

## **Provincie als partner?**

Wonen, zorg en welzijn voor ouderen  
in de provincie Gelderland

### **Deel 2: Nota van bevindingen**



## **Provincie als partner?**

Wonen, zorg en welzijn voor ouderen in de  
provincie Gelderland

### **Deel 2: Nota van bevindingen**



## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Inleiding	7
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	7
1.3	Focus van het onderzoek	9
1.4	Doel- en vraagstelling	12
1.5	Normen in dit onderzoek	12
1.6	Afbakening	15
1.7	Onderzoeksmethoden	17
1.8	Leeswijzer	19
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Vergrijzing en de provincie Gelderland</b>	<b>21</b>
2.1	Inleiding	21
2.2	Maatschappelijke ontwikkelingen	21
2.3	Mogelijkheden voor de provincie in het sociale domein	22
	2.3.1 De plaats van de provincie	22
	2.3.2 Mogelijkheden voor de provincie	23
2.4	Beleid van de provincie Gelderland	25
	2.4.1 Contouren van het beleid	25
	2.4.2 Doelstellingen van het beleid	26
	2.4.3 Financiën	27
2.5	Aanloop naar bevindingen	28
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Rol van de provincie en de gemeente</b>	<b>29</b>
3.1	Inleiding	29
3.2	Rol provincie en provinciaal beleid	29
	3.2.1 De provinciale rol	29
	3.2.2 Uitgangspunten van provinciaal beleid	34
3.3	Rol gemeente en gemeentelijk beleid	38
	3.3.1 De rol van de gemeente	38
	3.3.2 Gemeentelijk beleid	39
3.4	Samenvatting	41

<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Inzet van beleid en interne afstemming</b>	<b>43</b>
4.1	Inleiding	43
4.2	Inzet van sturingsmogelijkheden door de provincie	43
4.3	Interne afstemming	45
	4.3.1 Integraliteit volgens de provincie	46
	4.3.2 Afstemming tussen de drie beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn	47
	4.3.3 Afstemming tussen het Programma Ontgroening en Vergrijzing en andere beleidsterreinen	50
	4.3.4 Afstemming tussen College en ambtelijke organisatie	50
4.4	Samenvatting	51
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Aansluiting op wensen en behoeften van gemeenten</b>	<b>53</b>
5.1	Inleiding	53
5.2	Bekendheid	53
5.3	Betrokkenheid	56
	5.3.1 Betrokkenheid gemeente bij provinciaal beleid	56
	5.3.2 Betrokkenheid provincie bij gemeentelijk beleid	57
	5.3.3 Toegankelijkheid	59
	5.3.4 Afspraken over concrete doelen	59
5.4	Beoordeling beleid	60
	5.4.1 Behoefte	60
	5.4.2 Aansluiting provincie-gemeente	62
	5.4.3 Tevredenheid	64
	5.4.4 Toegevoegde waarde	67
	5.4.5 Programma Ontgroening en Vergrijzing: gesubsidieerde projecten	68
5.5	Samenvatting	71
<b>Bijlagen</b>		<b>73</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Vereenvoudigde weergave onderzoekskader</b>	<b>75</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Betrokkenen onderzoek</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur</b>	<b>80</b>

## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

### **1.1 Inleiding**

Voor u ligt de nota van bevindingen van het eerste onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland (hierna te noemen Rekenkamer). Het betreft een onderzoek naar het onderwerp 'wonen, zorg en welzijn voor ouderen' in de provincie Gelderland.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een bestuurlijke nota (deel 1) en de voorliggende nota van bevindingen (deel 2). Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen kunnen volstaan met de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen zijn conclusies en aanbevelingen niet opgenomen, deze maken onderdeel uit van deel 1 van het rapport (bestuurlijke nota). In deze nota zijn de volledige onderzoeksaanpak en de bevindingen weergegeven die de basis vormen voor de conclusies en aanbevelingen in de bestuurlijke nota.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderzoek wonen, zorg en welzijn voor ouderen in de provincie Gelderland. In de volgende paragraaf komt de aanleiding voor het onderzoek aan de orde. Vervolgens wordt in de volgende paragraaf de focus van het onderzoek behandeld. In paragraaf 4 komen de doel- en vraagstelling van het onderzoek aan de orde en in paragraaf 5 staan de normen in dit onderzoek centraal. Paragraaf 6 behandelt de afbakening van het onderzoek. De zevende paragraaf gaat over de gebruikte onderzoeksmethoden en de doorlooptijd van het onderzoek. Tenslotte wordt de laatste paragraaf gevormd door de leeswijzer voor deze nota van bevindingen.

