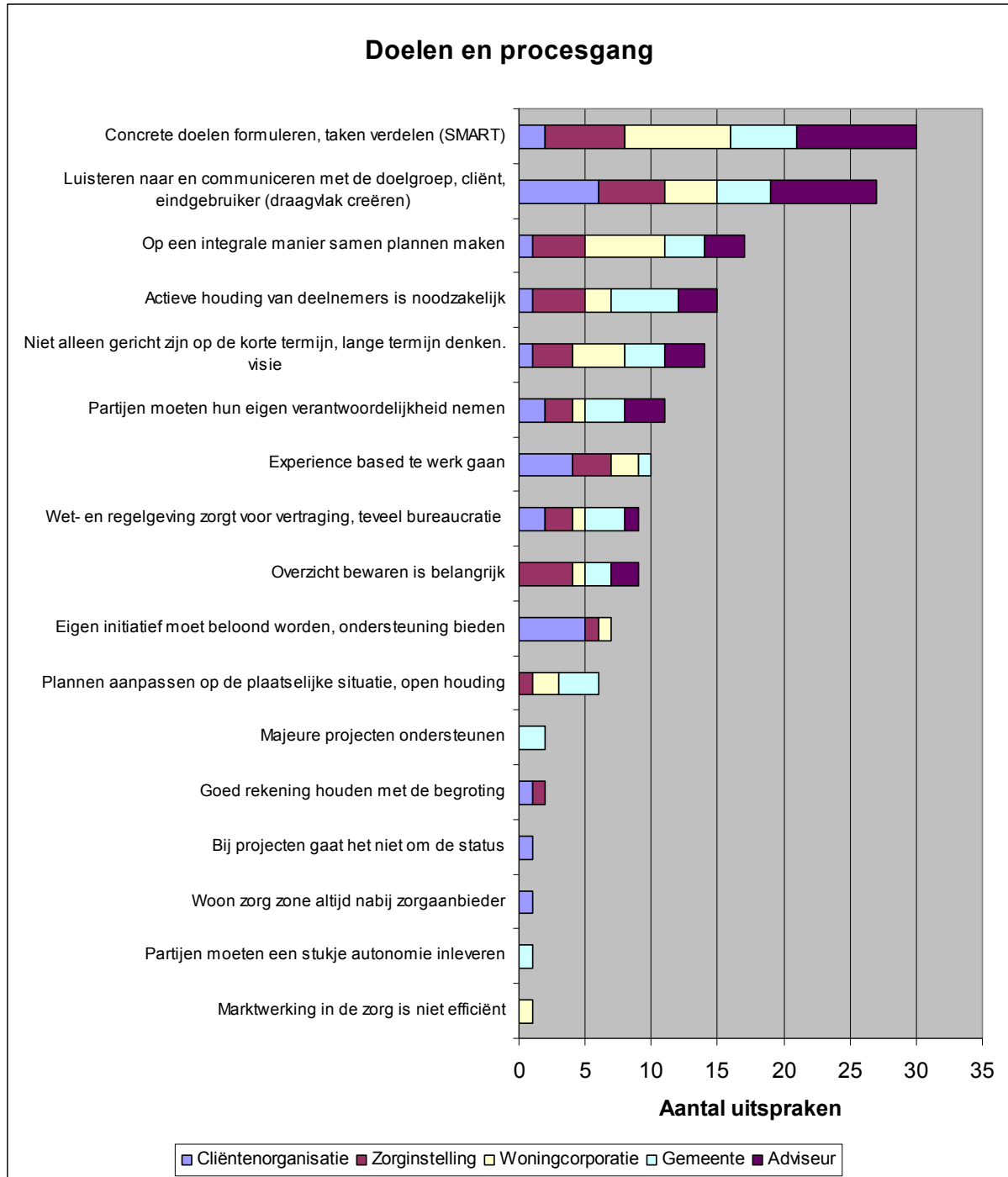
De start voor effectieve output ligt bij een heldere visie met draagvlak, vertaald in een realistisch plan dat ook de langere termijn omvat en exploitatietechnisch haalbaar is. Dat moet - afhankelijk van de concrete situatie - leiden tot de realisatie van veel van de bekende elementen van woonservicegebieden, zoals duurzame integrale dienstverleningsconcepten, sluitende aanpak in ketens, vergroot aanbod van levensloopbestendige woningen, toename in bundeling en nabijheid van woningen en voorzieningen en een beter ingerichte en meer toegankelijke woonomgeving. Als specifieke (aspecten van) voorzieningen zijn genoemd kleinschalige woonzorginitiatieven gefinancierd met persoonsgebonden budget (PGB), kleinschalige woonvormen gecombineerd met dagbesteding, zorg en woonbegeleiding, en een consultatiebureau voor senioren. Ook werd de suggestie gedaan om wijken met betrekking tot bouwlocaties toe te wijzen aan bepaalde zorgaanbieders, en met die organisatie dan de keten te organiseren voor alle relevante aspecten van wonen tot vervoer en werk/dagbesteding.

Het lijkt alsof de verschillende actoren het grotendeels met elkaar eens zijn als het gaat om factoren die een rol spelen bij de output. Zo noemt iedere partij dat een gezamenlijke integrale visie zal leiden tot de gewenste output. Kleine verschillen zijn dat zorginstellingen relatief meer belang hechten aan lange termijn plannen en corporaties wat meer dan de andere actoren noemen dat er goed moet worden nagedacht over de beoogde resultaten van een subsidie.

Procesaspecten van effectiviteit

Ook bij de procesaspecten van effectiviteit bleek het zinvol te zijn om een onderscheid te maken in drieën, te weten de aandacht voor doelen en procesgang, vraagstukken van leiderschap, regie en samenwerking, en de in- en externe communicatie.

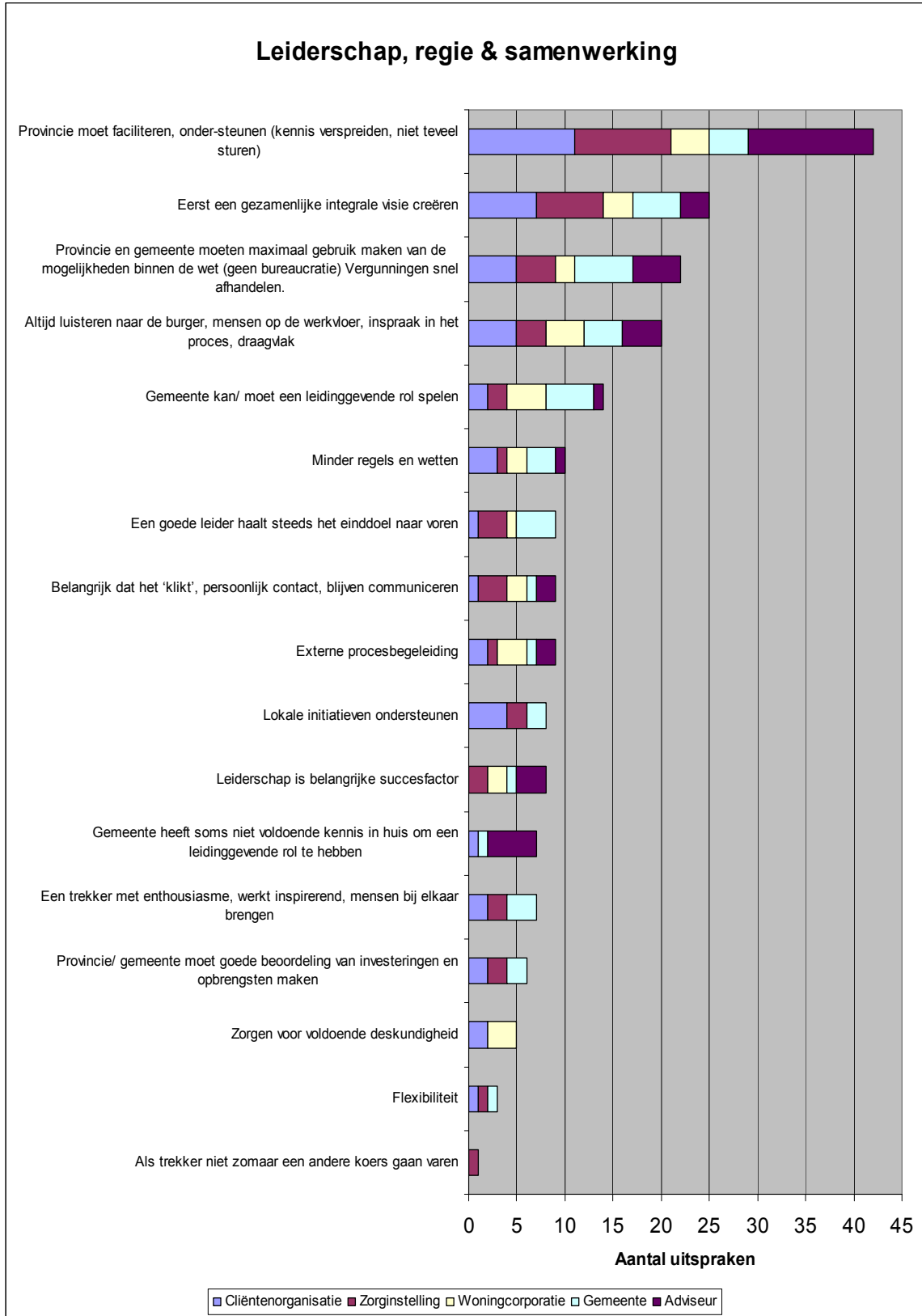
Doelen en procesgang



De effectiviteit van projecten wordt bevorderd door aandacht te geven aan doelen en procesgang. Heldere doelen, concreet en meetbaar geformuleerd - bijvoorbeeld in de vorm van businesscases - binnen een kader dat samenhang laat zien en oog heeft voor de lange termijn. Een effectieve procesgang wordt bevorderd door stappenplannen, regelmatige evaluaties en een projectstructuur die recht doet aan integraliteit van de gewenste outcome.

De voorgaande grafiek laat zien dat de partijen het over het algemeen met elkaar eens zijn wat de belangrijkste aspecten zijn binnen het onderwerp doelen en procesgang.

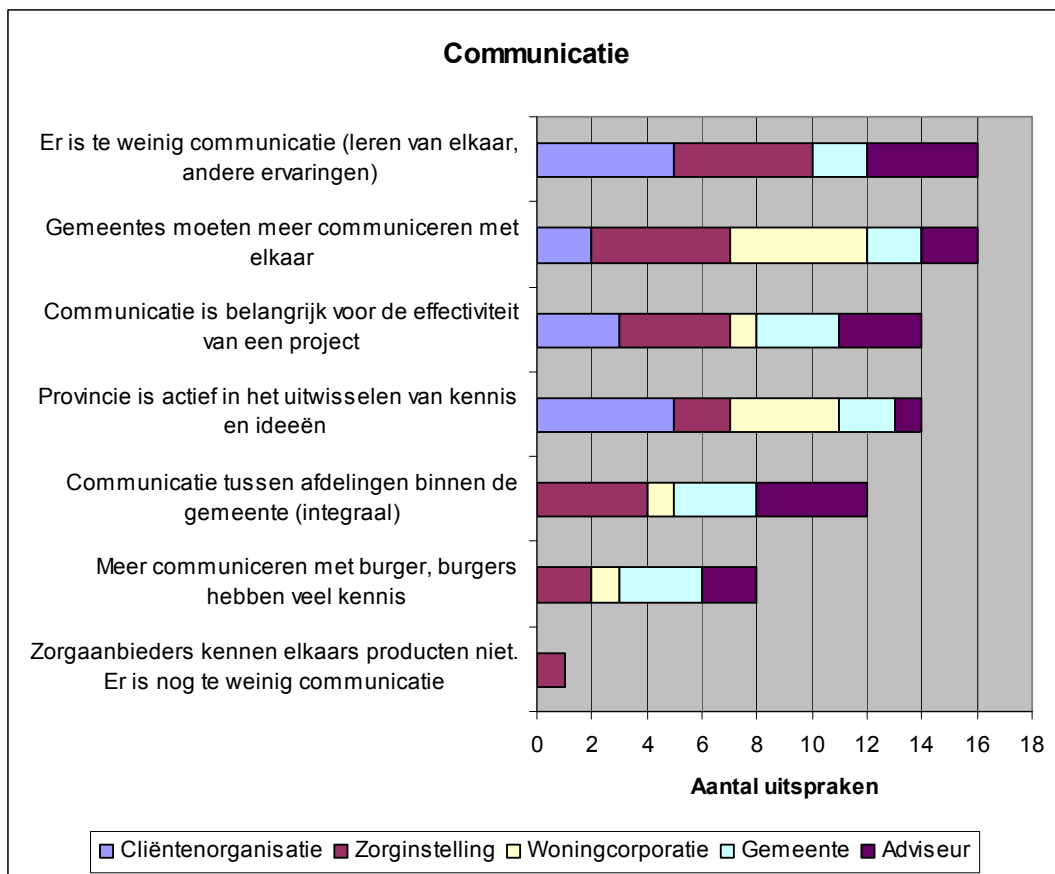
Woningcorporaties en adviseurs hechten grote waarde aan het formuleren van concrete doelen. Cliëntenorganisaties en adviseurs noemen vaak het creëren van draagvlak, door het communiceren met de cliënt en eindgebruiker. Woningcorporaties benadrukken het belang van samenwerken en integrale plannen maken. Gemeenten en zorgorganisaties vinden dat alle deelnemers een actieve houding moeten hebben. Ten slotte wordt door cliëntorganisaties nog vaak genoemd dat eigen initiatief van mensen ondersteund en (financieel) gewaardeerd moet worden.



Ook aandacht voor leiderschap, regie en samenwerking is belangrijk voor effectiviteit. De opvattingen in de focusgroepen lopen op dit punt uiteen: het is voor draagvlak en visievorming belangrijk alle partijen inclusief de eindgebruikers bij elkaar te brengen, te binden, en vervolgens te zorgen dat niet alleen bestuurders maar ook medewerkers elkaar weten te vinden in het uitwerken van de vraag. Maar effectiviteit vraagt ook slagvaardig handelen, en dat kan bevorderd worden door één partij de trekker te laten zijn bij de uitvoering.

Alle partijen zien een speciale rol in dit proces weggelegd voor de provincie. Cliëntorganisaties, zorginstellingen en adviseurs vinden vooral dat de provincie zich op de achtergrond moet houden. Zij kan bijspringen wanneer iets mis gaat, maar verder vooral ondersteunend te werk gaan. Cliëntorganisaties en zorginstellingen noemen relatief vaak dat partijen eerst gezamenlijk een integrale visie moeten creëren. Cliëntorganisaties, gemeenten en adviseurs noemen dat overheden maximaal gebruik moeten maken van de mogelijkheden binnen de wet, dit houdt tempo in het proces. Alle partijen vinden het belangrijk om te luisteren naar de burger. Cliëntorganisaties noemen vaak dat lokale initiatieven ondersteund moeten worden. Gemeenten vinden vaker dan gemiddeld dat zij een leidinggevende rol kunnen spelen, adviseurs vinden echter dat gemeenten hiervoor te weinig kennis in huis hebben.

Interne en externe communicatie



Als laatste aspect werd genoemd de interne en externe communicatie. Door goede interne communicatie binnen projecten kunnen deze als ontwikkelplatforms functioneren, mits mensen met de juiste competenties deelnemen die in staat zijn over de grenzen van hun eigen organisatie heen te denken. Externe communicatie kent twee kanten: openstaan voor initiatieven van burgers, planontwikkeling in samenspraak met betrokkenen, aanvoelen wanneer de tijd rijp is om te starten, naast het informeren van de omgeving over voortgang en successen.

Volgens cliëntorganisaties, zorginstellingen en adviseurs is er te weinig communicatie. Zij vinden het belangrijk om ervaringen uit te wisselen en zo te leren van elkaar. Zorginstellingen en woningcorporaties vinden ook dat de gemeenten onderling meer met elkaar moeten communiceren. Gemeenten zelf noemen dit niet zo vaak. Wel vinden alle partijen dat communicatie een belangrijke factor is bij het creëren van een effectief project. Vooral de cliëntorganisaties en woningcorporaties zijn erg tevreden over de manier waarop de provincie actief is in het uitwisselen van ideeën. Ten slotte noemen zorginstellingen en adviseurs nog dat de communicatie tussen afdelingen binnen de gemeente verbeterd kan worden en gemeenten vinden het belangrijk te communiceren met de burgers.

3.2 Stimulansen voor effectiviteit vanuit de gemeente

De manier waarop gemeenten hun rol invullen bij de totstandkoming van woonservicegebieden kan positieve, maar ook negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit van deze projecten.

De punten die de deelnemers aan de focusgroepen noemden als positieve (gemeentelijke) bijdragen aan effectiviteit kunnen weer worden ingedeeld naar de bovengenoemde drie inhoudelijke en drie procesmatige aspecten van effectiviteit. Het beeld dat uit de totale set uitspraken in bijlage 1 naar voren komt laat zich als volgt samenvatten.

Stimulansen voor inhoudelijke effectiviteit

Om te zorgen voor effectieve *outcome op klant-niveau* zullen gemeenten op de eerste plaats de intentie moeten hebben om dit type outcome prioriteit te geven. Door middel van onderzoek kunnen zij stimuleren dat behoeften en wensen van burgers duidelijk worden, zij kunnen burgers en cliënten actief laten participeren en optreden als ambassadeur voor hun belangen.

Zoals uit de grafieken in paragraaf 3.1 blijkt, vinden alle partijen het belangrijkste aspect dat de burger ook iets aan de plannen heeft. Adviseurs noemen dat je moet meten wat de burger aan het project gehad heeft. Ook wordt genoemd dat gemeenten met tevreden inwoners beloond moeten worden.

Op *macro-niveau* kan de gemeente de gewenste outcome stimuleren door te sturen op integraliteit en continuïteit in beleid van zichzelf en haar partners, en dit te vertalen in criteria waaraan projecten dienen te voldoen. In de focusgroepen wordt vaak genoemd dat gemeenten moeten kijken naar de wijk, de bevolking en de toekomst.

Op het niveau van concrete *output* ten slotte verwachten de deelnemers van de focusgroepen dat gemeenten hun instrumenten op andere beleidsterreinen (bestemmingsplannen, grondbeleid, woonomgevingbeleid) gericht inzetten voor de meer effectieve realisatie van woonservicegebieden. Verder kunnen gemeenten gericht subsidies verstrekken, snel en soepel omgaan met regelgeving en in contracten helder zijn over gewenste kwaliteiten en vormen van samenwerking. Ook wordt genoemd dat het belangrijk is dat gemeenten op de lange termijn gericht zijn en goed nadenken over de resultaten van een subsidie. Ten slotte zouden gemeenten case-managers kunnen aanstellen die zorgen voor optimale toegang tot de zorg.

Stimulansen voor procesmatige effectiviteit

Op dit gebied is een groot aantal suggesties gedaan.

Voor wat betreft de *doelen en procesgang*, begint een effectieve realisatie met het formuleren van op brainstormen en vooronderzoek gebaseerde doelen. Alleen als deze doelen helder gesteld zijn⁵, kan ook de effectiviteit gemeten worden. Het is belangrijk dat gemeenten zoveel mogelijk ook hun commitment bevestigen over raadsperioden heen. Wijkvisies kunnen een hulpmiddel zijn om doelen in te kaderen, en processen worden effectief als ze in concrete tussenstappen met bijbehorende prestaties van betrokken partijen worden uitgewerkt. Nulmetingen, monitoring, tussentijdse evaluaties en bijsturing zijn onmisbaar. In de focusgroepen wordt vaak genoemd dat er gecommuniceerd moet worden met de burgers om zo draagvlak te krijgen. Ook vinden sommige partijen dat wet- en regelgeving zorgt voor vertraging. Dit zou een verbeterpunt voor gemeenten kunnen zijn.

Voor het stimuleren van een effectief proces zijn *leiderschap, regie* en vaardigheden in *samenwerking* van grote betekenis. Soms is het nodig de rug recht te houden, partijen aan te spreken op het nakomen van afspraken of het overbruggen van scheidslijnen. Op dit vlak kan de gemeente veel invloed uitoefenen, hoewel de meningen in de focusgroepen niet eenduidig zijn over de manier waarop dat het beste kan gebeuren. Leiderschap en regie bij de gemeente ligt wel voor de hand, maar hoeft geen vanzelfsprekendheid te zijn, die rollen kunnen ook door andere partijen worden ingevuld die de competenties daarvoor hebben: gemeenten moeten ook zaken kunnen overlaten, en het anderen gunnen om te scoren. Onduidelijkheid of permanente conflicten over de rolverdeling zijn hoe dan ook nadelig, bijvoorbeeld over de vraag of de gemeente regisseur is of ook mede-uitvoerder. Samenwerkingsovereenkomsten zijn goede instrumenten om dit soort zaken vast te leggen en aan de slag te kunnen gaan. Er moet een trekker zijn, en de gemeente kan dat zo nodig met middelen ondersteunen. Erg belangrijk is dat de gemeente zelf zich als één organisatie inzet, dat verschillende afdelingen goed samenwerken, en dat bestuurders en ambtenaren op een lijn zitten. Ook wordt soms genoemd dat wet- en regelgeving belemmerend en vertragend werkt. In dit geval moeten gemeenten maximaal gebruik maken van de mogelijkheden binnen de wet.

⁵ Bijvoorbeeld door deze te formuleren volgens het SMART-principe: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel. Realistisch en Tijdgebonden

De gemeente kan ook op het vlak van *communicatie* een positieve bijdrage leveren. Communicatie met de burgers is belangrijk voor het slagen van een project. Er wordt genoemd dat burgers vaak ook veel bruikbare kennis in kunnen brengen. Daarnaast kunnen gemeenten veel van elkaar leren en kennis en ideeën uitwisselen.

3.3 Gemeentelijke sturing en de efficiënte realisatie van woonservicegebieden

Niet alleen op de effectiviteit, ook op de efficiëntie van de realisatie van woonservicegebieden kan gemeentelijke sturing invloed uitoefenen. Bijvoorbeeld door de doorlooptijd van processen te verkorten, of afstemming tussen elementen te verbeteren. Het zal duidelijk zijn dat efficiëntie dicht aan ligt tegen de procesaspecten van effectiviteit, het verschil ligt in de vraag of een aspect bijdraagt aan betere resultaten danwel aan snellere of voordeliger realisatie van die resultaten.

De deelnemers aan de focusgroepen reikten een groot aantal aspecten aan die efficiëntie kunnen bevorderen, het volledige overzicht staat in bijlage 1. Deze aspecten zijn wederom onderverdeeld naar doelen/procesgang, leiderschap/regie/samenwerking en communicatie. Als nieuw aspect is toegevoegd het rechtstreeks beïnvloeden van kosten.

Een efficiënte *procesgang* wordt gestimuleerd door vooraf te investeren in onderzoek en het formuleren van een gezamenlijke visie op het eindresultaat, en te zorgen dat de juiste partijen aan tafel zitten. Van deze partijen mag een actieve houding verwacht worden. Verder is het van belang dat de vaardigheden van procesmanagement - inclusief monitoring en voortgangsbewaking - goed worden toegepast, en dat gemeenten waar nodig druk op de ketel zetten.

Voor wat betreft *leiderschap en regie* kunnen gemeenten veel bijdragen aan efficiëntie door integratie van de eigen activiteiten, goede mandaten aan ambtenaren en korte lijnen naar bestuurders 'met passie'. Er moet een goede communicatie zijn tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente. Wanneer de gemeente de trekkersrol heeft, dient zij partijen bijeen te brengen en altijd het einddoel naar voren te halen. Helderheid over de eigen rol en voldoende investeren in (ondersteuning van) regie of projectleiding zijn van belang.

Op het vlak van *communicatie* wordt een efficiënte realisatie van woonservicegebieden bevorderd door de gemeenteraad tijdig te informeren. Verder kunnen gemeenten stimuleren dat de communicatie met de lokale samenleving optimaal is: dat bevordert het draagvlak en voorkomt dat energie gestoken wordt in zaken die achteraf niet gewenst of geaccepteerd worden. En ten slotte kunnen gemeenten een positieve invloed hebben door faciliteiten te bieden om te leren van ervaringen elders, en de in de eigen gemeente ontwikkelde best practices in bredere kring te verspreiden.

Gemeenten kunnen een aantal maatregelen nemen die rechtstreeks invloed hebben op de *kosten* van realisatie van woonservicegebieden, en op die manier de efficiëntie daarvan vergroten. Als eerste worden genoemd het beschikbaar stellen of (laten) produceren van cijfers en onderzoeksgegevens. Het tweede is het voor gematigde prijzen beschikbaar

stellen van grond, en het optimaliseren van de benutting van accommodaties. De gemeente kan besparingen tot stand brengen door goede coördinatie en het voorkomen van dubbel werk, zowel in eigen huis als door externe partijen. Een krachtige gemeente kan er voor zorgen dat per (deel)project niet meer partijen aan tafel zitten dan nodig is, dat de doorlooptijd van projecten zo kort mogelijk is, en dat efficiëntie niet alleen op korte termijn, maar ook voor langere termijn wordt nagestreefd. De gemeente kan een opstelling kiezen die maatschappelijk verantwoord ondernemen van derden stimuleert en waardeert, en de inzet van vrijwilligers bevordert. En de gemeente zou kunnen bijdragen aan een flexibele pool met gekwalificeerde menskracht die ‘just in time’ kan worden ingezet, mogelijk in meerdere gemeenten.

3.4 Provinciaal beleid als ondersteuning bij de realisatie van woonservice gebieden

Na het voorgaande beeld van (maatregelen ter bevordering van) effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van woonservicegebieden op gemeentelijk niveau, is ten slotte aan de orde wat de deelnemers aan de focusgroepen zien als bijdragen van de provincie Gelderland aan het goed verlopen van deze processen.

De informatie uit de focusgroepen – voor het volledige overzicht zij verwezen naar de bijlagen 1 en 3 - hebben we geordend volgens de eerder gebruikte indelingen, met inhoudelijke en procesaspecten als hoofdgroepen.

Inhoudelijke aspecten van effectiviteit

De *outcome op klant-niveau* kan niet rechtstreeks door de provincie beïnvloed worden. Dat ligt anders met de *outcome op macro-niveau*. Wat dit betreft tekenen zich twee opvattingen af: sommige deelnemers van de focusgroepen vinden dat de provincie zich hiermee niet of zo weinig mogelijk moet bemoeien omdat zij ook geen primaire taken op dit gebied heeft, dan wel qua schaal te ver van de gemeenten af staat. Anderen daarentegen zien wel degelijk mogelijkheden voor de provincie om grotere effectiviteit op macroniveau te stimuleren. Dat zou kunnen door overal een basisniveau aan voorzieningen na te streven, witte vlekken te inventariseren en gemeenten aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om in deze witte vlekken te voorzien. Verder zou de provincie zelf bepaalde innovaties kunnen nastreven en daar beleid voor ontwikkelen door middel van ontwikkelingstrajecten, bijvoorbeeld gericht op het perspectief van eindgebruikers. Minder vergaand is een coördinerende rol van de provincie, waarbij dubbelingen tussen gemeenten worden voorkomen, een goede regionale spreiding wordt nagestreefd en mogelijk gemeentegrensoverschrijdende projecten worden geïnitieerd. Als concrete vormen van output waarmee de provincie Gelderland effectiviteit bij de realisatie van lokale woonservicegebieden kan ondersteunen worden genoemd het met geld en andere middelen ondersteunen van pilotprojecten, en het soepel omgaan met de eigen provinciale regelgeving. Ondersteuning van pilotprojecten is mogelijk door financiering van projectleiding, maar ook van belang is dat projectleiders inhoudelijk ondersteund worden door uitwisseling van ervaringen. Gemeenten kunnen formats aangeboden krijgen waarmee zij hun eigen rol effectiever en efficiënter kunnen invullen.

Ten slotte zouden aspecten die van belang zijn voor O&V een voortdurend aandachtspunt moeten zijn bij toetsing van (wijzigingen in) bestemmingsplannen.

Procesmatige aspecten van effectiviteit

Met betrekking tot de procesaspecten wordt door sommigen gesuggereerd om vooral bij de start van projecten een (tijdelijke) impuls te geven, maar er is ook veel waardering voor de manier waarop ondersteuning in het lopende programma is geregeld⁶. Wel is het belangrijk dat de ondersteuning ook gebruikt wordt om daadwerkelijk zicht te krijgen op de effecten van de lokale programma's. De deelnemers aan de focusgroepen zien het als taak van de provincie (en gemeenten) om een goede beoordeling van de investeringen en opbrengsten te maken.

Volgens een aantal deelnemers in de focusgroepen draagt provinciale procesondersteuning inderdaad bij aan effectiviteit en efficiëntie, maar anderen vinden dat de provincie geen externe adviseurs meer moet subsidiëren, het is een betere prikkel als de financiering van partijen zelf moet komen. Zij trekken de vergelijking met de (door respondenten als niet effectief benoemde) regiovisies van een aantal jaren geleden.

De provincie kan veel doen aan *communicatie* door kennisuitwisseling, zowel over het programma als geheel als tussen de projecten, onder andere in de vorm van congressen. De rol van de provincie als facilitator en verspreider van kennis is een vaak genoemd argument in de focusgroepen. Deze kennisuitwisseling zou zich ook kunnen uitstrekken tot netwerkvorming, het coachen van gemeentelijke ambtenaren, projectleiders, maar evenzeer van vertegenwoordigers van eindgebruikers. Die laatste groep zou ook in de communicatie over voortgang en resultaten meer aandacht kunnen krijgen.

4. De uitkomsten van de monitor van het programma O&V

Dit hoofdstuk laat zien wat de uitkomsten zijn van de monitor die de provincie Gelderland hanteert voor het programma O & V. Eerst worden de algemene opzet van deze monitor en de respons besproken. Daarna volgt een beschouwing voor ieder van de vier onderdelen van de monitor. Na enkele opmerkingen over de methode worden de uitkomsten weergegeven, waarbij de bevindingen uit de gesprekken met de focusgroepen gebruikt worden voor analyse en interpretatie van deze monitoruitkomsten⁷.

⁶ Veelal in de vorm van (gedeeltelijke) financiering van procesondersteuning door externe adviseurs gedurende meerdere jaren

⁷ Om misverstanden te voorkomen benadrukken we hier nog eens dat de deelnemers van de focusgroepen niet gevraagd is om informatie over specifieke projecten uit de monitor te geven. Bovendien waren niet alle deelnemers direct betrokken bij deze projecten.

4.1 Opzet van de monitor O&V

De initiatiefnemers van projecten die subsidie ontvangen in het kader van het programma O&V moeten periodiek rapporteren over de voortgang van hun projecten en de besteding van de middelen. Voor wat betreft het soort projecten beperken we ons in deze notitie tot programmalijn 1 van het programma O&V, die uit vier verschillende onderdelen bestaat.

De eerste twee daarvan zijn:

- 1.1 Gebiedsgerichte aanpak van een uitvoeringsprogramma voor wonen, welzijn en zorg op bovengemeentelijk niveau;
- 1.2 Gebiedsgerichte aanpak van een uitvoeringsprogramma voor wonen, welzijn en zorg op gemeentelijk niveau.

Projecten binnen programmalijn 1.1 en 1.2 hebben betrekking op het ontwikkelen van een plan van aanpak en/of een masterplan om het concept woonservicegebied verder inhoud te geven. In feite een vertaling van “met wie” wil ik “wat” en “hoe” gaan vormgeven. Voor het ontwikkelen van een masterplan wordt vaak een externe programmamanager ingehuurd.

De andere twee programmalijnen zijn:

- 1.3 Bijdragen aan de realisatie van een woonservicegebied;
- 1.4 Bijdragen aan de continuïteit en beheer van een woonservicegebied.

Programmaonderdelen 1.3 en 1.4 hebben betrekking op de vervolgfase: namelijk het feitelijk concretiseren van het project. Voor deze vervolgfase worden dan vaak projectleiders voor zowel de procesmatige als inhoudelijke ondersteuning aangetrokken.

De initiatiefnemers van de gehonoreerde projecten hebben zich verplicht om informatie aan te leveren in het kader van deze monitor. De eerste ronde daarvan is medio 2006 gehouden, en de resultaten daarvan zijn gebruikt bij het samenstellen van deze notitie. De informatie over 2007 was nog niet beschikbaar bij het schrijven van dit rapport.

Onderstaande tabel geeft het aantal gehonoreerde projecten in de vier programmalijnen, en het aantal geretourneerde monitorformulieren waarop dit onderzoek is gebaseerd.

Tabel 1: Overzicht gehonoreerde projecten en ontvangen monitorformulieren O&V

Programmalijn	Aantal projecten gehonoreerd	Aantal monitorformulieren 2006
1.1	Geen	Niet van toepassing
1.2.	5	5
1.3	14	13
1.4	2	1
Totaal	21	19

De monitor (format 2006) kent de volgende hoofdgroepen:

1. **Samenwerking en procesgang.** De bedoeling van dit onderdeel is inzicht te krijgen in het verloop van de samenwerking tussen en met partijen. Hoe is de stand van zaken m.b.t. het samenwerkingsverband wat voor een project in het leven is geroepen? In hoeverre is er sprake van een (zich ontwikkelende) gezamenlijke visie en/of uitvoering? Respondenten worden gevraagd daarbij

- onderscheid te maken tussen de feitelijke samenwerking, welke ook door externe omstandigheden kan worden bepaald, en de intenties waarmee de partners in het proces participeren.
2. **Samenhang/integraliteit.** De bedoeling van dit onderdeel is dat respondenten aangeven in hoeverre sprake is van samenhang en/of integraliteit, door aan te geven welke elementen onderdeel van het project zijn, bijvoorbeeld palliatieve zorg, vervoer, etc.
 3. **Daadwerkelijke realisatie.** De bedoeling van dit onderdeel is dat respondenten – eventueel gesplitst naar deelprojecten - aangeven in welke mate het project heeft geleid tot daadwerkelijke realisatie van wat werd beoogd, dan wel wat niet werd beoogd of getracht te voorkomen. Daarbij wordt hen ook gevraagd of het project volgens planning verloopt, en zo niet wat de daarvan de oorzaken zijn en welke oplossingen gekozen zijn om de planning alsnog te halen.
 4. **Financieel.** De bedoeling van dit onderdeel is dat respondenten een beknopt overzicht geven van de in het afgelopen jaar beschikbare middelen en de besteding daarvan, volgens de oorspronkelijke indeling van de bij het project behorende begroting. Wat is de stand van de realisatie, en is op grond van thans bekende gegevens bijsturing nodig?

Voor al deze onderdelen wordt respondenten gevraagd zowel met de kwalitatieve als met de kwantitatieve aspecten rekening te houden, aan te geven wat het best verlopen is, en wat het slechtst, wat men daaraan wil veranderen, en wat voor leerpunten daarbij ook voor anderen van belang zijn.

In de volgende paragrafen bespreken we de uitkomsten van de monitor voor de bovenstaande vier hoofdgroepen. Het eerste onderdeel van die bespreking heeft betrekking op de gevolgde methode. Daarna komen de uitkomsten aan bod, waarbij we de bevindingen uit de gesprekken met de focusgroepen gebruiken voor analyse en interpretatie van deze monitoruitkomsten. Ook de voor sturing van de projecten relevante kenmerken van de projecten die besproken zijn in hoofdstuk 2 worden in deze analyse betrokken.

4.2 Samenwerking en procesgang

Opmerkingen over de methode

Bij het eerste punt – samenwerking en procesgang - is het in het licht van wat hierover in de focusgroepen niet alleen door cliënten zelf, maar ook door een aantal professionals is gezegd jammer dat cliënten niet standaard in het rijtje voorgedrukte partijen zijn opgenomen. De monitorformulieren die zijn bekeken laten zien dat slechts in 5 van de 19 projecten cliëntengroepen of hun vertegenwoordigers door de respondenten aanvullend bij de partijen zijn opgenomen. Deze opzet van de monitor houdt het risico in dat bepaalde aspecten van proceseffectiviteit moeilijk bepaald kunnen worden. In een drietal projecten werden cliënten vertegenwoordigers wel genoemd in de aanvraag, maar komen ze niet of in mindere mate voor in de monitorinformatie.

Uitkomsten

De beoordeling door respondenten (met een waardering tussen 1 en 5) is voor het aspect samenwerking nooit lager dan 3, een keer een 5, en gemiddeld 3,8. Voor het aspect procesgang wat lager, een keer wordt een waardering 2 gegeven, maar ook een keer een 5; het gemiddelde ligt 0,3 lager, op 3,5.

De tevredenheid over de sfeer lijkt dus groter dan over de daadwerkelijke voortgang. Mits van uitstel geen afstel komt, zou dus eerder de efficiëntie dan de effectiviteit een probleem kunnen zijn. De waardering voor samenwerking en procesgang verschilt niet tussen projecten in de planvorming- en in de uitvoeringsfase.

Voor wat betreft de verbanden met verschillen in sturing is het volgende te constateren. De projecten verschillen sterk naar het aantal betrokken partijen, naast (standaard) minimaal een gemeente en een woningcorporatie zijn nog minimaal 2 en maximaal 22 andere partijen betrokken. Omdat er soms een aantal gelijksoortige partijen (bijvoorbeeld woningcorporaties, zorgaanbieders) in het project betrokken zijn, is naast het aantal partijen ook de diversiteit van die partijen een interessant onderscheid tussen de projecten. Naast gemeente en corporaties zijn minimaal 2, en maximaal 10 andere soorten partijen bij de projecten betrokken. Min of meer voor de hand liggend is dat in programmalijn 1.2 – planvorming – deze diversiteit gemiddeld genomen wat groter is dan in programmalijn 1.3, de uitvoering.

Er is een zeker verband tussen de aantallen betrokken partijen en de hoogte van de toegekende subsidies. In totaal acht projecten hebben het hoogste subsidiebedrag gekregen, en die toekenning correspondeert met een bovengemiddeld aantal betrokken partijen (13,3 tegenover 10,4 in de totale groep) en een bovengemiddelde diversiteit (6 tegenover 4,8 in de totale groep). De provincie Gelderland heeft bij de start van het programma O&V in haar verdeelnotitie de projecten ook gewaardeerd naar complexiteit van het proces, en alle projecten die het hoogste subsidiebedrag hebben gekregen scoren op dit criterium hoog. Het is plausibel dat op deze manier de meer complexe projecten ook meer subsidie hebben gekregen.