### **1.2 Aanleiding voor het onderzoek**

De Rekenkamer heeft voor haar eerste onderzoek gekozen voor het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven. De Rekenkamer wil zich, in een notendop, richten op maatschappelijk relevante onderwerpen die binnen de politiek-bestuurlijke omgeving van de provincie belangrijk worden geacht en waar ook een substantieel deel van de middelen naar toe gaat. Hierna wordt kort ingegaan op deze drie items. Vervolgens wordt de keuze voor het onderzoeksonderwerp ook bekeken vanuit de mogelijkheden die er zijn om hiervan als provincie en als Rekenkamer te leren.

### *Maatschappelijk relevantie*

Het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen is maatschappelijk relevant. Het aantal ouderen neemt de komende jaren immers snel toe. Op dit moment is er al een tekort aan geschikte woningen voor ouderen. Naast het feit dat er steeds meer ouderen komen, is er ook een verandering in hun behoeften zichtbaar. Ouderen zijn vitaler en actiever dan vroeger en willen langer zelfstandig blijven wonen. Daarbij willen zij echter wel dat eventuele zorg- en welzijnsvoorzieningen voorhanden zijn indien zij dit nodig hebben in de toekomst. In deze combinatie van wonen, zorg en welzijn, zijn in toenemende mate lacunes aan het ontstaan en deze zullen, zo is de verwachting, zonder actief overheidsbeleid in de toekomst alleen maar toenemen (zie ook paragraaf 2.2).

Gemeenten zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Deze gemeentelijke verantwoordelijkheid op het sociale terrein wordt groter als de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007 wordt ingevoerd. De provincie heeft in het kader van de Wmo steunfunctietaken. De ondersteuning van gemeenten als lokale bestuurslaag door de provincie op dit terrein is daarom een actueel thema.

### *Politiek/bestuurlijke prioriteit*

Het beleid van de provincie ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen heeft als kerndoel om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten functioneren. Deze doelstelling wordt door de provincie benaderd vanuit de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn. De provinciale politiek heeft besloten prioriteit te geven aan het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Dit heeft concreet vorm gekregen in het Programma Ontgroening en Vergrijzing (Besluit nr. PS2004-329, Vergadering d.d. 30 juni 2004).

### *Financieel belang*

Voor de uitvoering van het Programma Ontgroening en Vergrijzing is door Provinciale Staten voor de periode 2004 tot en met 2008 9,2 miljoen euro beschikbaar gesteld. Het grootste deel van dit budget wordt besteed aan subsidies.

### *Lerend perspectief*

De Rekenkamer heeft bij de keuze van dit onderwerp van onderzoek ook nadrukkelijk rekening gehouden met het 'lerend perspectief' waarin de conclusies en aanbevelingen geplaatst kunnen worden. Dit betekent dat het onderzoek bij kan dragen aan het verder verbeteren van de effectiviteit van het provinciale beleid. Daarvoor zijn ten aanzien van de onderwerpkeuze wonen, zorg en welzijn voor ouderen twee belangrijke aangrijpingspunten:



1. Het onderzoeksonderwerp bevindt zich nog aan het begin van de uitvoering van beleid. Het Programma Ontgroening en Vergrijzing beslaat immers de periode 2004 tot 2008. Een Rekenkamer onderzoek kan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten extra informatie opleveren waardoor eventueel het huidige beleid en de uitvoering daarvan kan worden bijgestuurd.
2. Op het terrein van de combinatie wonen, zorg en welzijn voor ouderen heeft de provincie zowel wettelijke als niet-wettelijke taken (meer hierover in de volgende paragraaf). Het is dit onderscheid wettelijk/niet-wettelijk, dat dit onderwerp ook vanuit een lerende optiek interessant maakt. De niet-wettelijke component (autonoom beleid) van het onderwerp biedt de provincie veel beleidsvrijheid om haar rol en beleid te formuleren en uit te voeren. Een Rekenkameronderzoek kan de provincie extra informatie opleveren over deze rol en de uitvoering van het beleid.