Een ander aspect van sturing is de vraag wie initiatiefnemer van het project is. In de planvormingfase (lijn 1.2) zijn dat steeds de gemeenten, en dat ligt voor de hand. Bij de

uitvoeringsfase is één keer een zorgaanbieder de initiatiefnemer, en het is een project met grote diversiteit inclusief participatie van cliënten. In acht gevallen is een gemeente de initiatiefnemer, ook dan zien we verhoudingsgewijs veel diversiteit in overige participanten, in drie gevallen ook inclusief participatie van cliënten. In 5 gevallen is een woningcorporatie initiatiefnemer, daar is de participantendiversiteit beduidend lager dan gemiddeld, en we zien nooit participatie van cliënten. Een punt voor nader onderzoek zou daarom kunnen zijn hoe de verschillende typen initiatiefnemers recht doen aan effectiviteit in termen van outcome op klant-niveau. Binnen de monitor scoren vooralsnog de projecten waar corporaties initiatiefnemer zijn het slechtst op de participatie van cliënten in het proces, dat kan betekenen dat ook de outcome op klant-niveau in deze projecten te weinig aandacht krijgt. Een verklaring van de gevonden verschillen zou kunnen zijn dat corporaties van alle betrokkenen naar verhouding het sterkst op ‘stenen’ zijn georiënteerd. Uit de focusgroepen blijkt dat gemeenten het erg belangrijk vinden dat er in het proces participatie van burgers is. Gemeenten denken dat onder de burgers veel beschikbare kennis is en zij verwachten een actieve houding van alle betrokken partijen.

Afgezien van de aandacht voor participatie van cliënten, blijken vooral gemeenten de projecten met meer complexe samenwerking te trekken. Dit betekent dat zij grotere risico's lopen dat belangrijke factoren met betrekking tot samenwerking en proces die door de focusgroepen werden genoemd zich ook daadwerkelijk als faalfactoren zullen manifesteren. Dit wordt weerspiegeld in een verschil dat naar voren komt tussen de projecten naar type initiatiefnemer (tevens de rapporteur) en het soort zwakke punten op het gebied van samenwerking en procesgang, dat genoemd wordt. Daarbij valt op dat de rapporteurs vrijwel nooit de hand in eigen boezem steken. In de projecten waar corporaties initiatiefnemer zijn wordt gesignaleerd dat besluitvorming te traag verloopt, dat er sprake is van gebrekkige mandatering van partijen, te beperkte faciliteiten voor medewerkers en te weinig durf. Dit sluit aan bij de focusgroepen, waar corporaties noemen dat wet- en regelgeving zorgt voor vertraging. Gemeenten die deelnemen aan de focusgroepen geven toe dat de interne afstemming tussen afdelingen beter zou kunnen.

Waar gemeenten initiatiefnemer zijn worden als bottlenecks genoemd concurrentie of samenwerking tussen zorgpartijen, de invoeringsproblematiek van de WMO en het feit dat partijen hun eigen bedrijfsvoering (nog) als onaantastbaar beschouwen. Dit ligt in lijn met de opvattingen uit gemeentekring in de focusgroepen, waarin meerdere malen genoemd wordt dat men gericht moet zijn op samenwerking: dat een actieve houding van de deelnemers noodzakelijk is, dat partijen hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en één keer wordt genoemd dat de partijen een stukje autonomie moeten inleveren.

Deelconclusie

Gezien de zwakke punten in samenwerking en procesgang die door de respondenten aangegeven zijn zou de effectiviteit beter gewaarborgd of verhoogd kunnen worden door cliënten nadrukkelijker te betrekken in het proces. Er zijn geen aanwijzingen dat dit de efficiëntie nadelig zou beïnvloeden, want deze wordt in belangrijke mate bepaald (respectievelijk ingeperkt) door invloeden van veranderingen in marktwerking en

concurrentie, de invoering van de WMO en andere structurele factoren in de verhoudingen tussen professionele partijen, en door vraagstukken van mandatering en besluitvorming bij die partijen. Verder blijken het vooral gemeenten en corporaties te zijn die het initiatief hebben genomen in de projecten welke gehonoreerd zijn in het programma O&V, waarbij de gemeenten de projecten trekken met de grootste diversiteit aan participanten.

4.3 Samenhang en integraliteit

Opmerkingen over de methode

Bij het tweede onderdeel van de monitor - samenhang en integraliteit – komt de inhoud van de projecten (en hun effectiviteit) aan bod. Hier valt op dat het monitor-format vooral beschrijvend van aard is, het geeft eigenlijk aan wat de verwachte of zich ontwikkelende output van het project is. Het zou kunnen voorkomen dat bij dit onderdeel gedurende het gehele verloop van het project geen veranderingen worden gesignaleerd ten opzichte van de omschrijving in het ingediende voorstel. De voorgeschreven lijst is tamelijk uitputtend, en dekt vrijwel alle inhoudelijke onderwerpen die ook in de focusgroepen discussie naar voren zijn gekomen. Een van deze aspecten is vraagsturing. Het is echter moeilijk om uit de lijst af te leiden in hoeverre ook daadwerkelijk een integrale benadering van verschillende soorten onderdelen wordt beoogd en gerealiseerd, of dat het alleen gaat om gelijktijdige of volgtijdelijke realisatie van verschillende vormen van output.

Uitkomsten

De beoordeling door respondenten (met een waardering tussen 1 en 5) is voor het aspect integraliteit en samenhang ofwel een 3 of een 4, de waardering 5 komt hier twee keer voor. Het gemiddelde is met 3,7 een fractie lager dan op samenwerking, maar hoger dan voor procesgang. De waardering voor integraliteit en samenhang is opnieuw – net als bij het eerder besproken aspect procesgang – lager in de uitvoeringsfase dan in de planvormingsfase. Hoewel benadrukt moet worden dat het hierbij niet gaat om het volgen van hetzelfde project in de overgang van planvorming- naar uitvoeringsfase wekken de uitkomsten wel de indruk dat ambities worden verlaagd als het op uitvoering aankomt, of – anders gezegd – dat het er op lijkt dat goede voornemens wel eens sneuvelen in de praktijk.

Vraagsturing is een van de vormen van output die in de lijst worden genoemd, en bij dit onderwerp zien we een duidelijk verschil in intensiteit van benadering tussen projecten in de planvormingsfase en projecten in de uitvoeringsfase. In drie van de vijf projecten in de planvormingsfase staat vraagsturing op 'plus' niveau, maar in de uitvoeringsfase gaat het nog maar om 4 van de 13 projecten. Dat zijn zonder uitzondering projecten waar de gemeente het initiatief genomen heeft. Deze constatering is in lijn met vorige paragraaf, waar we zagen dat het cliënt perspectief het sterkst naar voren komt in projecten die de gemeente trekt. Ten slotte vinden we het 'plus' niveau van vraagsturing terug in het enige gemonitorde project in de beheerfase, hier heeft een corporatie het initiatief genomen.

De projecten in de uitvoeringsfase kunnen geclassificeerd worden naar de mate van diversiteit van de beoogde woningen en voorzieningen, zoals multifunctionele centra,

steunpunten en dergelijke. De bandbreedte in deze diversiteit ligt tussen 2 en 9. Er lijkt geen verband te zijn tussen deze diversiteitsmaat en de hoogte van het toegekende subsidiebedrag.

Opvallend is dat waar gemeenten initiatiefnemer zijn de voorzieningendiversiteit lager is dan waar corporaties initiatiefnemer zijn, er zijn dus geen aanwijzingen dat die laatsten niet betrokken zijn in de inhoudelijk meer complexe projecten. Onze eerdere observatie dat corporaties vaker de trekker zijn in projecten met een beperkte variëteit aan partijen kan dus gerelativeerd worden, omdat er geen aanwijzingen zijn dat de diversiteit in de inhoud hieronder zou lijden. Corporaties ‘doen het’ met minder partijen, maar de outcome is niet minder complex dan bij de projecten die door gemeenten getrokken worden. Wel is het mogelijk dat dit tot een beperkter draagvlak leidt – corporaties noemen dit zelf ook minder vaak als een belangrijke factor dan bijvoorbeeld gemeenten en zorgorganisaties -, maar er staat mogelijk tegenover dat het proces efficiënter verloopt, en gepaard kan gaan met het eerder gesignaleerde ‘ongeduld’ jegens de andere partijen in het project.

De zwakke punten met betrekking tot samenhang en integraliteit die genoemd worden in projecten met gemeenten als initiatiefnemer zijn de trage realisatie van multifunctionele voorzieningen, het moeizaam verlopen van deconcentratie in de zorg, concurrentie om locaties, te veel accent op bouwactiviteiten in plaats van cliëntgerichte activiteiten, slechte afstemming binnen de gemeente, exploitatieproblemen en de doorvertaling naar bedrijfsvoering van samenwerkingspartners, te grote mate van integraliteit, maar ook het ontbreken van doelgroepen buiten de ouderenzorg. In de focusgroepen wordt genoemd dat de gemeente met haar wet- en regelgeving soms vertragend werkt en de dingen intern beter moet afstemmen. De gemeente geeft juist aan dat een actieve houding van de andere deelnemers noodzakelijk is; zij moeten ook een stukje autonomie inleveren.

De corporatie-initiatiefnemers noemen tweemaal de gebrekkige samenhang tussen de verschillende pijlers in het project, en verder de gebrekkige onderlinge kennisuitwisseling, onvermogen over de schutting te kijken, het niet op elkaar afgestemd zijn van de procesgangen van de verschillende deelnemers, en problemen met het betrekken van nieuwe partners in de projecten.

Ook dit is in overeenstemming met de bevindingen uit de focusgroepen, waarin corporaties benadrukken dat men op een integrale manier samen plannen moet maken, dat gemeenten meer met elkaar moeten communiceren en dat ook de provincie een rol moet spelen in kennisverspreiding.

De initiatiefnemer van het project dat al in de beheerfase verkeert noemt als zwakke punten het slecht doordacht zijn van de beoogde website, het onvoldoende betrekken zijn van doelgroepen buiten de ouderenzorg, en het onvoldoende betrekken van partijen buiten de eigen organisaties.

Deelconclusie

Er zijn grote verschillen in integraliteit en samenhang, en wellicht zullen niet alle ambities van de projecten op dit gebied gerealiseerd gaan worden, zodat de effectiviteit lager is dan verwacht. Vooral de ambities in de planvormingsfase zouden wel eens te hoog gesteld kunnen zijn, onder andere met betrekking tot het aspect vraagsturing. De punten waarover zorgen worden uitgesproken kunnen echter nog worden verbeterd door

er gericht aandacht aan te besteden. Het gaat voor een belangrijk deel om aandachtspunten op het gebied van samenwerking en procesgang; samen komen tot een integrale visie, interne communicatie en dat alle partijen actief zijn in de samenwerking.

4.4 Realisatie

Opmerkingen over de methode

Het derde onderdeel van de monitor beoogt door rapportage van de daadwerkelijke realisatie de voortgang van de gesubsidieerde projecten in beeld te brengen.

Gerealiseerde outputs laten zien of het project in dit opzicht effectief is.

Het eventueel afwijken van de planning zegt iets over de efficiëntie, in ieder geval ten opzichte van de inschatting die respondenten daarvan bij indiening van het project hebben gemaakt. De monitorinformatie grijpt veelal terug op de planning in deelprojecten die initiatiefnemers hebben gemaakt.

Uitkomsten

De gemiddelde waardering voor de realisatie is 3,8 met een iets lagere waardering van 3,7 voor de projecten in de uitvoeringsfase. Lage waarderingen – met een 3 – corresponderen niet met een bovengemiddelde diversiteit aan partijen, en evenmin met een bovengemiddelde diversiteit aan voorzieningen in het project. In vijf van de zes projecten met een relatief lage waardering voor de voortgang is de gemeente initiatiefnemer, in het zesde een woningcorporatie. Opvallend is ook dat het in de eerstgenoemde vijf projecten gaat om subsidiebedragen in de hoogste categorie. Als zwakke punten met betrekking tot de realisatie in de uitvoeringsfase worden twee keer genoemd voorzieningen voor nachtzorg, een keer realisatie van een HOED⁸ en een keer een multifunctionele accommodatie. Opvallend is dat in ieder geval de eerste twee van die zwakke punten grotendeels buiten de competentie van gemeente of corporatie als initiatiefnemer liggen: het eerste is een coördinatie-probleem tussen zorgaanbieders, en het tweede hangt sterk af van beslissingen van kleine zelfstandige partijen in de eerstelijnszorg. Verder blijkt – in het project in de beheerfase – de behoefte aan een kleinschalige ontmoetingsruimte overschat te zijn in een kleine kern, terwijl in de planvormingsfase een negatief effect wordt toegeschreven aan onduidelijkheid over doelstellingen, interne communicatie tussen gemeentelijke diensten, een te hoog ambitieniveau en perikelen rond de invoering van de WMO. Net als in de focusgroepen, komt dus ook in de monitor naar voren dat interne en externe communicatie van groot belang zijn. Zo weten de partijen waar ze aan toe zijn en kunnen zij rekenen op draagvlak onder de bevolking.

Overige belemmeringen voor realisatie hebben te maken met samenwerking /concurrentie tussen zorgpartijen, het niet willen opgeven van autonomie, problemen met gemeentelijke fusies of daadwerkelijke regievoering. Deze aspecten worden ook genoemd in de focusgroepen, waar benadrukt wordt dat partijen actief moeten samenwerken en hun verantwoordelijkheid in het project moeten nemen. Veel van voorgenoemde belemmeringen zijn het ‘negatief’ van de punten die in de focusgroepen genoemd werden

⁸ HOED = Huisartsen onder één dak

als antwoord op de vraag hoe gemeenten effectiviteit en efficiëntie bij realisatie van woonservicegebieden kunnen stimuleren (zie hoofdstukken 3.2 en 3.3, en bijlage 1).

Deelconclusie

De realisatie blijkt in een aantal projecten enigszins achter te blijven, soms met betrekking tot bepaalde programmaonderdelen die een hoge mate van afstemming vragen. Het blijkt dat zowel interne als externe communicatie van groot belang zijn voor het realiseren van een project. Ook samenwerkings- en regievragen liggen ten grondslag aan vertraging, die er in ieder geval in één situatie volgens de respondent toe zal leiden dat het programma in zijn geheel later wordt gerealiseerd, en in andere gevallen vermoedelijk een reductie van het programma, dus minder effectiviteit, tot gevolg zal hebben. Ook in de focusgroepen komt naar voren dat deelnemers op een positieve en actieve manier met elkaar moeten samenwerken, iedere partij moet zijn eigen verantwoordelijkheid nemen.

Lage waarderingen voor realisatie worden voornamelijk gemeld uit projecten met de gemeente als initiatiefnemer, en het risico van inefficiënte besteding van provinciale middelen is naar verhouding groot omdat het grotendeels projecten in de hoogste subsidie categorie betreft, hoewel dat risico in zekere zin inherent is aan de beleidskeuze om de hoogste bedragen toe te kennen aan projecten met grote(re) complexiteit.

4.5 Besteding van middelen

Opmerkingen over de methode

Het vierde en laatste onderdeel van de monitor vergelijkt de besteding van middelen met het oorspronkelijke begrotingsuitgangspunt. Dit onderdeel geeft in principe de meest concrete informatie om uitspraken te doen over efficiëntie.

Uit het oorspronkelijke projectvoorstel kan worden afgeleid wat de verhouding is tussen beoogde output en financiële inzet. Soms is de financiële inzet van de initiatiefnemers expliciet vermeld, en in ieder geval is de financiële bijdrage van de provincie per project bekend. Doordat met slechts enkele categorieën subsidiebedragen is gewerkt (respectievelijk 100.000, 150.000, 200.000 en 300.000 Euro) voor projecten die zoals we gezien hebben nogal uiteenlopen in complexiteit, zullen er per definitie verschillen in efficiëntie zijn. Het meest extreme verschil is dat 3 ton subsidie is toegekend aan een project met 26 participanten en 5 verschillende soorten voorzieningen, maar ook aan een project met (slechts) 7 participanten en 3 verschillende soorten voorzieningen.

Uitkomsten monitor

De informatie uit de monitor met betrekking tot de financiële aspecten van de projecten is moeilijk te vergelijken omdat er met verschillende jaren wordt gerekend, en niet altijd de provinciale bijdrage gescheiden kan worden van totaal posten. Dit zal ongetwijfeld beter tot uitdrukking komen in de uiteindelijke afrekeningen. Bovendien is het niet goed mogelijk om op basis van de monitorformulieren de bestedingen te koppelen aan de stand van de activiteiten.

Slechts een van de respondenten geeft aan dat het budget zal worden overschreden, de anderen verwachten dat de uiteindelijke besteding in overeenstemming met de begroting zal zijn. Bij een van de formulieren wordt opgemerkt dat een deel van het programma pas na de subsidieperiode zal worden gerealiseerd.

In de focusgroepen wordt door woningcorporaties gezegd dat het belangrijk is om verantwoording verplicht te stellen bij subsidies. Gemeenten vinden soms juist dat je teveel verantwoording moet afleggen om een subsidie te krijgen. Volgens woningcorporaties zijn de provinciale subsidies niet beslissend maar vooral stimulerend. Volgens gemeenten zijn de subsidies te laag. Gemeenten zijn dus negatiever over de subsidies dan corporaties.

Deelconclusie

Door de gekozen methodiek binnen het programma O&V zullen er per definitie verschillen in efficiëntie zijn tussen de projecten. Aan de hand van de monitorinformatie is het moeilijk op dit moment een tussenstand op te maken.

5. Conclusies en aanbevelingen

De uitkomsten van het onderzoek laten zien wat de verschillende actoren die betrokken zijn bij de realisatie van woonservicegebieden – cliënten, zorgorganisaties, gemeenten, corporaties en adviseurs – beschouwen als een effectieve manier om deze projecten te realiseren, en hoe zij vinden dat gemeenten en provincie de effectiviteit en efficiëntie bij het tot stand brengen van deze gebieden kunnen bevorderen. Mede aan de hand van deze bevindingen kunnen vervolgens enkele conclusies getrokken worden over de voortgang van de concrete projecten in het kader van het provinciale programma O&V, en over de manier waarop deze projecten worden gemonitord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de provincie Gelderland, voor gemeenten en voor de andere actoren die zich inspinnen voor de realisatie van woonservicegebieden.

5.1 Effectiviteit en efficiëntie bij realisatie van woonservicegebieden

Bij het ordenen van de inzichten van de deelnemers van de focusgroepen is het zinvol gebleken om onderscheid te maken naar enerzijds de inhoudelijke, en anderzijds de procesmatige aspecten van effectiviteit.

Inhoudelijk wordt de *outcome op klantniveau* centraal gesteld: woonservicegebieden zijn (alleen) effectief wanneer de burger iets aan het project heeft. Als dit het geval is, kan het project rekenen op meer draagvlak en heeft het meer kans van slagen. Uit de focusgroepen kwam naar voren dat vooral cliëntorganisaties en gemeenten gericht zijn op participatie van burgers.

Daarnaast benoemen de respondenten ook de wenselijkheid van *outcome op macroniveau*; het is van belang dat het project toekomstgericht is, draagvlak heeft onder de bevolking en maatschappelijk rendement oplevert.

Beide vormen van outcome komen tot stand door realisatie van *output*, de concrete voorzieningen waardoor een woonservicegebied zich onderscheidt. Om de gewenste output te realiseren moeten partijen zich richten op de lange termijn, goed nadenken over

de resultaten van een subsidie en werken aan de hand van een gezamenlijke integrale visie. Woningcorporaties benadrukken daarbij dat subsidies doelgericht verstrekt moeten worden, zorginstellingen benadrukken dat er naar de toekomst gekeken moet worden.

Naast deze inhoudelijke aspecten zijn ook procesmatige factoren benoemd die bijdragen aan effectieve realisatie van woonservicegebieden. Er zijn veel uitspraken gedaan over het stellen van *doelen* en het waarborgen van de *procesgang*. De belangrijkste zijn dat men concrete doelen en een taakverdeling moet formuleren, dat men moet communiceren met elkaar en de doelgroep, op een integrale manier te werk moet gaan en een actieve rol aan moet nemen. Woningcorporaties en adviseurs hechten er relatief veel belang aan om (vooral) concreet te werk te gaan, cliëntorganisaties en adviseurs benadrukken om te communiceren met de doelgroep. Gemeenten vinden het belangrijk om integraal gezamenlijk te werk te gaan, met een actieve houding van de deelnemers.

Met betrekking tot *leiderschap, regie en samenwerking* wordt door cliënten, zorginstellingen en adviseurs het meest genoemd dat de provincie een faciliterende rol moet hebben. Alle partijen vinden dat de provincie en gemeente maximaal gebruik moeten maken van de mogelijkheden binnen de wet, om vertraging van het project te voorkomen. Andere belangrijke aspecten zijn een gezamenlijke integrale visie creëren en inspraak. Een laatste procesaspect is de *communicatie*, waarbij de deelnemers aan de focusgroepen vooral aandacht vragen voor de communicatie tussen actoren onderling en – in het geval van de gemeente – ook binnen één en dezelfde organisatie, en tussen gemeenten onderling.

In de focusgroepen is uitvoerig gesproken over de manier waarop gemeenten kunnen stimuleren dat effectieve woonservicegebieden worden gerealiseerd. Inhoudelijk gaat het om het scherp in het oog houden van de belangen van burgers, en het zorgen voor een goede inkadering van projecten zowel ruimtelijk in de wijken als in demografisch opzicht. Een andere belangrijke stimulans is het gericht inzetten van gemeentelijke instrumenten op andere beleidsterreinen, zoals bestemmingsplannen, grondbeleid en de inrichting van de woonomgeving. De respondenten vinden dat gemeenten duidelijk moeten maken dat hun commitment zich over meerdere raadsperiodes uit zal strekken, een van de instrumenten die daarvoor gebruikt kunnen worden is een breed gedragen wijkvisie met uitvoeringsprogramma. Het is belangrijk dat gemeenten zich inzetten voor een adequate invulling van regie en samenwerking, waar nodig de rug recht houden en andere partijen aanspreken op het nakomen van afspraken. Daarbij hoeft het leiderschap niet per definitie bij de gemeente zelf te liggen, als de rolverdeling maar duidelijk is en niet een sluimerende bron van conflicten is. Een bijzondere bijdrage kan de gemeente ook leveren op het vlak van communicatie met de burgers.

Naast deze gemeentelijke bijdragen aan de effectiviteit, kan gemeentelijke sturing ook invloed uitoefenen op de efficiëntie van de realisatie van woonservicegebieden. De deelnemers van de focusgroepen zien de efficiëntie toenemen als gemeenten vooraf voldoende investeren in vooronderzoek en het selecteren van partners waarvan zij een actieve bijdrage verwachten. Gemeenten kunnen veel bijdragen aan efficiëntie door integratie van hun eigen activiteiten, goede mandaten aan ambtenaren, korte lijnen naar bestuurders en een goed georganiseerd besluitvormingstraject met de gemeenteraad.

Daarnaast kunnen gemeenten rechtstreeks de kosten van realisatie van woonservicegebieden verminderen, door onderzoeksgegevens aan te bieden, grondprijzen te matigen en de benutting van accommodaties te optimaliseren, en – bij voorkeur met meerdere gemeenten gezamenlijk – een pool met gekwalificeerde menskracht te vormen die ‘just in time’ kan worden ingezet. Langs indirecte weg kunnen de realisatiekosten verlaagd worden door de inzet van vrijwilligers of maatschappelijk verantwoord ondernemen van derden te stimuleren.

Over de rol van de provincie bij de effectieve realisatie van woonservicegebieden zijn de opvattingen in de focusgroepen verdeeld. Sommigen vinden dat de provincie zich zo min mogelijk met de inhoud van deze projecten zou moeten bemoeien, terwijl anderen wel degelijk een rol zien, vooral gericht op de outcome op macro-niveau. Daarbij worden genoemd het signaleren van witte vlekken in het voorzieningenniveau – gevolgd door stimulansen aan gemeenten om deze witte vlekken weg te werken -, of het bevorderen van innovaties die van belang zijn voor eindgebruikers van woonservicegebieden. Minder vergaand is een coördinerende rol voor de provincie, gericht op regionale spreiding en het stimuleren van gemeentegrensoverschrijdende projecten. Concrete stimulansen kan de provincie geven door soepel om te gaan met de eigen regelgeving, procesbegeleiding aan te bieden, en subsidies te verstrekken. Sommige deelnemers van de focusgroepen vinden overigens dat (de praktijk van) het subsidiëren van externe procesbegeleiding minder effectief is omdat het een betere prikkel zou zijn als de financiering daarvan door partijen zelf zou gebeuren. Ten slotte kan de provincie een belangrijke bijdrage leveren aan de effectieve realisatie van woonservicegebieden door de uitwisseling van kennis en ervaring tussen projecten te bevorderen.

5.2 Monitoring van de voortgang van het programma O&V

Naast de conclusies die getrokken konden worden uit de bijeenkomsten met de focusgroepen is ook een analyse gemaakt van de uitkomsten van de monitor van de projecten die subsidie ontvangen in het kader van het programma O&V. Deze monitor wordt gevoed met informatie die de initiatiefnemers van de in totaal 21 gehonoreerde projecten verstrekken; voor het onderzoek werd gebruik gemaakt van de rapportages die in 2006 zijn ingezonden.

Bij het format van de monitor die de provincie Gelderland heeft gemaakt wordt aangetekend dat het een omissie is dat dit niet standaard ruimte biedt om de betrokkenheid van cliënten(groepen) als partij bij de realisatie van woonservicegebieden te beschrijven.

De monitor vraagt de respondenten te rapporteren over vier onderwerpen, te weten de samenwerking en procesgang, de samenhang en integraliteit van het project, de daadwerkelijke realisatie en de financiële aspecten van het project. Daarbij zijn niet alleen knelpunten gesignaleerd, maar ook mogelijkheden voor verbetering aangegeven.

Door de respondenten zijn verschillende zwakke punten op het gebied van *samenwerking en procesgang* genoemd. Enkele van deze punten kunnen verbeterd worden door de

cliënten of eindgebruikers nadrukkelijk te betrekken in het samenwerkingsproces. De monitor laat zien dat hun betrokkenheid nog beperkt is, en soms ook nog minder tot zijn recht komt dan in de oorspronkelijke projectaanvraag was voorzien. Daarnaast moeten partijen proberen om positief in te spelen op veranderingen in marktwerking, concurrentie en de invoering van WMO. Deze veranderingen kunnen een negatieve invloed hebben op projecten. De projecten vertonen onderling grote verschillen in de diversiteit van de betrokken partijen, naast gemeente en corporatie zijn nog minimaal 2 en maximaal 22 andere partijen partners in het proces. Het blijkt dat gemeenten vaker dan corporaties initiatiefnemer zijn in projecten met een grote diversiteit aan partijen, en ook dat cliënten nooit als participant worden genoemd in de projecten waar corporaties de trekker zijn. De verschillen tussen gemeenten en corporaties als initiatiefnemer klinken ook door in het soort knelpunten dat door hen wordt gesignaleerd. Gemeenten wijzen op concurrentie tussen zorgpartijen en het feit dat partijen hun eigen bedrijfsvoering (nog) als onaantastbaar beschouwen. Corporaties signaleren trage besluitvorming, gebrekkige mandatering van partijen en te weinig durf.

Wat betreft *integraliteit en samenhang*, moeten partijen er om denken de ambities in de planvormingfase realistisch te formuleren, want de monitor geeft signalen dat wellicht niet alle ambities op dit gebied gerealiseerd zullen gaan worden. Met name bij het element vraagsturing blijkt dat risico aanwezig te zijn. Het schrijven van een integrale visie samen met alle andere partijen kost misschien veel tijd, maar levert uiteindelijk veel op. Ook interne communicatie is belangrijk, evenals een actieve rol van alle partijen. De diversiteit aan voorzieningen in de projecten (van woningen tot multifunctionele centra en dergelijke) varieert sterk, relatief de grootste diversiteit vinden we in projecten waar corporaties de initiatiefnemer zijn. Hoewel we eerder concludeerden dat in de projecten die door corporaties getrokken worden minder verschillende partijen deelnemen, is de outcome dus niet minder complex dan bij de projecten waar de gemeente initiatiefnemer is. Zwakke punten met betrekking tot integraliteit en samenhang die gemeenten noemen hebben onder andere te maken met de trage realisatie van multifunctionele accommodaties, en afstemmings- en exploitatieproblemen binnen de zorg. Corporaties wijzen vooral op zaken als de gebrekkige kennisuitwisseling, het onvermogen om over de schutting te kijken en het niet op elkaar afgestemd zijn van de procesgang bij verschillende partijen in het project.

Het derde onderdeel van de monitor heeft betrekking op de daadwerkelijke *realisatie* van de projecten. Het blijkt dat een relatief lage waardering voor de realisatie niet correspondeert met een bovengemiddelde diversiteit aan partijen of voorzieningen in de projecten. In vrijwel al deze projecten is de gemeente initiatiefnemer. De 'pijn' blijkt vooral te zitten in het tegenvallende tempo waarin meer gecompliceerde zorgvoorzieningen (zoals nachtzorg) tot stand kunnen komen, dat zijn zaken die grotendeels buiten de competentie van gemeente of corporatie als initiatiefnemer liggen. Maar ook belemmeringen buiten de zorg worden gesignaleerd, zoals gebrekkige communicatie tussen gemeentelijke diensten, problemen met samenvoeging van gemeenten of met de daadwerkelijke invulling van de regie van projecten. De respondenten geven aan dat het voor het bevorderen van succesvolle realisatie van een project belangrijk is om zowel intern als extern goed te communiceren. Daarnaast is een

goede leider van belang. Dit is iemand die het einddoel steeds naar voren haalt en in staat is partijen bij elkaar te brengen. Van de deelnemers wordt een actieve rol verwacht; iedere partij moet zijn verantwoordelijkheid nemen.

Als laatste onderdeel in de monitor is de respondenten gevraagd naar de *besteding van middelen*. Dit onderdeel geeft in principe belangrijke informatie om uitspraken te kunnen doen over de efficiëntie van de manier waarop de verschillende gesubsidieerde projecten worden gerealiseerd, maar gezien de stand van de projecten en de beperkte vergelijkbaarheid van de cijfers in de monitor is dat nog niet goed mogelijk. Wel is reeds te zeggen dat er aanzienlijke verschillen in efficiëntie verwacht mogen worden, omdat er nauwelijks verband is tussen de hoogte van de toegekende subsidies (in vier categorieën oplopend van 100.000 naar 300.000 Euro) en de complexiteit of diversiteit binnen de projecten. In dit verband is het nog van belang te vermelden dat uit de focusgroepen naar voren kwam dat gemeenten de subsidies aan de lage kant vinden, en dat de door de provincie opgelegde verantwoordingsverplichtingen te zwaar zijn. Corporaties zien de subsidies meer als stimulerend dan als beslissend, en vinden dat de provincie juist wel wat meer verantwoording van de ontvangers zou mogen vragen.

5.3 Aanbevelingen aan de provincie Gelderland

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek komen wij tot onderstaande aanbevelingen voor beleid van de provincie Gelderland.

Voorzoverre suggesties door de focusgroepen zijn gedaan met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie op het niveau van lokale projecten kunnen deze gepubliceerd worden in een werkdocument – zoals deze publicatie -, waardoor kennisoverdracht naar het veld kan plaats vinden. Dit kan tot gevolg hebben dat partijen meer alert worden op de aspecten van samenwerking en procesgang die effectiviteit en efficiëntie kunnen bevorderen.

De provincie Gelderland past terughoudendheid in het opstellen van eigen inhoudelijke doelstellingen voor woonservicegebieden, maar zou wel enkele speerpunten kunnen formuleren: daar is op zijn minst begrip en bij een aantal partijen ook waardering voor in het veld. Gezien de zwakke punten in samenwerking en procesgang die door de respondenten aangegeven zijn zou de effectiviteit van projecten bijvoorbeeld gewaarborgd of verhoogd kunnen worden door als provinciaal speerpunt te kiezen dat cliënten nadrukkelijker worden betrokken in het proces. Er zijn geen aanwijzingen dat dit efficiëntie nadelig zou beïnvloeden, want dit wordt in belangrijke mate bepaald (respectievelijk ingeperkt) door invloeden van veranderingen in marktwerking en concurrentie, invoering WMO en andere structurele factoren in de verhoudingen tussen professionele partijen, en door vraagstukken van mandatering en besluitvorming bij die partijen.

De provincie Gelderland moet aan intensieve en breed (dus niet alleen op gemeenten) gerichte communicatie met het veld werken, met daarbij bijzondere aandacht voor het

zorgkantoor als mogelijke en nog te weinig ingeschakelde bondgenoot voor vragen op het gebied van planning en regie.

De provincie Gelderland zou een rol kunnen spelen in het stimuleren respectievelijk zelf uitvoeren van monitoring, en het onderzoeken en meten van concrete effecten van projecten voor de lokale burger/cliënt. Niet alleen cliënten zelf, maar ook de professionals zien de effecten voor de burger nog te weinig in beeld komen. De opmerkingen in deze richting ondersteunen de benadering op basis van ‘maatschappelijk rendement’, waarbij uiteindelijk de lokale outcome bepalend zou moeten zijn voor de vraag of een woonservicegebied of arrangement effectief is. Door hier een eigen accent te leggen kan de provincie er aan bijdragen dat ‘outputdenken’ in termen van voor de professionele partijen herkenbare en hanteerbare combinaties van gebouwen en diensten permanent geconfronteerd wordt de vraag naar de beste resultaten in termen van outcome.

De provincie Gelderland zou ‘harder’ moeten zijn in het verbinden van consequenties aan het wel of niet goed lopen van projecten, ook al zijn daarvoor wellicht aan de voorkant niet alle meetpunten goed ingericht en ingeregeld. Aandacht voor ‘verhalen’ als middel van rapporteren, meer aandacht vragen voor communicatieve resultaten van projecten, want het is wel van belang om de valkuilen van een ‘meetcultuur’ te vermijden.

Het verdient aanbeveling dat de provincie in de projecten expliciet aandacht vraagt voor de mate waarin en de manier waarop aan de specifiek door de provincie geformuleerde doelstelling van het hebben van een voorbeeldfunctie kan worden voldaan

Er is veel steun voor en behoefte aan een rol van de provincie Gelderland als (soms ontwikkelaar), in ieder geval verspreider van kennis, expertise. In het bijzonder bij gemeenten en cliënten bestaat die behoefte. Daarbij is aandacht gewenst voor duurzame opbouw van lokale expertise en ‘terugvalposten’, en zou niet teveel gemikt moeten worden op inzet van externen. Methodes daarvoor kunnen zijn het stimuleren/faciliteren van intervisie en uitwisselingsbezoeken naast het samenstellen en verspreiden van (papieren of digitale) kennisproducten. De provincie kan overwegen zelf een of twee ‘duvelstoejagers’ vrij te stellen of in dienst te nemen naar analogie van de woningbouwregisseurs van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Deze zouden hun aandacht in het bijzonder kunnen richten op gemeenten of regio’s waar achterstanden dan wel weinig initiatieven zijn. Wanneer lokale partijen er onvoldoende in slagen om die outcome te realiseren waar de burger behoefte aan heeft, zou de provincie ook kunnen overgaan tot het instellen van impuls/adoptieteams, zoals bij de stedelijke vernieuwing.

5.5 Aanbevelingen aan gemeenten

Gemeenten zijn vertegenwoordigd in de realisatie van elk woonservicegebied. In sommige situaties spelen zij een ondersteunende rol, terwijl zij in andere situaties de leiding op zich nemen en andere partijen aansturen. Er is geen eenduidig antwoord op de

vraag wat voor gemeenten de meest gewenste rol is⁹. Wel is er een aantal opmerkingen gemaakt, die herhaaldelijk terug komen in focusgroepen en monitorformulieren. Deze kunnen dienen als aanbeveling voor gemeenten.

Als eerste moet de gemeente in overleg treden met de verschillende betrokken partijen. Zo kan ze een inschatting maken van de behoeftes die er in de gemeente bestaan. Het raadplegen van burgers en cliënten dient niet alleen in de planvormingsfase te gebeuren, maar ook in fases verder in het proces. Hier is een speciale rol weggelegd voor de gemeente, aangezien zij de burgers vertegenwoordigt en gehouden is hun belangen zo goed mogelijk te dienen. Voor andere betrokken partijen geldt dat niet.

De gemeente kan een grote rol spelen in het bijeenbrengen en activeren van de partijen, in het creëren van een gezamenlijke visie en het SMART formulieren van de doelstellingen. Wanneer de gemeente niet voldoende kennis of capaciteit in huis heeft om dit proces te begeleiden en toch als trekker wil optreden, kan er voor gekozen worden een extern procesbegeleider aan te stellen. Dit zijn omdat goede procesbegeleiding door alle betrokkenen wordt gezien als een onmisbare stap op de weg naar een succesvol project. Tijdens het proces kan de gemeente maximaal gebruik maken van de mogelijkheden binnen de wet, inclusief haar inzet op relevante andere beleidsterreinen zoals grondbeleid en ruimtelijke ordening. Hierdoor hoeft een vergunningaanvraag niet te lang te duren en zullen de partijen niet gefrustreerd worden door bureaucratische procedures en bijbehorende vertragingen.

Ten slotte is het voor gemeenten van belang om goede interne en externe communicatie te hebben. Bij interne communicatie gaat het er om dat de verschillende afdelingen van de gemeente van elkaar weten wat ze aan het doen zijn en activiteiten op elkaar afstemmen, dat de lijnen naar bestuurders kort zijn en de besluitvorming door de gemeenteraad optimaal wordt voorbereid. Bij externe communicatie is er een speciale rol weggelegd voor de gemeente in het communiceren van plannen naar burgers en andere betrokkenen. Ook kunnen gemeenten onderling kennis met elkaar uitwisselen en zo van elkaar leren.