Het lerende perspectief heeft echter niet alleen betrekking op de provincie maar ook op de Rekenkamer zelf. Zoals al eerder vermeld, is het onderzoek naar wonen, zorg en welzijn voor ouderen het eerste onderzoek van de Rekenkamer. De Rekenkamer functioneert als zodanig vanaf september 2005 en heeft tijd nodig om de provincie door en door te leren kennen. Een breed opgezet onderzoek in de startfase van de Rekenkamer werkt daarbij ondersteunend. Door de combinatie van drie beleidsvelden en het onderscheid wettelijk/niet-wettelijk is hier sprake van een complex, maar breed en zeer interessant onderzoeksterrein.

### **1.3 Focus van het onderzoek**

Om de doel- en vraagstelling van dit onderzoek te bepalen, is het van belang om het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen nader te verkennen. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de looptijd van het beleid, de rol van gemeenten en de provincie en het onderscheid wettelijke/niet-wettelijke taken van de provincie.

#### *Criteria voor effectief beleid als uitgangspunt*

De Rekenkamer kan onderzoek verrichten naar de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het provinciale beleid. In dit onderzoek staat de doeltreffendheid (effectiviteit) centraal. Het beleid van de provincie Gelderland, waaronder het Programma

Ontgroening en Vergrijzing 2004-2008, is relatief kortgeleden ingezet. De doorwerking van de effecten van het beleid in de maatschappij kan daarom nog niet onderzocht worden. Wel kan gekeken worden naar belangrijke criteria voor effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen.

#### *Sturingsmogelijkheden om doelen te bereiken: rol en beleid van de provincie*

Gemeenten zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor beleid op het terrein wonen, zorg en welzijn voor ouderen. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt op 1 januari 2007 ingevoerd. Met de invoering van deze wet wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid op het terrein van wonen, zorg en welzijn groter.

De provincie Gelderland ziet voor zichzelf een stimulerende en ondersteunende rol weggelegd ten aanzien van gemeenten op het gebied van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. De provincie beschikt over diverse sturingsmogelijkheden om bijvoorbeeld tekorten aan geschikte woningen voor ouderen te verminderen en ouderen langer zelfstandig te laten functioneren. In dit onderzoek worden sturingsmogelijkheden gedefinieerd als de mogelijkheden die de provincie heeft om vanuit haar rol en door middel van beleid de door haar geformuleerde doelen te bereiken. Concreet gaat het daarbij bijvoorbeeld om uiteenlopende bevoegdheden, beleidsprogramma's en instrumenten van de provincie. Voor een effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn is het van belang zicht te hebben op dit geheel en op een consistente wijze gebruik te maken van de mogelijkheden die de provincie heeft. Bovendien is de relatie tussen de provincie en de gemeenten, vanwege de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid, hierbij van belang.

#### *Wettelijke en niet-wettelijke taken voor de provincie*

Zoals al aangegeven geeft de provincie het beleid voor de groep ouderen langs drie beleidsterreinen vorm: wonen, zorg en welzijn. Deze beleidsterreinen staan ook in het onderzoek van de Rekenkamer centraal. De sturingsmogelijkheden van de provincie Gelderland om de doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen te bereiken, komen met name aan bod in beleidsplannen zoals de Woonvisie, de Meerjarenvisie Sociaal Beleid en het Programma Ontgroening en Vergrijzing. De hiervoor genoemde sturingsmogelijkheden van de provincie kunnen samenvattend in wettelijke en niet-wettelijke taken worden onderscheiden.

De provincie heeft een *wettelijke taak* op het terrein van ruimtelijke ordening en ontwikkeling. Het gaat hierbij onder andere om taken en bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld het streekplan en de provinciale woonvisie. De provincie kan met het streekplan en de provinciale woonvisie de locatie, de kwantiteit, de kwaliteit van woningen en voorzieningen beïnvloeden. Gemeenten hebben nadrukkelijk te maken met deze provinciale taken. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen en het maken van afspraken over lokale woningbouwopgaven. Deze wettelijke sturingsmogelijkheden kunnen worden ingezet om doelen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn te formuleren.