5.6 Aanbevelingen aan corporaties

Ook voor corporaties is niet op voorhand te zeggen wat hun meest gewenste rol is. In sommige projecten zijn corporaties vooral volgend, terwijl ze op andere plaatsen juist de kar trekken.

Wanneer een corporatie de leiding heeft, is een aantal zaken van belang. Als eerste blijkt uit de monitorformulieren dat corporaties over het algemeen projecten leiden met een beperkte diversiteit aan betrokken partijen. Met name het gegeven dat cliëntorganisaties vaak niet actief betrokken zijn in deze projecten, terwijl een project toch alleen effectief is wanneer in de behoeften van cliënten wordt voorzien, is een punt van aandacht voor corporaties. Het nadrukkelijk betrekken van meer partijen – waar onder in de eerste plaats cliëntenorganisaties - kan extra kennis en draagvlak opleveren.

Een ander aandachtspunt is dat corporaties geneigd zijn te snel van start te gaan met de uitvoering van het project. Het is van belang om voldoende tijd te nemen voor de planvormingsfase, te luisteren naar alle betrokken partijen, het draagvlak voor

⁹ Zie ook Hendriksen (2008) *Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen*.

verschillende maatregelen te verkennen en te werken vanuit een integrale visie op het gebied. Pas na het formuleren van deze integrale visie kunnen concrete doelstellingen op een SMART manier geformuleerd worden.

In andere projecten is de corporatie niet leidinggevend, maar wel deelnemer aan het proces. In deze gevallen kan het een aandachtspunt zijn om goed betrokken te blijven en ook voldoende uren en mankracht te reserveren voor het project. Om de complexe doelstellingen van een woonservicegebied te realiseren zal het nogal eens nodig zijn dat corporaties meer in het proces investeren dan bij routineuze projecten, bijvoorbeeld omdat cultuurverschillen moeten worden overbrugd of omdat moet worden samengewerkt met partners die slechts beperkte armslag of mandaat hebben.

5.7 Aanbevelingen aan zorginstellingen

Zorginstellingen leveren diensten die essentieel zijn voor de realisatie van woonservicezones, en vaak is ook de transformatie van bestaand zorgvastgoed een onderdeel van deze vormen van gebiedsontwikkeling. In de planvormingfase kunnen zij veel kennis inbrengen over de kenmerken en wensen van de eindgebruikers. Ook voor zorginstellingen is op basis van focusgroepen en monitorformulieren een aantal aandachtspunten geformuleerd.

Ten eerste wordt van zorginstellingen – net als van de andere betrokkenen - een actieve rol verwacht in het proces. Dat vraagt om een voldoende ruim mandaat voor de vertegenwoordigers die aan het proces deelnemen, en om het reserveren van de uren en financiële middelen die nodig zijn om het project tot een goed einde te brengen.

Als samenwerkingspartner moet een zorginstelling niet alleen de eigen doelen, maar ook de projectdoelen in het vizier te houden. Soms komen deze doelen niet helemaal met elkaar overeen.

Wat regelmatig genoemd wordt in monitorformulieren en focusgroepen, is dat zorginstellingen met elkaar concurreren en daarom niet het achterste van hun tong willen laten zien in vergaderingen. Het is daarom van belang dat zorginstellingen die samen deelnemen aan een project elkaar vertrouwen en informatie uitwisselen. Het komt soms voor dat zorgorganisaties elkaars producten helemaal niet kennen, dit wordt als verbeterpunt genoemd. Behalve communicatie met andere zorgpartijen, is ten slotte ook communicatie met cliënten, corporatie, gemeente en andere partijen van groot belang.

5.8 Aanbevelingen aan cliëntorganisaties

Hoewel het belang daarvan door alle partijen onderschreven wordt, is het toch niet vanzelfsprekend dat cliënten geraadpleegd worden bij het realiseren van projecten. Dit resulteert weer in ontevredenheid bij cliëntorganisaties, dan is er te weinig rekening gehouden met de belangen van cliënten en eindgebruikers. Om deze situaties te voorkomen kunnen cliëntorganisaties zichzelf meer profileren, professionaliseren en een actievere rol te spelen in het openbaar. Hierdoor worden zij wellicht eerder uitgenodigd om in een projectgroep zitting te nemen.

Een ander belangrijk punt dat vaak genoemd wordt in de focusgroepen, is dat de tevredenheid van burgers en cliënten erg belangrijk is, maar niet vaak gemeten wordt. Hoe is de tevredenheid van cliënten veranderd met de komst van het woonservicegebied?

Is de zorg toegankelijker geworden? Alle partijen vinden dat deze effecten gemeten moeten worden. Cliëntorganisaties kunnen zich hier sterk voor maken en aan het begin en eind van elk project vragen om een tevredenheidsmeting. Dit zal verbeterpunten voor het huidige project opleveren en wellicht ook bruikbare kennis voor andere projecten.

Bronnen

Gespreksverslagen Focusgroepen Effectiviteit en efficiëntie, met adviseurs en vertegenwoordigers van cliëntorganisaties, zorginstellingen, woningcorporaties en gemeenten, Peter Hendriksen en George de Kam, Radboud Universiteit Nijmegen, 2007

Provincie Gelderland, Monitorformulieren Programma Ontgroening en Vergrijzing, 2006 en 2008 (deels)

Website Aedes Actiz Kenniscentrum wonen zorg: www.kcwz.nl

Website reken- en redeneermodel Areadne: www.aredne.nl

Website Kennisplein Vergrijzing: www.kennispleinvergrijzing.nl

Bijlage 1: Uitspraken van de focusgroepen

Deze bijlage bevat uitspraken van de focusgroepen over een vijftal onderwerpen:

- de effectiviteit van lokale arrangementen voor wonen, zorg en welzijn
- de stimulansen voor effectiviteit vanuit de gemeente
- gemeentelijke sturing en de efficiëntie van de realisatie van woonservicegebieden
- provinciaal beleid als ondersteuning bij de realisatie van woonservicegebieden
- adviezen aan de Provincie Gelderland.

Om een overzicht te geven van de meningen per doelgroep, staan onder de uitspraken grafieken. Hierin zijn de belangrijkste meningen en argumenten weergegeven, waarbij aangegeven is van wie deze meningen afkomstig zijn. De lezer die bijzondere belangstelling heeft voor verschillen in opvattingen tussen de verschillende groepen respondenten verwijzen wij naar bijlage 2.

In de grafieken zijn lang niet alle meningen en argumenten weergegeven. Er is een poging gewaagd om een beeld te schetsen van de belangrijkste argumenten en uit welke hoek deze geluiden komen. De uitspraken zijn afkomstig uit de focusgroepen, deels als weergave van wat in de gesprekken naar voren is gekomen, deels als weergave van de respons op de schrijfoopdrachten die tijdens de sessies zijn uitgevoerd.

Effectiviteit van lokale arrangementen voor wonen zorg en welzijn

Op basis van de informatie die is aangereikt in focusgroepen met deelnemers uit de kring van cliënten, gemeenten, zorgaanbieders, corporaties en hun adviseurs zijn een aantal kenmerken van effectieve arrangementen te geven. Ze vallen uiteen in inhoudelijke aspecten en procesaspecten.

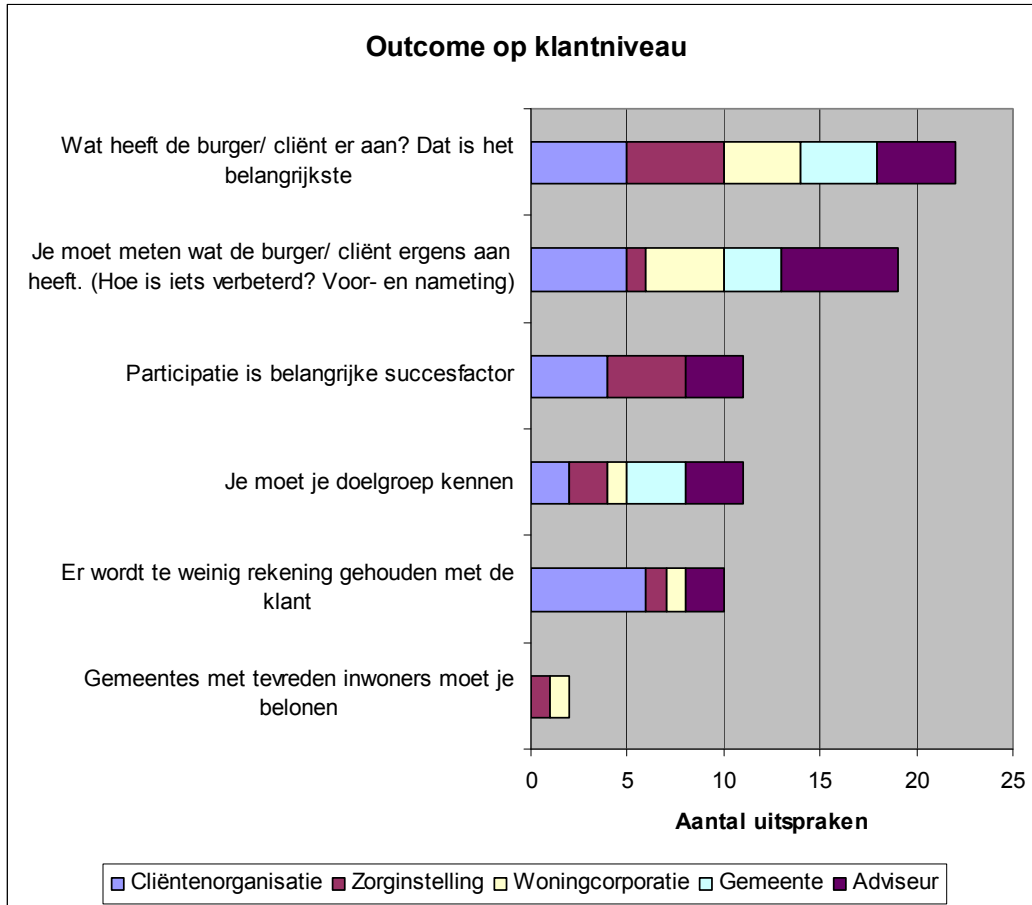
Inhoudelijke aspecten van effectiviteit:

De vele inhoudelijke aspecten die genoemd zijn verdelen we onder in drieën: outcome op klantniveau, outcome op macroniveau en output.

Outcome op klantniveau:

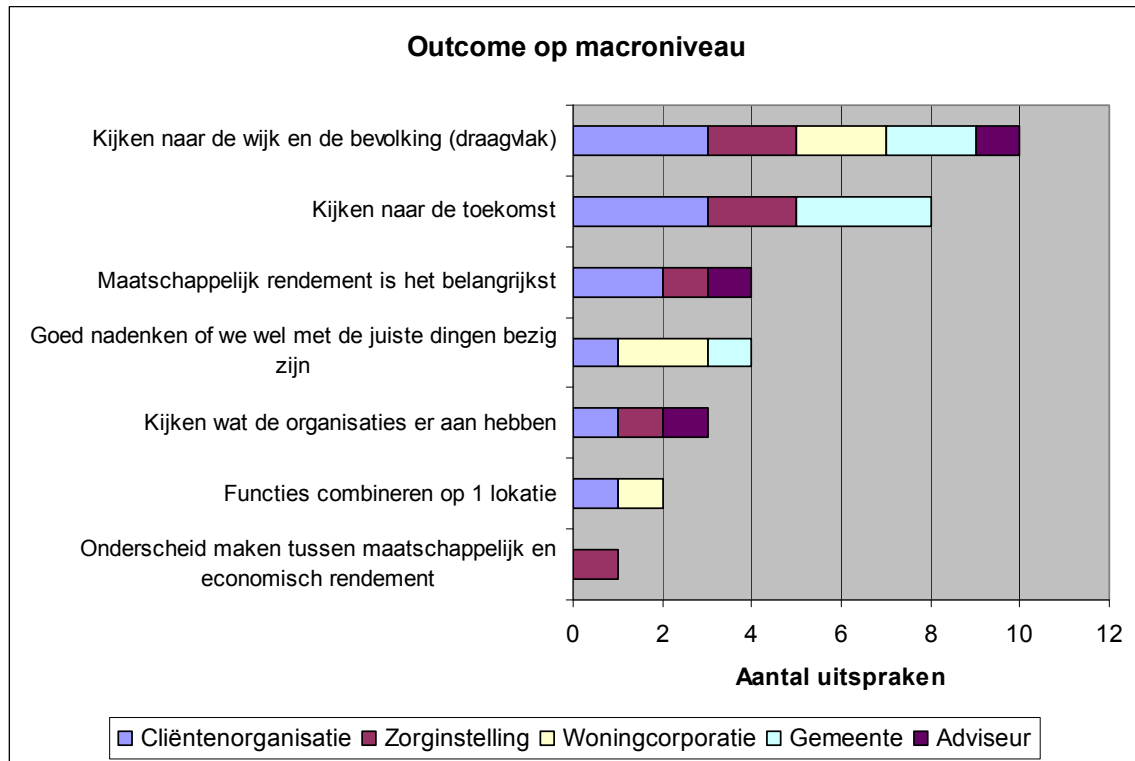
- wat heeft de burger eraan
- klantgericht denken
- tevreden klant die vraag beantwoordt ziet
- tevreden burgers
- toegang tot zorg.
- een project dat de doelen slagvaardig realiseert in resultaten naar tevredenheid van de betrokken burgers
- ken je cliënten
- het moet aansluiten bij de behoefte van de klanten
- als de resultaten antwoord geven op de vraag van de burger met dien verstande dat dit valt binnen de opdrachtformulering / binnen een zekere termijn. Hier de verantwoordelijkheid van gemeentelijke overheid

- wanneer bewoners kunnen leven en laten leven (respect voor andere leefstijlen), zich thuis / betrokken voelen
- weten dat, en waar, ze terecht kunnen met vragen / voor dienstverlening
- alleen uit vrije wil (niet vanwege zorg) verhuizen dan wel binnen de eigen buurt
- doelen en uitgangspunten in samenspraak met betrokkenen.



Outcome op macroniveau

- vraag stellen of het woonservicegebied / -zone de juiste oplossing voor het vraagstuk is
- uitgaan van vraag en demografische analyse
- voldoet aan de verwachtingen. Hoog realiteitsgehalte
- als het aansluit op de wensen (toekomstgericht)
- passend bij omgeving en cultuur van dorp/wijk/buurt
- project dat aansluit bij de behoeften van een buurt / wijk / gebied. Waar mensen ook als ze extra zorg nodig hebben prettig kunnen wonen; zich veilig voelen (dat kan heel verschillend zijn per wijk) en weten waar ze terecht kunnen voor hulp.

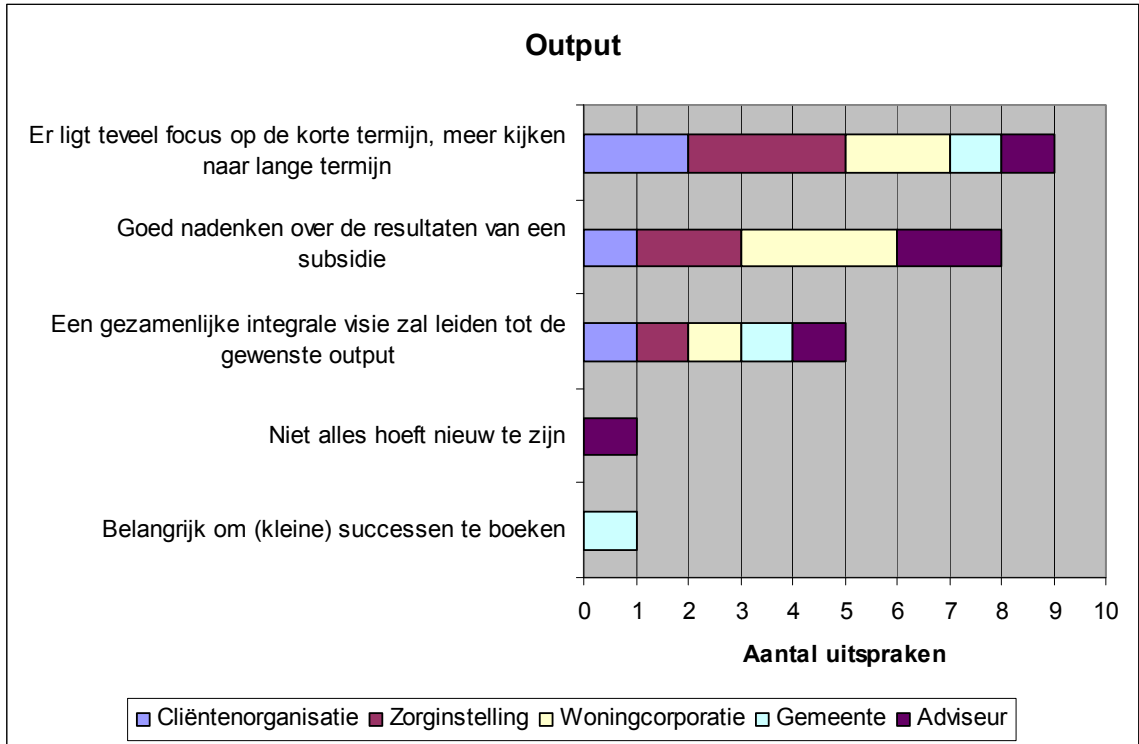


Output

- realisatie van duurzaam integrale woon-zorg-welzijn dienstverleningsconcepten op wijkniveau, aansluitend bij (toekomstige) wens en behoeften van de 'klant' en realisatie op tijd, in mate / omvang en mate van differentiatie (maatwerk).
- sluitende aanpak in keten van welzijn naar zorg
- samenhang / ontsluiting tussen instellingen. Functie in steek.
- dat de ambities / doelen die vooraf tussen de partners geformuleerd zijn gehaald worden. Doelen die dan vooral betrekking hebben op het welzijn van het individu + samenleving (output)
- het hebben van een heldere visie, voor de korte, middel en lange termijn, op
 - o Levensloopbestendig
 - o Flexibel te gebruiken voor diverse groeperingen / bewoners
- het moet betaalbaar zijn / er moet geld beschikbaar zijn
- het moet voldoende draagvlak ondervinden bij gemeente, aanbieder, financiers, klanten
- exploitatie technisch haalbaar
- oplevering van levensloopbestendige woningen door bouw en verbouw
- toename in bundeling en nabijheid van woningen en voorzieningen
- woonomgeving is beter ingericht en toegankelijker
- opnemen kleinschalige woonzorginitiatieven gefinancierd met PGB
- start bij een kleinschalig project bijvoorbeeld kleinschalige woonvorm waar niet alleen fysiek een wooneenheid wordt gerealiseerd maar ook een dagbesteding, zorg, woonbegeleiding en het toezicht zijn geregeld

- opzetten van een consultatiebureau voor senioren, dat gericht is op de vier domeinen Zorg – Welbevinden, Wonen, Woonomgeving
- realistisch plan opstellen
- het toewijzen van wijken aan bepaalde zorgaanbieders m.b.t. bouwlocaties
- met die zorgaanbieder de keten organiseren op alle aspecten (wonen, welzijn, zorg 1° lijn, vervoer en werk).