Op de beleidsterreinen zorg en welzijn heeft de provincie deels wettelijke taken. Zo staat in de Welzijnswet dat de provincie steunfunctietaken heeft (de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van het uitvoerende werk en gemeenten, inclusief het zorgvragersbeleid). Echter, voor een groot deel is er op het terrein van zorg en welzijn sprake van niet-wettelijke taken omdat de provincie autonoom is in het bepalen van de wijze waarop het beleid invulling krijgt. Voor wat betreft de niet-wettelijke taken gaat het met name om autonoom beleid dat de provincie vanuit politiek/maatschappelijke prioriteitsstelling heeft geformuleerd. Dit is het geval voor de beleidsterreinen zorg en welzijn voor ouderen. De provincie Gelderland geeft dit bijvoorbeeld vorm door inzet van instrumenten zoals subsidies, adviezen en het maken van afspraken. Concreet is dit tot uiting gekomen in het Programma Ontgroening en Vergrijzing, waarbij gemeenten belangrijke partners zijn bij de uitvoering van dit programma. Wanneer in dit rapport wordt gesproken over niet-wettelijke taken, wordt daar het *autonome* beleid van de provincie ten aanzien van wonen, zorg en welzijn mee bedoeld.

De provincie geeft aan dat zij integraal de problematiek rondom ouderen wil aanpakken. Zoals hiervoor is verwoord is voor het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen een onderscheid te maken in wettelijk en niet-wettelijke taken. Van belang is derhalve het vraagstuk in hoeverre wettelijke en niet-wettelijke taken in samenhang worden ingezet om de provinciale doelstellingen ten aanzien van het zojuist genoemde onderwerp te bereiken.

In bijlage 1 is in vereenvoudigde vorm een weergave van het onderzoekskader terug te vinden

## 1.4 Doel- en vraagstelling

In het onderzoeksplan wonen, zorg en welzijn voor ouderen in de provincie Gelderland (d.d. 18 november 2005) van de Rekenkamer is aangegeven dat het onderzoek inzicht wil geven in de effectiviteit van het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen door de provincie Gelderland.

In hetzelfde onderzoeksplan (en in paragraaf 1.3 van deze nota van bevindingen) is ook beschreven dat onderzoek naar de effectiviteit in de zin van doorwerking van de effecten van het beleid in de maatschappij, nog te vroeg is. Wel kan gekeken worden naar belangrijke criteria voor effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

*Het verkrijgen van inzicht in de mate waarin beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen voldoet aan daaraan te stellen criteria, teneinde aanbevelingen te kunnen formuleren die kunnen bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit.*

Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate heeft de provincie Gelderland de sturingsmogelijkheden gebruikt die ingezet kunnen worden om de doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen te bereiken?
2. Sluiten de overige sturingsmogelijkheden van de provincie Gelderland aan op het Programma Ontgroening en Vergrijzing?
3. In hoeverre sluit de provincie met haar sturingsmogelijkheden (in het bijzonder het Programma Ontgroening en Vergrijzing) aan op de behoeften en wensen van gemeenten?

## 1.5 Normen in dit onderzoek

In dit onderzoek staan de criteria voor effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen centraal. De Rekenkamer wil niet de indruk wekken dat in dit onderzoek alle criteria zijn benoemd. Wel denkt zij dat de genoemde criteria voldoende zijn om te kunnen bepalen of een goede basis is gelegd voor een effectief beleid. De criteria zijn uitgewerkt in normen die in dit onderzoek per onderzoeksvraag worden gebruikt.

De normen zijn afgeleid van de doelstellingen die de provincie Gelderland heeft geformuleerd. Concreet betekent dit dat voor het opstellen van de normen provinciale documenten zijn gebruikt.

### *1. Gebruik sturingsmogelijkheden die de provincie heeft*

De provincie heeft uiteenlopende sturingsmogelijkheden om bij te dragen aan het oplossen van de tekorten aan geschikte woningen voor ouderen en om te bevorderen dat zij langer zelfstandig kunnen functioneren. In dit onderzoek wordt onder sturingsmogelijkheden verstaan:

- de rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen;
- beleid van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen.