De vertegenwoordigers van corporaties en zorginstellingen wijzen er op dat het belangrijk is om levensloopbestendig te bouwen.



Proces aspecten van effectiviteit:

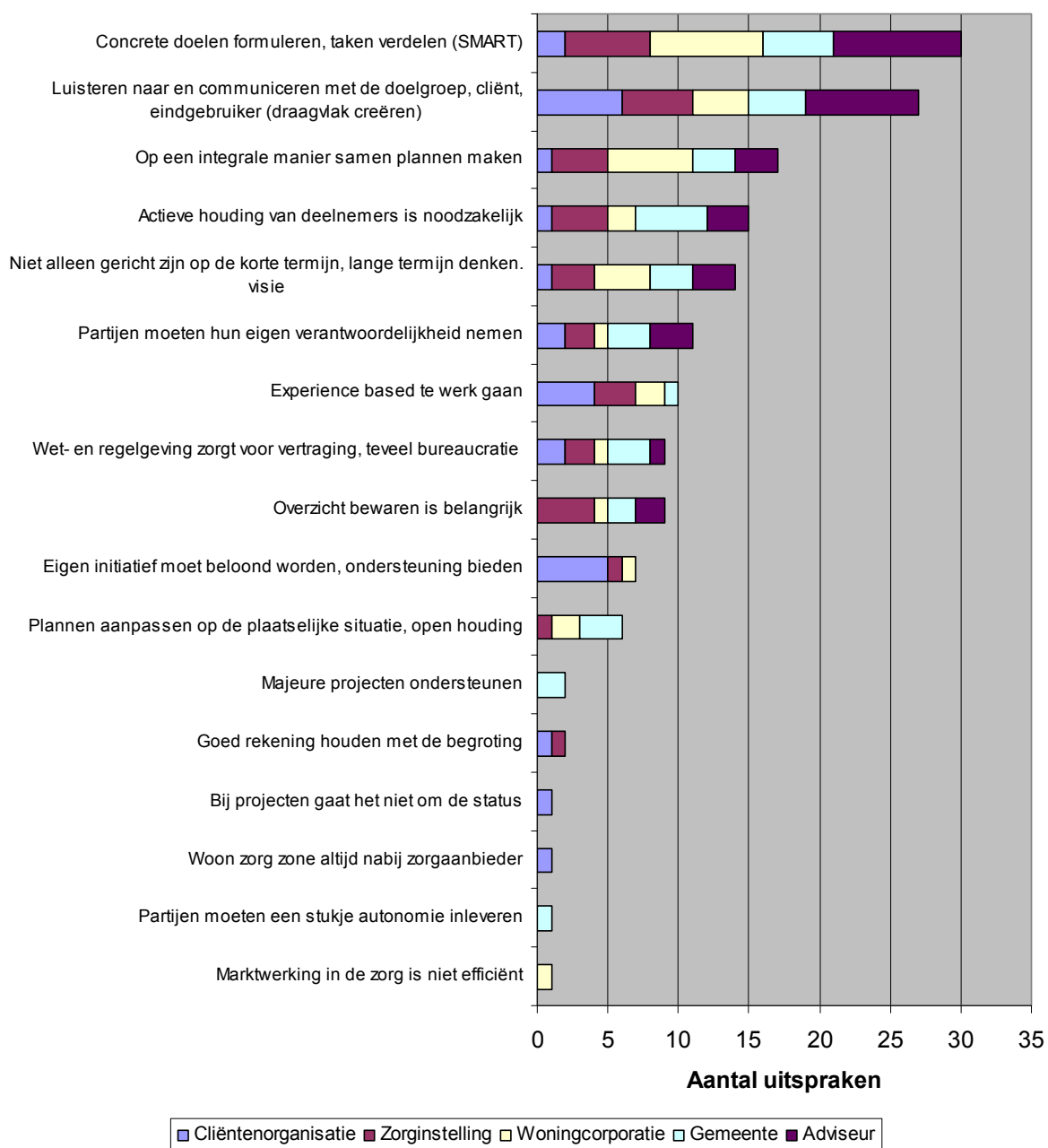
Ook hier een onderscheid in drie aspecten: aandacht voor doelen en procesgang, leiderschap/regie/samenwerking en communicatie in- en extern

Aandacht voor doelen en procesgang

- heldere afspraken over taken en samenwerking met duidelijke doelen en te halen
- een project dat binnen de marges die tevoren zijn vastgelegd in een visie/afsprakenkader en een samenwerkingsovereenkomst van dat project de doelen (opgave) realiseert
- koers houden
- goede afspraken
- heldere doelformulering / visie
- businesscase
- duidelijk doel
- einddoelen helder
- lange adem

- einddoel in 2025 stellen
- samenhang helder
- stappenplan
- regelmatig evaluatie
- concreet, meetbare doelen afgesproken met woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen
- projectstructuur die recht doet aan integraliteit (fysiek, sociaal, demografie).

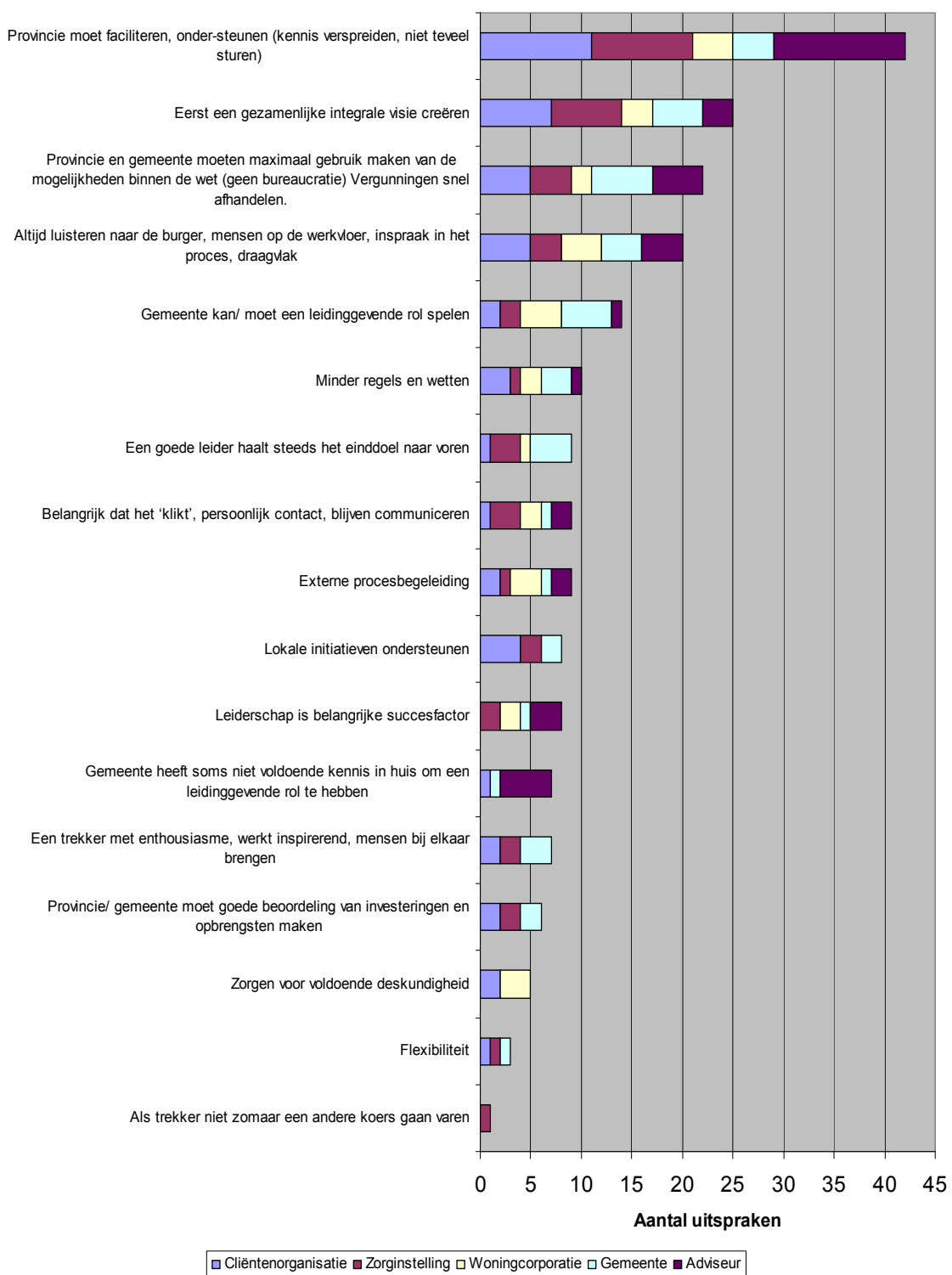
Doelen en procesgang



Leiderschap/regie/samenwerking

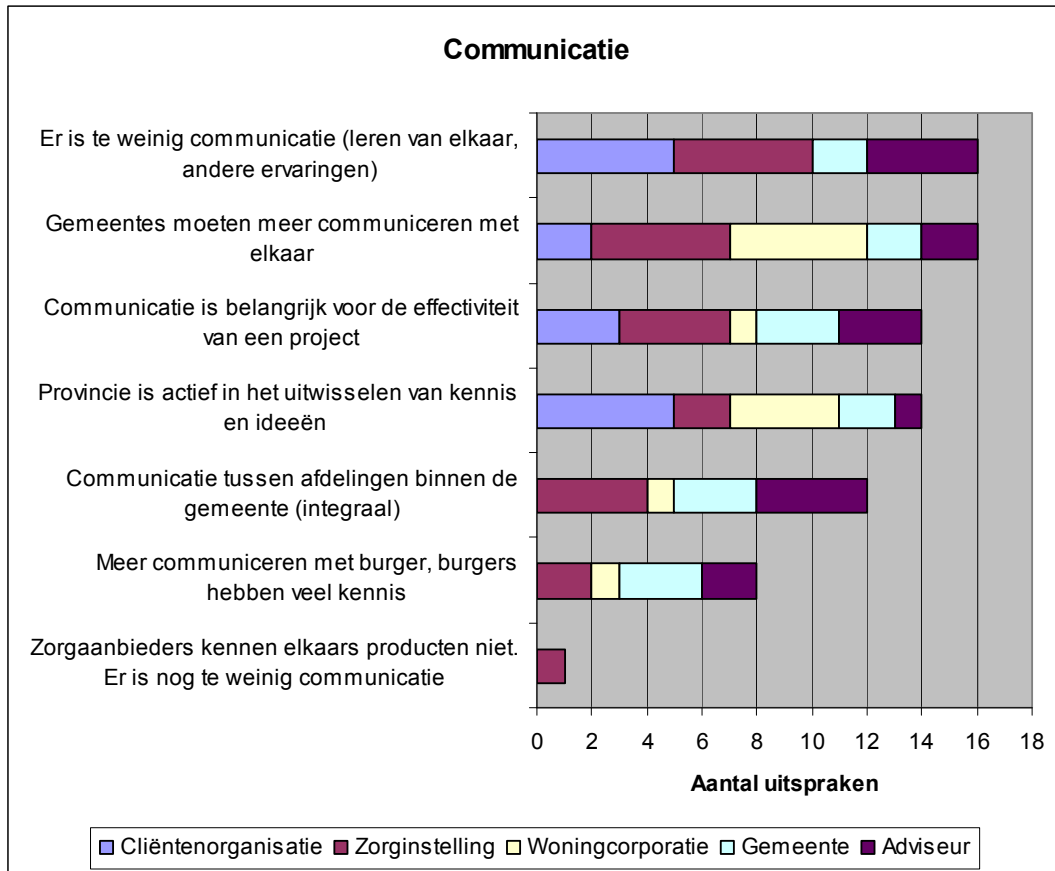
- projectstructuur die relevante actoren inclusief eindgebruikers positie geeft
- betrokkenheid van verschillende partijen: zorg, wonen, welzijn
- partijen bij elkaar brengen
- alle betrokken partijen aan tafel
- als zorgaanbieder kiezen voor de juiste partner
- slagvaardig handelen v/d partijen
- medewerkers die elkaar hebben gevonden in de uitwerking van de vraag
- betrokkenheid v/d partijen om doelen te realiseren
- organisatie vorm / partnerschap (draagvlak in de voorfase)
- te zoeken naar wat elkaar versterkt en bindt
- 1 partij (liefst corporatie) de trekker laten zijn bij de uitvoering
- soepel proces: goede regie / procesleider
- regie goed gevoerd.

Leiderschap, regie & samenwerking



Communicatie

- communicatie tussen betrokkenen is goed geregeld
- ontwikkelplatform
- burgers de kans bieden om zelf het initiatief te nemen
- succes melden
- starten als de tijd rijp is
- juiste mensen met juiste competenties (kritisch!)
- bereidheid om over eigen organisatie heen te denken
- planontwikkeling in samenspraak met betrokkenen / cliënten.



Stimulansen voor effectiviteit vanuit de gemeente

De manier waarop gemeenten een rol spelen bij de totstandkoming van woonservicegebieden kan positieve, maar ook negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit zoals hierboven gedefinieerd.

De deelnemers aan de focusgroepen noemden de volgende punten als positieve (gemeentelijke) bijdragen aan effectiviteit.

We delen ze opnieuw in naar drie inhoudelijke en drie procesmatige aspecten van effectiviteit

Inhoudelijke aspecten

Outcome op klant niveau

- vraag van bewoners helder hebben
- inventariseren wat de behoefte is op die locatie (vanuit de burger)
- eerst vaststellen wat je wilt veranderen t.b.v. de burger / cliënt
- ambassadeur zijn
- de burger aan het woord laten
- onderzoek doen: wat willen de burgers
- belang van de gebruikers staat voorop (wat niet gewenst wordt, zal niet (volledig) gebruikt worden).

Outcome op macroniveau

- droom en daad in evenwicht?
- wanneer ben je tevreden (aantal, tijd, breedte, geld, etc.)
- helderheid over het klantbegrip (burger, cliënt, samenleving / politiek, organisatie t.b.v. cliënt)
- sturen integraliteit
- continuïteit in beleid / faciliteren
- integraal (gemeentelijk) beleid op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

Output

- stimuleren van partijen om gezamenlijk te investeren in het project.
- bestemmingsplan
- bestemmen grond voor zorg / welzijn / wonen
- grondbeleid, bouwbesluit, planvorming inzetten
- goede inrichting van woonomgeving
- daar waar het mogelijk is gemeentelijke middelen inzetten (grond verwerven, subsidiëring)
- voldoende budgetten beschikbaar stellen
- cofinanciering, ruimtelijke inpasbaarheid (locatie / grondinbreng, bestemmingsplan mogelijkheden)
- versoepeling regelgeving
- gebruik accommodaties, flexibel over breed terrein versterkt samenwerking
- heldere toegang tot de zorg / *casemanagers* (niet teveel hulpverleners over de vloer)
- subsidiecontracten
- in WMO eis tot samenwerking stellen
- kwaliteit specificeren
- investering (financieel & facilitair)
- obstakels in de regelgeving verminderen, integraal sturen binnen gemeente.

Procesmatige aspecten

Doelen en procesgang

- doel helder maken
- veel vooraf brainstormen
- heldere formulering doelstelling(en)

- duidelijke visie, commitment van partijen, een slagvaardige sturing van doelen naar resultaten
- het stellen van heldere doelen (Smart-geformuleerd) in samenspel met de deelnemende instellingen. Dan kun je ook de effectiviteit ‘meten’
- partijen verplichten om integraal beleid te ontwikkelen
- goede projectorganisatie opstarten waarbij initiatieven vanuit de doelgroep de leidende factor zijn
- monitoren v/d gemaakte afspraken
- eigen visie – integrale visie
- beleid en kaders aangeven: doelen stellen
- neuzen 1 kant op krijgen
- faciliteren dat er een gezamenlijke visie komt op het gebied
- bij de aanbesteding zorgen dat er voldoende deskundigheid aanwezig is
- door meetbare doelen in prestatie afspraken om te zetten en ook zelf zich te committeren aan afspraken / zaken die de gemeente kan regelen.
- nulmeting, monitoring, bijsturing
- doel bewaken
- ijkpunten benoemen om het proces in de greep te houden
- lange termijn visie – over de regeerperiode heen
- mogelijkheden / onmogelijkheden aangeven
- door een wijkvisie te ontwikkelen op basis van analyse en onderzoek, zo breed mogelijk, en daar partijen aan te verbinden en vervolgens doelen / resultaten te benoemen.

Leiderschap, regie, samenwerking

- faciliteren met de inzet van mensen, middelen en regelgeving / procedures
- trekker? benoemen
- projectleider aanstellen die vertrouwen geniet en in staat is om het doel steeds naar voren te halen
- regierol vervullen
- regie rol oppakken
- actieve bijdrage leveren
- geschoolde mensen inzetten om cliëntgroepen te begeleiden en te helpen ideeën uit te werken en door te zetten
- door integraal te benaderen ook door eigen organisatie v/d gemeente
- werkstructuur die afdelingen en directies binnen de gemeente doorsnijdt
- coördinerend wethouder met gezag
- procesbegeleider ter beschikking stellen
- de gemeente dient ondersteuning te bieden bij het proces dat tot die doelen moet leiden
- objectieve, “technische” rol
- partijen die willen niet in de weg lopen
- integraliteit in eigen huis organiseren
- uitvoering ondersteunen waar nodig
- eigen zaken op orde hebben
- inhoudelijke en procesmatige ondersteuning

- stevige visie neerzetten en vasthouden (rechte rug)
- partijen aanspreken en houden aan afspraken (wederzijds)
- organisaties van aanbieders aansturen waarbij enige druk soms nodig kan zijn
- gunnen om te scoren
- regie op gemeentelijke visie
- samenwerkingsovereenkomst
- intern een projectorganisatie inrichten waarin verschillende afdelingen zijn vertegenwoordigd.
- bemiddelen transacties
- het bij elkaar brengen van groepen organisaties
- door partijen aan tafel te zetten
- zaken ook overlaten aan 'de markt'
- vermindering van concurrentie tussen partners
- zorgdragen voor goede kwaliteit / hoogstaande begeleiding / middelen onder meer ter stimulering Zelf, intern de juiste afstemming en afspraken.
- bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen en uitdragen
- via procesregie en inzet (lokale) netwerken
- rol overheid: transparant, consistent, veld weet waar het aan toe is
- kiezen/duidelijk maken wanneer regisseur en wanneer medeuitvoerder? (bijv. locaties)
- sluitende aanpak zonder gaten (keten)
- convenant / subsidiecontract / basisafspraken.

Communicatie

- communiceren met partijen en bevolking helder houden
- communicatie (informatie netwerk / inzet ICT).

Gemeentelijke sturing en de efficiëntie van de realisatie van woonservicegebieden

Niet alleen op de effectiviteit, ook op de efficiëntie van de realisatie van woonservicegebieden kan gemeentelijke sturing invloed uitoefenen. Bijvoorbeeld door de doorlooptijd van processen te verkorten, of afstemming tussen elementen te verbeteren. Het zal duidelijk zijn dat efficiëntie dicht aan ligt tegen de procesaspecten van effectiviteit, het verschil ligt in de vraag of een aspect bijdraagt aan betere resultaten dan wel aan snellere of voordeliger realisatie van die resultaten.