In het Collegewerkplan 2003-2007 bestaat specifiek aandacht voor de provinciale rol bij de uitvoering van het beleid. De verschillende rollen die de provincie kan aannemen worden in een aparte bijlage beschreven. Deze beschrijving is van belang, omdat de provincie in veel gevallen mede afhankelijk is van anderen en er daarom helderheid moet zijn over de rol.

In het Statenakkoord 2003-2007 staat omschreven dat de Gelderse bestuursstijl wordt gekenmerkt door het begrip partnership, waarbij de provincie in de rol van partner eigen doelen en verantwoordelijkheden heeft.

In het Programma Ontgroening en Vergrijzing wordt bovendien aangegeven dat het ontwikkelen van een samenhangend pakket aan maatregelen op het gebied van wonen, zorg en welzijn van belang is voor de gebiedsgerichte aanpak van de provincie Gelderland.

Hieruit blijkt dat het voor een effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen van belang is, dat de rol van de provincie helder is, dat de provincie haar verantwoordelijkheid neemt en afspraken nakomt en dat de verschillende sturingsmogelijkheden in de praktijk worden benut. In dit onderzoek zijn de volgende normen gehanteerd voor het gebruik van sturingsmogelijkheden:

- a. de rol van de provincie is helder (intern en extern);
- b. de beleidsmogelijkheden, programma's en instrumenten op het terrein van wonen, zorg en welzijn worden in de praktijk ingezet om de doelstellingen te bereiken.

## *2. Interne afstemming*

In het Statenakkoord 2003-2007 is opgenomen dat belang wordt gehecht aan integraal, gebiedsgericht en interactief werken.

Ook samenwerking tussen de beleidsterreinen wordt onderstreept in het Programma Ontgroening en Vergrijzing: samenwerking is noodzakelijk op het niveau van gemeenten, samenwerkende gemeenten en provincie. De noodzaak van een gezamenlijke inspanning maakt ook dat er gestreefd moet worden naar ontkokering en naar (waar nodig) een afstemming tussen de beleidsterreinen wonen, welzijn en zorg.

Om er voor te kunnen zorgen dat ouderen langer zelfstandig kunnen functioneren in de samenleving is een integraal beleid op de terreinen wonen, zorg en welzijn nodig. Deze integrale aanpak dient bij te dragen aan de effectiviteit van het beleid. Om tot een dergelijk integraal beleid te komen, is interne afstemming tussen de verschillende terreinen van essentieel belang. In dit onderzoek zijn de volgende normen gehanteerd ten aanzien van interne afstemming:

- a. de doelstellingen van de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn sluiten op elkaar aan;
- b. de doelstellingen zijn concreet;
- c. er is commitment ten aanzien van doelstellingen;
- d. er wordt samengewerkt tussen de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn.

## *3. Aansluiting van provinciaal beleid op wensen en behoeften van gemeenten*

Volgens de provincie Gelderland is gemeentelijke betrokkenheid essentieel voor het uitvoeren van projecten die zijn gericht op het aanpakken van de gevolgen van vergrijzing. De kernstrategie van de gebiedsgerichte aanpak binnen het programma wordt dan ook omschreven als: zorgdragen voor een integrale gebiedsgerichte benadering van wonen, zorg en welzijn.

In de provinciale Woonvisie wordt aangegeven dat in een interactief proces wordt ingezet op gemeenten bij de ontwikkeling van een Woonbeleid met Kwaliteit.

Gemeenten zijn als lokale overheid een belangrijke partner voor de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Om er voor te zorgen dat beleid effectief is, is het van groot belang dat de provincie met haar beleid aansluit op de wensen en behoeften van gemeenten. In dit onderzoek zijn

de volgende normen gehanteerd voor aansluiting op de wensen en behoeften van gemeenten:

- a. gemeenten zijn bekend met het provinciale beleid en de activiteiten van de provincie;
- b. gemeenten worden betrokken bij het formuleren van het provinciale beleid;
- c. gemeenten beoordelen het provinciale beleid op de volgende aspecten met als resultaat:
  - o dat het provinciale beleid aansluit op de behoefte van gemeenten;
  - o dat gemeenten tevreden zijn over het provinciale beleid;
  - o dat het provinciale beleid toegevoegde waarde heeft voor gemeenten.