De deelnemers aan de focusgroepen reikten de volgende aspecten aan die efficiëntie kunnen bevorderen. Deze zijn wederom onderverdeeld naar doelen/procesgang, leiderschap/regie/samenwerking en communicatie. Als nieuw aspect is toegevoegd het rechtstreeks beïnvloeden van kosten.

Doelen/procesgang

- eerst kijken wat er al gebeurt, luisteren en onderzoeken
- vooraf uitgebreid brainstormen
- 'inclusief' beleid ontwikkelen en voeren
- investeren in gezamenlijke visie op eindresultaat van alle partijen

- goed beeld hebben van alle betrokkenen: wat doet iedereen, wat kan iedereen.
- kleine stapjes, daarop plan uitzetten
- op een gegeven moment grote projecten opknippen in hapklare brokken
- door de druk er op te houden
- door de vinger aan de pols te houden
- door de tijdslijn te bewaken
- door alles van te voren zo strak mogelijk te budgetteren
- beleid + stappenplan → tijdsfasering en borging
- heldere keuzes
- registratie gericht op sturing gewenste producten
- projectmatig projectgericht en zaakgericht
- monitoren of mensen tevreden blijven over de voortgang.

Leiderschap / regie en samenwerking

- regierol met daadkracht invulling geven
- strakke regie rol (of uitbesteden aan onafhankelijke procesleiders)
- bestuurlijk en ambtelijk met dezelfde passie en onderling goed afgestemd
- integraliteit in eigen huis
- intern politieke en ambtelijke continuïteit
- integrale sturing binnen gemeente
- vanuit gemeentelijke afdelingen een integrale benadering
- vraagsturing, hulp bij organisatie klantondersteuning, cliëntparticipatie (WMO)
- meepraten in stuurproces
- helderheid over de gemeentelijke rol!
- visie en slagvaardigheid
- creatief beleid voeren en ontwikkelen
- goed benutten van de 'grenzeloze' beleidsruimte die de WMO biedt
- ontschoten van de aanpak
- externe procesmanager aantrekken die voldoende (interne) bevoegdheden heeft
- ligt aan positie, ben je partner of niet
- contracten
- 1 aanspreekpunt / projectleider
- korte lijn met bestuur
- samenbinden van partijen
- partijen bij elkaar brengen
- overzicht bieden, in beeld brengen
- de gemeente kan ondersteuning bieden bij het projectmatig werken aan de realisatie van de gebieden. Dit moet dan wel geconcretiseerd worden.

Communicatie

- op tijd informeren van de gemeenteraad
- ervaringen elders ter lering – ook buitenland
- goed informatie / communicatie netwerk
- *Best Practices* beschikbaar stellen
- steeds betrokken blijven en goed luisteren
- goed luisteren

- mensen serieus nemen
- gaan kijken in andere gemeenten waar het al werkt.

Rechtstreeks beïnvloeden van kosten

- beschikbaar stellen van cijfers, onderzoeksgegevens
- goed onderzoek vooraf
- voldoende budget
- middelen aanreiken
- goede beoordeling maken van investeringen nu en opbrengsten ook op langere termijn
- voorkomen dubbelingen in aanbod, aanpak etc. (vooral op werkvloer relevant)
- dubbelingen opsporen
- dubbels voorkomen
- grondpolitiek voeren
- grondkosten zo laag mogelijk houden
- woonzorg woningen bouwen in de nabijheid van aanbieders die kunnen leveren
- kiezen voor kwaliteit en meerjaren plan: pennywise & poundfoolish (korte termijn lijkt goedkoop, maar is duur)
- op het juiste moment de capaciteit inzetten die nodig is
- aanbesteden WMO
- niet alle partijen mee laten praten. Per actie / project partijen selecteren die een rol spelen en hiermee afspraken maken
- procesversnelling
- gezamenlijke richting, ontschotting van budgetten, gezamenlijke investeringen – herkenbare en acceptabele risico's in goede verhouding tot verwachte 'winst'.
- gezamenlijk accommodatiegebruik (rol corporaties)
- gebruik maken van elkaars expertise
- deals met zorgkantoor en gemeente over aanbesteding / te leveren productie.
- flexibele pool bij wisseling in productie, compensatie, concurrentie
- zelf voldoende tijd, capaciteit en kennis inzetten, tijdspaden intern bewaken, werken met een aanspreekpunt v/d gemeente (soort *casemanager*) zodat de partijen niet onnodig belast worden met de interne organisatie v/d gemeente
- ruimte voor rol corporaties en externe 'bouwers' in termen van bereidheid tot sociaal investeren.
- subsidies gericht op productverbetering
- locatiekeuzes / afstemming gemeentelijke diensten
- gebruik accommodatie
- kennis en expertise (meer procesmatig dan inhoudelijk)
- zelf niet te lang doen over procedures, besluitvorming etc.
- bundelen functies
- vrijwilligerswerk stimuleren
- zorgen voor goede afstemming en facilitering
- middelen zo optimaal mogelijk inzetten en als er dan onvoldoende zijn in overleg treden met partners hoe zij hun middelen hiervoor kunnen inzetten.

Provinciaal beleid als ondersteuning bij de realisatie van woonservice gebieden

Na het voorgaande beeld van (maatregelen ter bevordering van) effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van woonservicegebieden op lokaal niveau, is nu aan de orde wat de provincie aan het goed verlopen van deze processen kan bijdragen.

De informatie uit de focusgroepen hebben we geordend volgens de eerder gebruikte indelingen, met inhoudelijke en procesaspecten als hoofdgroepen.

Inhoudelijke aspecten

Outcome op klantniveau

(geen suggesties)

Outcome op macroniveau

- geen inhoudelijke bemoeienis
- weinig primaire taken voor provincie
- innovatie bevorderen door actueel provinciaal kader / beleid. Koploper daar in zijn.
- afstemmen met regio
- totaal programmering
- aandacht vragen voor integrale aanpak
- overall streven naar minimaal een basisniveau
- gemeenten aanspreken op hun verantwoordelijkheid
- witte vlekken inventariseren
- initiatieven die er al zijn inventariseren
- ontwikkelingstrajecten in kaart brengen
- gemeentegrens overschrijdende projecten
- goede spreiding over de gemeenten in de gaten houden / bevorderen
- dubbelingen tussen en binnen gemeenten opsporen
- voor de regio is de provincie te groot en te ver weg. Regio's hebben samenhang op historisch, economisch en sociaal vlak.
- provincie is zeer actief maar niet alle gemeenten staan open voor nieuw beleid.

Output

- facilitair ondersteunend
- katalysator (door middel van subsidies)
- subsidie helpt
- subsidie verlenen om projecten te realiseren
- subsidies ter beschikking stellen voor projecten waarbij cofinanciering voorop staat
- de manier waarop nu subsidie is gegeven in het kader van ontgroening en vergrijzing is ok.
- subsidieprikkels blijven bieden
- financiering van procesbegeleiding
- ondersteuning bieden aan projectleiders
- "kopkosten" voor rekening nemen
- gemeenten ondersteunen en faciliteren

- pilots, experimentele aanpak, innovatie inhoudelijk en financieel ondersteunen
- ruimere subsidieregeling
- soepele regelgeving
- minder regels en wetten
- niet te bureaucratisch in traject
- toetsing en expertise
- de provincie kan de gemeente kaders / formats bieden om haar gemeentelijke rol effectief en efficiënt te spelen in deze processen. Dit door bijvoorbeeld algemene opdrachtgevers te eisen, en ontwerpbeperkingen te formuleren
- bestemmingsplan wijzigingen actief blijven volgen, en waar nodig gemeenten ondersteunen om dit slagvaardig op te pakken
- innovaties stimuleren
- ondersteunend aan de gemeente zijn bij de vertaling van abstract naar concreet.
- met geld, menskracht en expertise faciliteren dat perspectief van eindgebruiker een sterke positie heeft
- ondersteun financieel en door flexibele regelgeving
- stimuleren en faciliteren van pilotprojecten
- gebruik bevoegdheden op gebied van vervoer, wegen, bestemmingsplan toetsing

Procesaspecten

Doelen en procesgang

- ondersteuning bieden aan de start van de planontwikkeling
- tijdelijke impuls geven
- zoals nu ruim geformuleerd ondersteuningsprogramma + budget waaruit enkel externe ondersteuning van proces gefinancierd mag worden.
- dwingen tot effect via verantwoord traject
- katalyserende rol vervullen.

Leiderschap, regie en samenwerking

- vooral door het proces te stimuleren door bv. subsidie voor procesondersteuning te verlenen
- onafhankelijke projectleider
- synergie met de gemeente
- provinciaal beleid kan niet helpen bij de realisatie
- provincie moet ophouden met subsidiëren van externe adviseurs (financiering moet van partijen zelf komen)
- de provincie is een speeltje zoals 10 jaar lang de regiovisies.

Communicatie

- congressen etc.
- door kennisuitwisseling tot stand te laten komen
- partijen bij elkaar brengen om kennis uit te wisselen (maar wordt ook al door bijv. kenniscentrum opgepakt)
- kennis delen, coachen gemeentelijke ambtenaren
- informatie / kennis uitwisselen tussen gemeenten
- kennisuitwisseling.

- bijeen brengen van lokale ervaringen
- deskundig netwerk samenstellen
- overzicht bieden, activiteiten in beeld brengen
- uitwisseling van kennis en ervaring tussen eindgebruiker groepen
- vastleggen van ervaringen van eindgebruikers
- ondersteun in kennis
- verspreiden van kennis over good practices
- aandacht vragen voor integrale aanpak
- ontwikkelingstrajecten overdraagbaar maken
- gemeenten wijzen op goede voorbeelden.

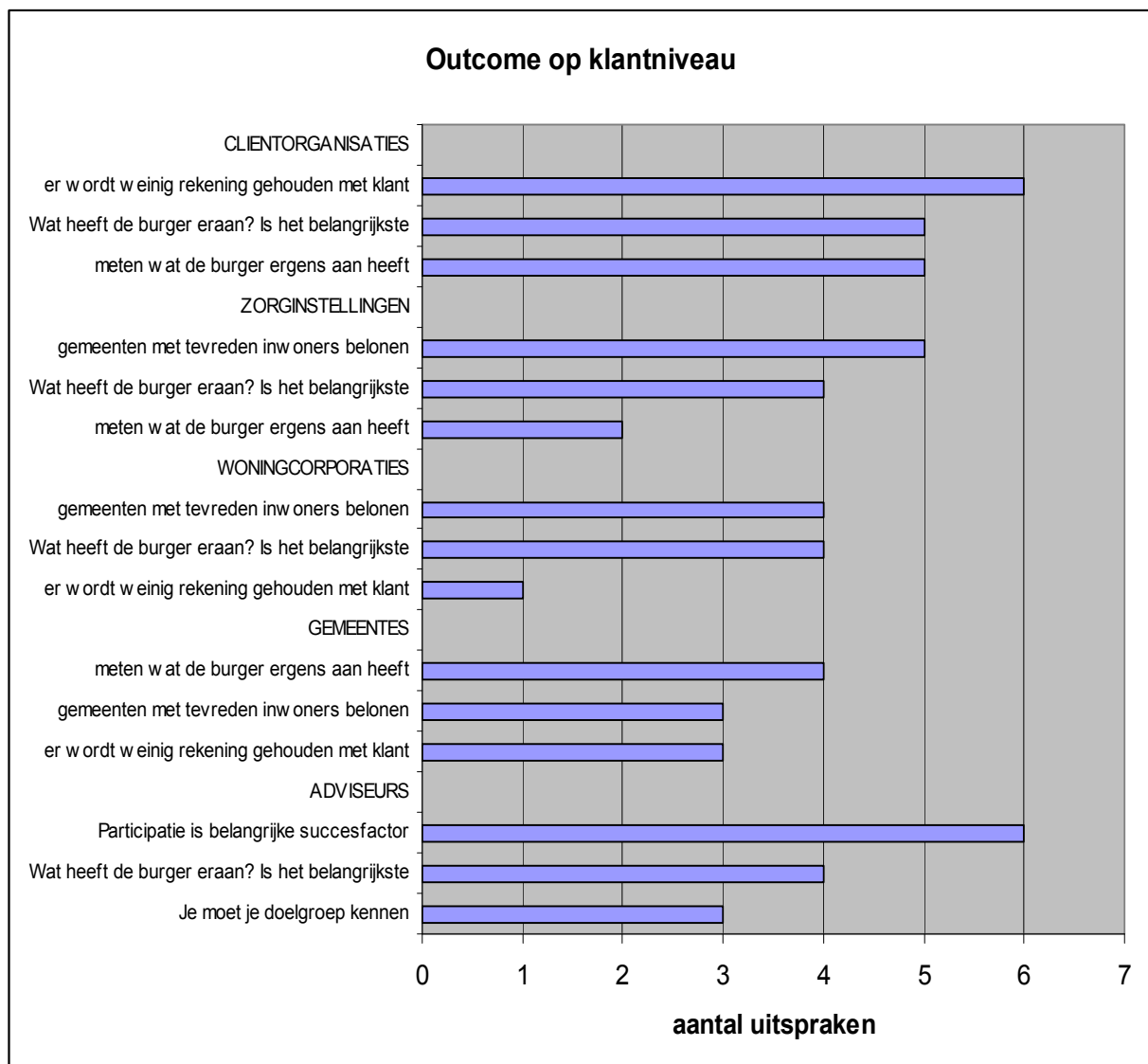
Maatregelen die rechtstreeks kosten/efficiëntie beïnvloeden

- faciliteren
- investeren.

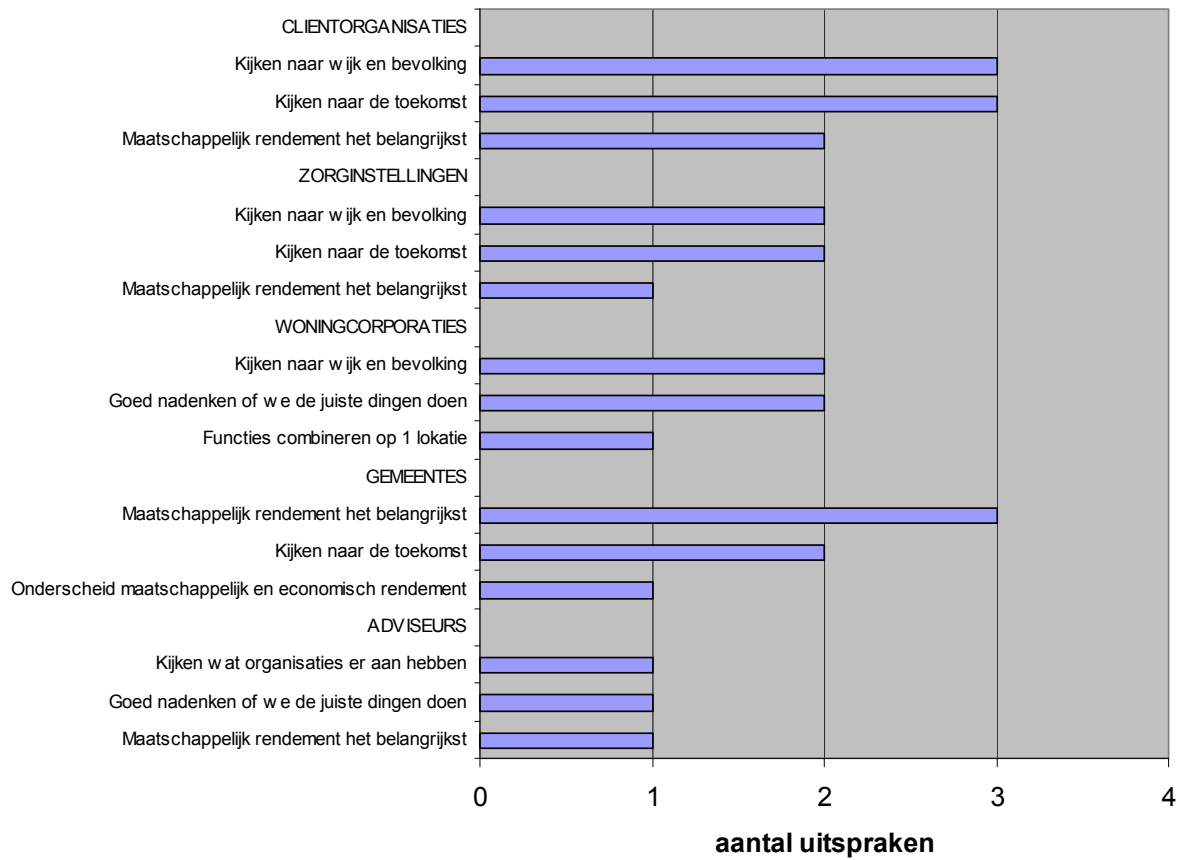
Bijlage 2: Uitspraken uit de focusgroepen, verschillen in opvattingen naar respondentgroep

Deze bijlage geeft een andere groepering van de informatie die is opgenomen in bijlage 1. De geclusterde uitspraken van de focusgroepen over outcome op klantniveau, op macro-niveau etc zijn gesplitst per respondentengroep, zodat in een oogopslag te zien is welke verschillen er zijn in het belang (afgemeten aan het aantal uitspraken) dat respondentengroepen hechten aan de verschillende onderdelen van die aspecten. Dit is gedaan door per groep de drie belangrijkste (vaakst genoemde) onderdelen weer te geven in een grafiek.