## 1.6 Afbakening

Het onderzoek wonen, zorg en welzijn voor ouderen omvat meerdere beleidsterreinen, waarbij diverse partijen zijn betrokken. Daarom is het belangrijk om het onderzoek duidelijk af te bakenen.

Dit onderzoek richt zich op het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor *ouderen*. Het beleid dat de provincie heeft geformuleerd richt zich echter op meerdere doelgroepen. Levensloopbestendige woningen kunnen immers ook door andere doelgroepen met dezelfde behoeften gebruikt worden. De Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek beperkt tot de doelgroep ouderen. De reden hiervoor is de ontwikkeling van de vergrijzingsproblematiek. Bovendien zal de groep ouderen in de toekomst het meeste aanspraak maken op de zorg.

De provincie Gelderland heeft, zoals vermeld, het beleid voor de groep ouderen langs de drie beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn vormgegeven. Dit wordt zowel via wettelijke als niet-wettelijke taken opgepakt. Concreet is het integrale beleid tot uiting gekomen in het Programma Ontgroening en Vergrijzing. In dit onderzoek staat het brede beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn centraal en wordt dit ook bedoeld als over het beleid wordt gesproken. Alleen daar waar het staat vermeld, gaat het specifiek over het Programma Ontgroening en Vergrijzing.

Het onderzoek concentreert zich op de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn. Andere beleidsgebieden die ook raakvlakken kennen met de doelgroep ouderen, zoals verkeer en vervoer, komen daardoor in mindere mate aan de orde. Dergelijke beleidsgebieden komen alleen waar relevant aan de orde.

Het onderzoek betreft geen beleidsevaluatief onderzoek waarbij (beleids)effecten zichtbaar worden gemaakt. Daarvoor had de Rekenkamer later of in de eindfase van de beleidsuitvoering onderzoek moeten verrichten. Het huidige onderzoek kijkt wel terug in de tijd middels een analyse van de opzet van het beleid.

Het Collegewerkplan betreft de periode 2003-2007. Als beleidshorizon voor het onderzoek wordt daarom de periode 2003 (start collegeperiode) tot eind 2005 (start onderzoek) aangehouden.

Het onderzoek richt zich niet op de financiële gang van zaken rondom de uitvoering van het beleid. Zo is er geen onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld (rechtmatigheid van) subsidies die in het kader van de beleidsprogramma's van de provincie zijn verstrekt.

In het onderzoek is bewust gekozen om de relatie tussen de provincie en gemeenten te onderzoeken. Deze relatie is in het kader van een onderzoek naar wonen, zorg en welzijn cruciaal. Dit neemt niet weg dat andere partijen zoals woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorginstellingen en uiteraard de doelgroep ouderen zelf, onmisbaar zijn voor het oplossen van de maatschappelijke knelpunten. De Rekenkamer heeft er voor gekozen om deze groepen betrokkenen niet integraal mee te nemen in het onderzoek. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- de provincie ziet de gemeenten als één van haar belangrijkste partners als het gaat om het aanpakken van de maatschappelijke problematiek rondom het thema van dit onderzoek. Gemeenten hebben de regierol op het terrein van wonen, zorg en welzijn. De provincie wil gemeenten hierbij ondersteunen;
- overige betrokkenen op het terrein van wonen, zorg en welzijn, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties en zorginstellingen, zijn in dit onderzoek niet integraal meegenomen. Een dergelijke opzet zou het onderzoek zowel voor wat betreft de onderzoekscapaciteit als de doorlooptijd, bijzonder omvangrijk hebben gemaakt.

Het onderzoek naar wonen, zorg en welzijn voor ouderen is voor zowel de provincie Overijssel en Gelderland uitgevoerd. De onderzoeksopzet, verwoord in de twee onderzoeksplannen van de Rekenkamer d.d. 18 november 2005, is vrijwel identiek. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om twee afzonderlijke rapportages uit te brengen voor de provincies Overijssel en Gelderland. Er is dus geen sprake van een benchmark waarbij beide provincies met



elkaar worden vergeleken. Overigens kan en zal de Rekenkamer in de toekomst zeker ook vergelijkende onderzoeken uitvoeren tussen beide provincies.