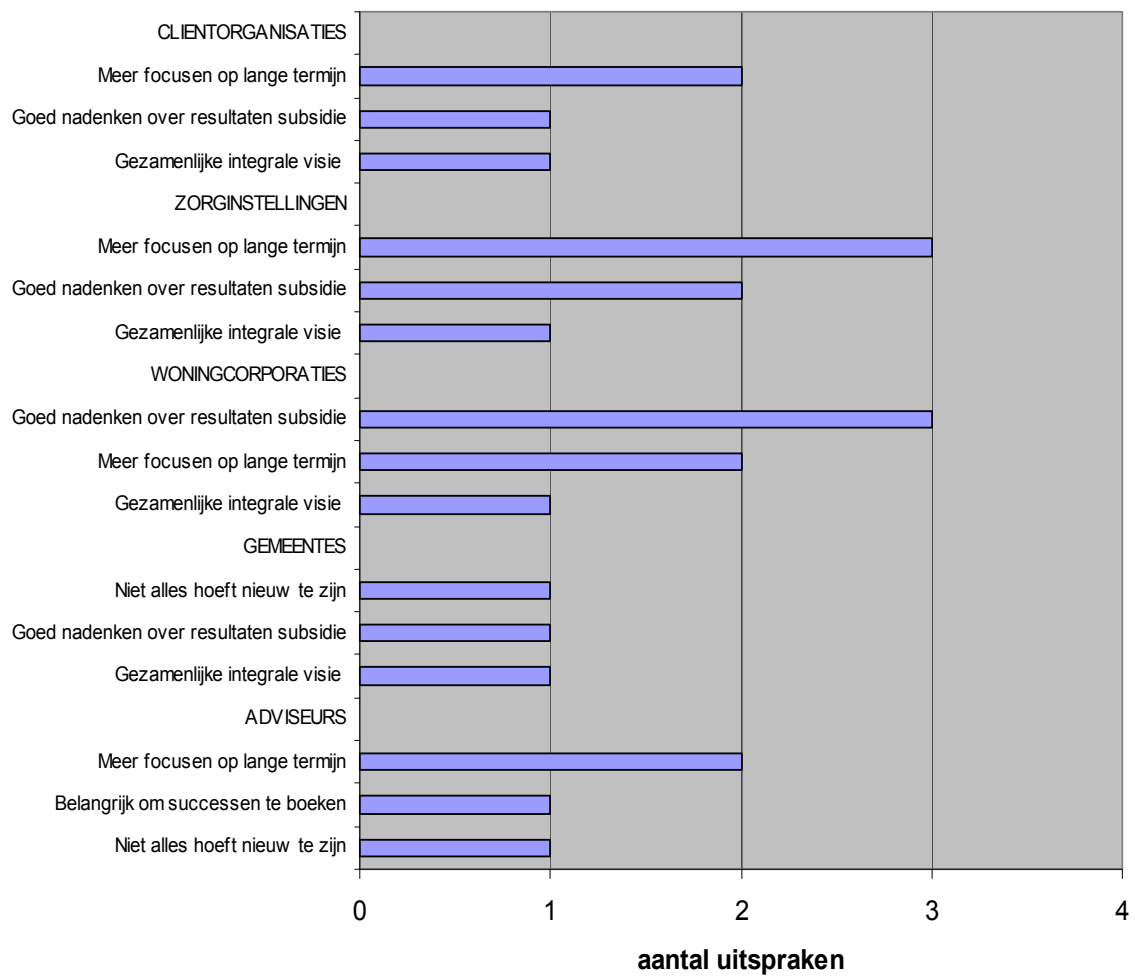
Deze grafieken zijn opgenomen in de zelfde volgorde als de onderdelen van bijlage 1.



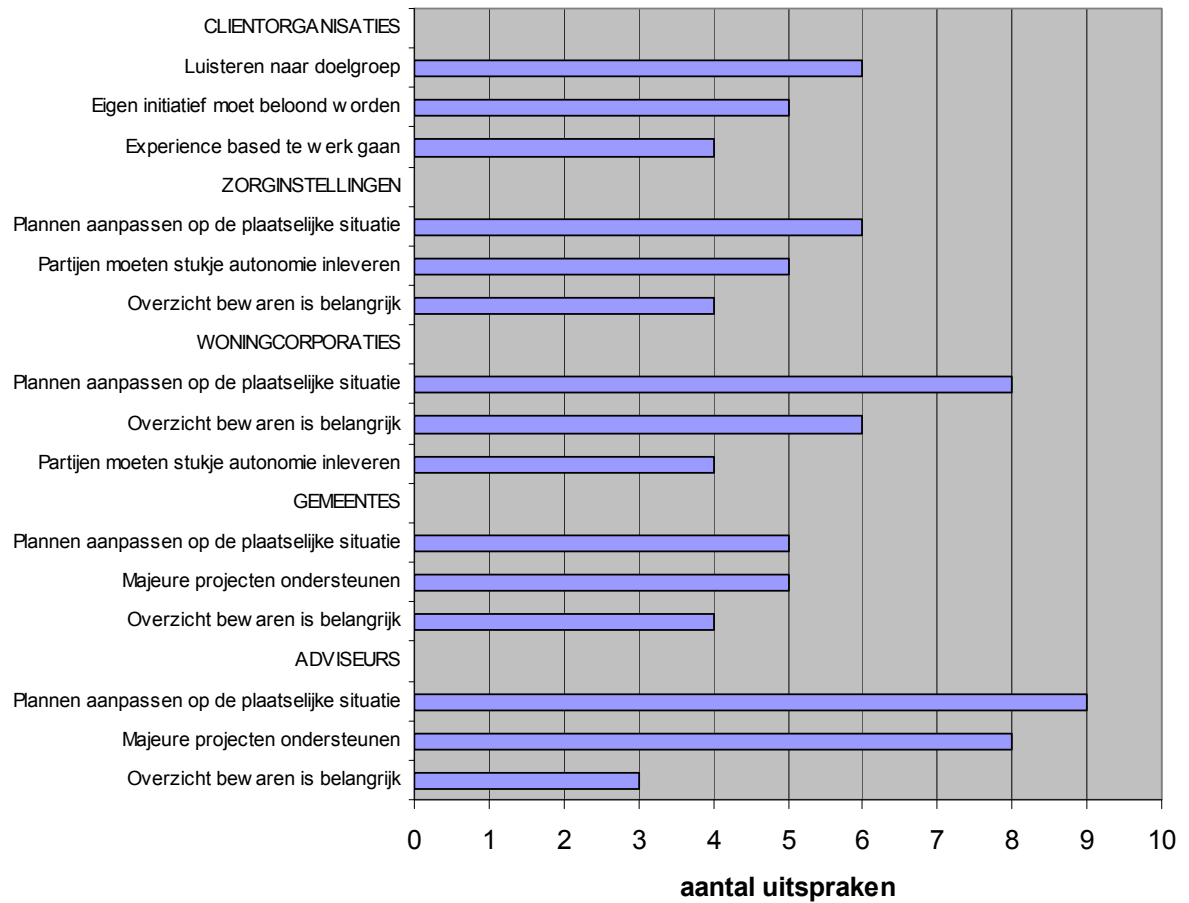
Outcome op macroniveau



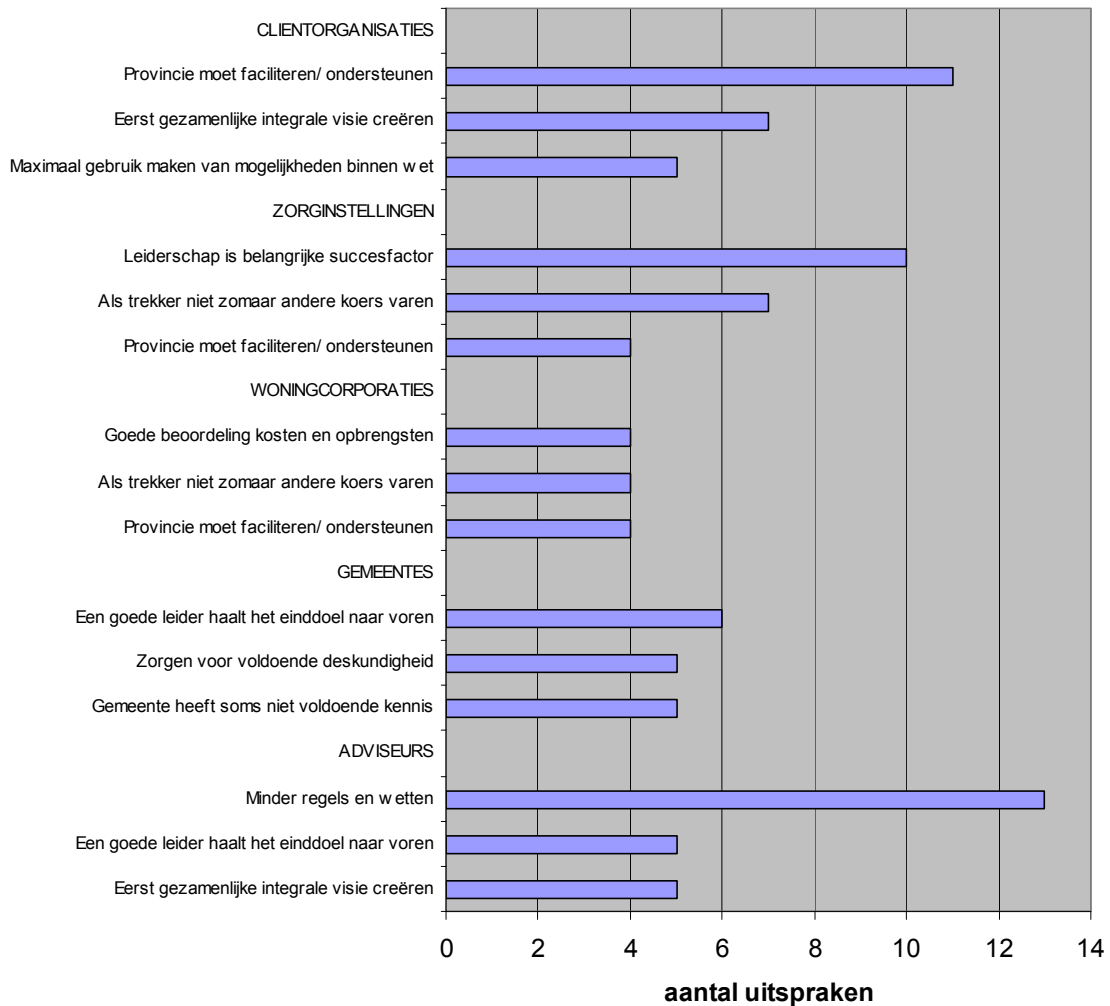
Output



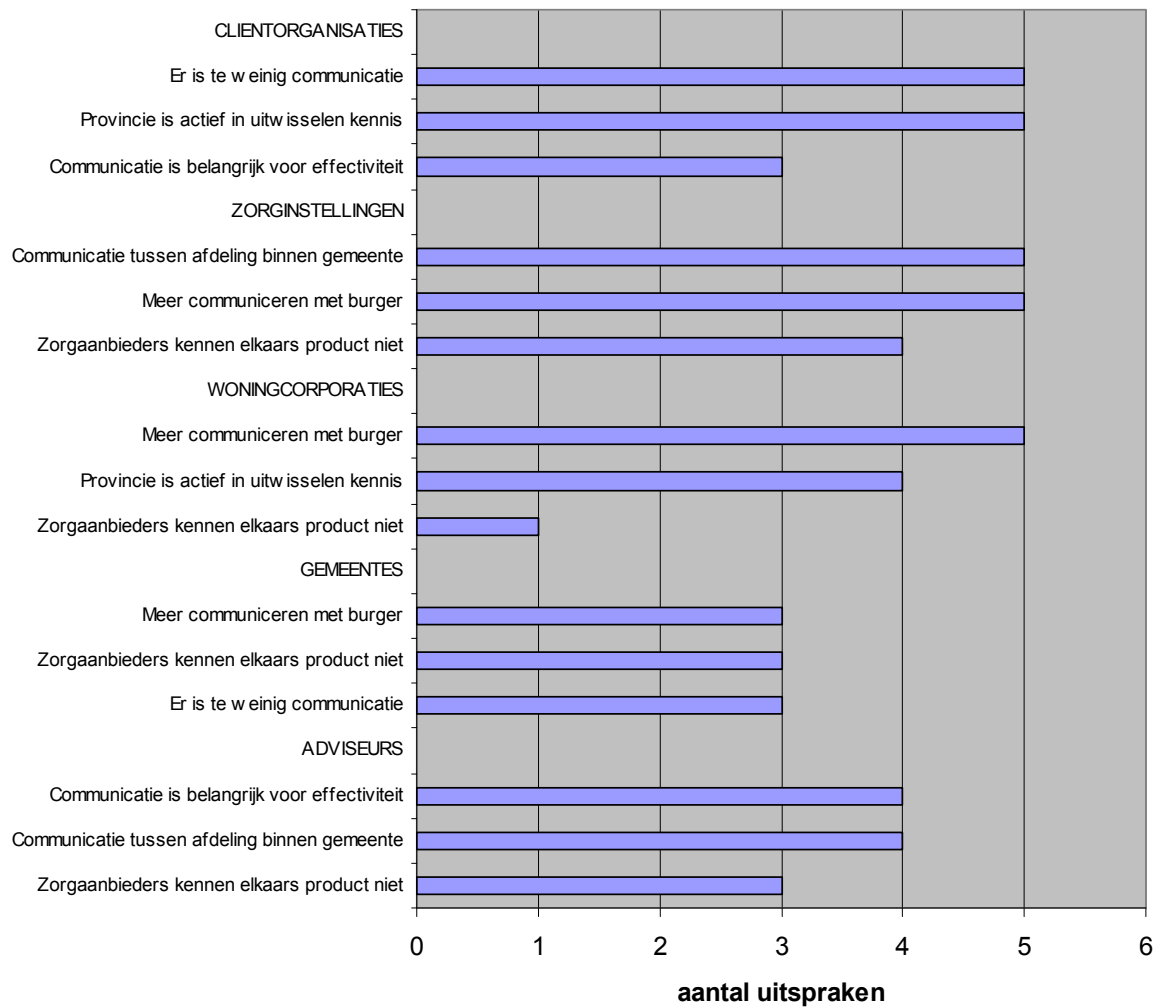
Doelen en procesgang



Leiderschap, regie en samenwerking



Communicatie



Bijlage 3. Aanbevelingen aan de provincie Gelderland

Deze bijlage geeft een volledig overzicht van de adviezen die de focusgroepen voor de provincie Gelderland hebben geformuleerd in antwoord op de vraag: wat kan de provincie doen om effectiviteit en efficiëntie van de realisatie van projecten voor woonservicegebieden in het programma O&V te ondersteunen?

Daarbij geven de letters tussen haakjes aan vanuit welke achtergrond een opmerking is gemaakt (G = gemeente, A = adviseur, C = cliënt, Z = zorgaanbieder, W = woningcorporatie).

Advies uit de focusgroepen

Eigen beleid en visie van de provincie

- zelf ambities formuleren (A), expliciteren en communiceren en commitment bereiken (Z)
- zelf specifieke doelen formuleren (sport, cultuur, duurzaam bijvoorbeeld) (W)
- instellen op innovatieve projecten is belangrijk (G)
- benoemen van speerpunten is belangrijk (G)
- zelf criteria formuleren waaraan getoetst kan worden (G)
- expliciet maken welke concepten zij graag ontwikkeld wil zien en hoe zij daarbij wil steunen (G, W)
- duidelijk zijn in beleidskeuzes (Z)

Rolverdeling provincie en andere partijen

- provincie moet visie en kennis en expertise brengen bij gemeenten (veel opmerkingen)
- preventieve maatregelen nemen om bekende valkuilen te voorkomen (Z)
- monitoren (velen)
- ook voeling houden met andere partijen dan de gemeenten (W), heb korte lijnen naar het maatschappelijke veld (Z), sta open voor overleg (Z)
- onderzoek doen en evalueren, (velen) in het bijzonder gericht op: wat levert het op voor bewoners/cliënten (meermalen)
- gemeenten vragen om rapportages (G)
- betrokken partijen zelf de initiatieven laten nemen, die rol moet provincie niet overnemen (W)
- katalyserende rol voor provincie (C)
- provincie kan cliënten stimuleren of verleiden tot participatie (C)
- provincie inzetten regulier beleid (vervoer, wegen, bestemmingsplannen) (C)
- gemeenten die achterblijven stimuleren, sommigen remmen (G)
- zorgkantoor stimuleren om samen met gemeente de regie te voeren (G)
- instellen van een provinciaal overleg van woonservice projectleiders (G)
- meer eisen ten aanzien van gezamenlijk optreden van partijen in projecten als voorwaarde stellen (G)
- provincie minder regels uitvaardigen, en goed beleid van gemeenten steunen (C)

- regionaal aanspreekpunt instellen waar gemeente (ambtenaren) mee kunnen klankborden (G)
- praktische ondersteuning geven aan gemeenten zelf en hun ambtenaren, dus niet alles laten uitbesteden (G, C)
- provincie moet bescheiden blijven, gemeenten zijn regisseur (A)
- provincie moet zelf ook directe betrokkenheid tonen bij projecten (C)
- meer aandacht besteden aan de vraag of lokale rolverdeling in projecten voldoende helder is (A)
- stimuleren van lokale en (sub)regionale afsprakenkaders integraal voor WWZ (G)
- provincie zorgen dat cliënten / eindgebruikers betrokken worden bij woonzorggebieden (C)
- provincie aandacht blijven vragen voor integrale aanpak wonen/zorg/welzijn (C)

In te zetten instrumenten

- subsidies gericht voor knelpunten (A)
- ook cliëntenorganisaties subsidies geven om hun betrokkenheid bij projecten te versterken (C)
- bijzondere aandacht geven aan initiatieven die vanuit de burgers zelf komen (C)
- altijd stevige medefinanciering en bijdrage vragen van partijen (A), partijen daardoor medeverantwoordelijk maken (A)
- monitoren van de resultaten, op basis van SMART geformuleerde doelstellingen (A, C)
- betrek in monitoring ook de betrokkenheid van de vraagzijde en welk effect dat heeft op de realisatie van projecten, gebruik daarbij onderzoek naar de ervaringen van betrokken cliënten = toekomstige bewoners (C)
- monitor ontwikkelen voor effectieven WMO uitvoering en daarbinnen de aanpak van woonservicegebieden. Vereisten zijn daarbij:
 - o hoofdlijnen
 - o zo simpel mogelijk
 - o bruikbaar voor benchmarking
 - o standaarden benoemen
 - o belang/positie van cliënten
 - o speerpunten op basis van landelijke/lokale en toekomstige ontwikkelingen
- per type project identificeren wat de cruciale stap is (bijvoorbeeld overgang van deelplan naar uitvoeringsprogramma), en daarop gericht impulsen geven (A)
- doorgaan met processubsidies omdat ze zeer goed werken (A), processen begeleiden (W, C)
- ontwikkelingstrajecten in kaart brengen en overdraagbaar maken (C)
- criteria ontwikkelen om effectiviteit wwz zones bij de klant te meten (A, G)
- subsidieontvangers vragen te verantwoorden door middel van persoonlijke getuigenissen: wat heeft dit project de burger opgeleverd? Dus verhalen naast feiten en cijfers als subsidievoorwaarde (A)
- monitoren op basis van leefbaarheidsmetingen op lokaal niveau, aansluitend bij WMO cyclus (G)
- beperken van bureaucratie rond gesteunde projecten (G, C)
- verruim de subsidiemogelijkheden (G)

- werk aan management van verwachtingen (G)
- heldere doelstellingen en evaluaties waaraan positief of negatief consequenties worden verbonden (W), kijk actief wat er gedaan moet worden als projecten uit de pas lopen
- alleen projecten steunen die iets uitmaken: zonder subsidie zou het niet gebeuren, en de burger wordt er 'gelukkiger' door (W)
- honoreer ook projecten die niet 100% aan de subsidievoorwaarden voldoen en zonder subsidie niet gerealiseerd worden (W)
- tevredenheid van bewoners onderzoeken en evalueren in de gerealiseerde gebieden (W)
- leren van ervaringen goed organiseren en kennis daarover verspreiden (W, C), o.a. door werkbezoeken bij betrokken partijen (Z)
- actie ondernemen bij falende projecten (W)
- stimulansen geven bij achtergebleven gebieden met kennis of door contacten te leggen (W, Z)
- subsidies gebruiken om maatschappelijke partijen / bewoners zeggenschap te geven
- faciliteren dat perspectief van eindgebruiker een sterkere positie heeft, door ondersteunen met geld, menskracht en expertise, uitwisseling kennis en ervaring eindgebruikersgroepen, vastleggen van ervaringen (C)
- cliënt-tevredenheidsonderzoek organiseren (C)
- provincie meer doen aan publiciteit over haar eigen beleid (C)