## **1.7 Onderzoeksmethoden**

### *Desk study*

Door middel van een desk study van onder andere provinciale documenten is geïnterviewd welke sturingsmogelijkheden de provincie Gelderland heeft ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Aan de hand van deze desk study is nagegaan welke diensten en afdelingen het meest relevant zijn voor een nadere analyse van de sturingsmogelijkheden. Daarnaast is geïnterviewd welke ontwikkelingen van invloed zijn op de taken en verantwoordelijkheden van provincies ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Verder heeft de Rekenkamer de manifestatie "Vergrijzing: een gouden kans" (7 december 2005, Provinciehuis Arnhem) bijgewoond. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de belangrijkste geraadpleegde documenten.

### *Interviews*

Er zijn zes provinciale ambtenaren geselecteerd. De selectie heeft plaatsgevonden vanuit de verschillende beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn en vanuit verschillen in rol en/of positie van de ambtenaren. Verder zijn twee betrokken gedeputeerden geïnterviewd.

De provincie Gelderland omvat 56 gemeenten. Middels een steekproef zijn twaalf gemeenten geselecteerd voor een interview. De selectie van gemeenten heeft willekeurig (aselect) plaatsgevonden, omdat gerichte (niet-aselecte) steekproeven kunnen leiden tot ongewenste beïnvloeding van de onderzoeksresultaten. De willekeurige selectie heeft overigens tot een geografische spreiding van gemeenten over de regio's binnen de provincie geleid. Daarnaast zijn er zowel grotere als kleinere gemeenten in de steekproef opgenomen. Dit onderzoek is gericht op kwalitatieve gegevens. Vanuit dit oogpunt, door de willekeurige selectie en het evenwicht in spreiding en grootte van gemeenten, is de Rekenkamer van mening dat deze steekproef een goede basis is om een samenvattend beeld te kunnen geven van de gemeenten binnen de provincie. De cijfers in de figuren in deze nota zijn gebaseerd op de informatie die naar voren is gekomen uit de interviews en dienen nadrukkelijk slechts ter visualisatie van de teksten.

Omdat de Rekenkamer niet over het inzicht beschikte welke gemeentelijke ambtenaren de juiste personen zijn om te benaderen voor een interview, is veel zorg besteed aan het selecteren van respondenten. Allereerst is de gemeentesecretaris over het onderzoek ingelicht. Aan hem/haar is gevraagd om één of, indien noodzakelijk, meerdere ambtenaren te selecteren die een strategische visie hebben op de sturingsmogelijkheden van de provincie ten aanzien van het onderzoeksonderwerp. Daarbij in bijna alle gevallen twee ambtenaren aangewezen; één die als aandachtsgebied 'wonen' had en de ander met het aandachtsgebied 'zorg en welzijn'. De ambtenaren die door de gemeentesecretaris waren aangewezen zijn vervolgens benaderd voor een interview. In de praktijk bleek dat de benaderde ambtenaren binnen de gemeente de juiste gesprekspartners zijn in het kader van dit onderzoek.

De Rekenkamer wil de geïnterviewden danken voor hun bijdrage. Zowel de provinciale als gemeentelijke geïnterviewden hebben op een constructieve wijze meegewerkt aan de interviews. Zeker bij de gemeenten was dat niet vanzelfsprekend, omdat zij niet verplicht waren medewerking te verlenen aan het onderzoek.

#### *Expertmeeting*

De Rekenkamer heeft een zogenaamde expertmeeting georganiseerd met relevante externe actoren zoals vertegenwoordigers van ouderenorganisaties, woningcorporaties, zorginstellingen en welzijnsinstellingen op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Het doel van deze meeting was om een beter inzicht te krijgen in de ambities en de belangrijkste knelpunten van deze organisaties. De resultaten van de expertmeeting zijn waar relevant verwerkt in deze nota.

Voor een overzicht van geïnterviewde betrokkenen binnen de provincie en gemeenten en deelnemers aan de expertmeeting wordt verwezen naar bijlage 2.

#### *Doorlooptijd van het onderzoek*

In november 2005 is gestart met dit onderzoek door het onderzoeksplan te presenteren aan de provinciale organisatie. Na de ambtelijke reactie van hoor en wederhoor, en het, na zorgvuldige overweging, verwerken van voorstellen is de bestuurlijke nota geschreven. Deze bestuurlijke nota en deze nota van bevindingen zijn in maart 2006 verzonden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Na de bestuurlijke reactie wordt het eindrapport in mei 2006 opgeleverd aan Provinciale Staten. Tevens zal het rapport dan openbaar worden.

## **1.8 Leeswijzer**

Na deze inleiding wordt in het volgende hoofdstuk het kader van dit onderzoek nader beschreven. In hoofdstuk 3 tot en met 5 worden de bevindingen van dit onderzoek weergegeven. Hoofdstuk 3 gaat over de rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn en het provinciale beleid dat daarbij geformuleerd is. Ook de gemeentelijke rol en gemeentelijk beleid komen daarbij aan de orde. Hoofdstuk 4 stelt de interne afstemming van het provinciale beleid centraal. In hoofdstuk 5 wordt de beoordeling van het provinciale beleid door gemeenten beschreven.



## Hoofdstuk 2 Vergrijzing en de provincie Gelderland

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de achtergronden van dit onderzoek, en is derhalve een verdieping van het vorige hoofdstuk. Hierbij worden de maatschappelijke ontwikkelingen als vertrekpunt genomen. Daarnaast wordt dieper ingegaan op de mogelijkheden voor de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Vervolgens komen meer specifiek de uitgangspunten van het beleid van de provincie Gelderland ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen aan de orde. In hoofdstuk 3 tot en met 5 worden de *bevindingen* van het onderzoek weergegeven.

### 2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

De samenleving vergrijst. In 2005 was 14% van de Nederlandse bevolking 65 jaar of ouder, terwijl dit in 2025 op 20% ligt ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)). Al in 2015 zal het aantal 75+ers in Nederland oplopen tot 7% van de bevolking, terwijl het aantal 85+ers dan 1,8% van de bevolking beslaat (Rapport Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28951, nrs. 1-2).

Naast het feit dat er steeds meer ouderen komen, is er ook een verandering in hun behoeften zichtbaar. Ouderen zijn vitaler en actiever dan vroeger en willen langer zelfstandig blijven wonen. Daarbij willen zij echter wel dat eventuele zorg- en welzijnsvoorzieningen voorhanden zijn indien zij dit nodig hebben in de toekomst. De huidige vorm van bejaardenhuizen voldoet daarom bijvoorbeeld steeds minder aan de behoefte van ouderen (Staatscourant, 13-07-2004).

Wanneer hier niet tijdig op ingespeeld wordt, zal de vergrijzing in de toekomst voor problemen zorgen op het gebied van wonen in combinatie met zorg en welzijn voor ouderen. Op dit moment is er al een tekort aan geschikte woningen die inspelen op de veranderende behoefte voor ouderen en dit tekort neemt zonder een actief overheidsbeleid in de komende tijd alleen maar toe.

Als gevolg van de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen omvat het vraagstuk van vergrijzing, en daarbij de doelstelling om genoeg levensloopbestendige woningen te realiseren, een breder gebied dan wonen alleen. Er bestaat een belangrijke samenhang met de gebieden zorg en welzijn. Zorg kan uiteen vallen in bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging en verpleging, maar ook ondersteunende of activerende

begeleiding. Welzijn heeft betrekking op basisfuncties zoals: maaltijdservice, mobiliteit, ondersteuning bij sociale netwerken en hand- en spandiensten bij dagelijks functioneren. Het woonbeleid is daarom meer dan wonen alleen: het hangt samen met vele andere beleidsterreinen. De trits wonen, zorg en welzijn wordt in dit verband meestal in één lijn genoemd. In dit onderzoek wordt gesproken over woonzorgbeleid, maar daarmee wordt ook nadrukkelijk het welzijnsaspect bedoeld.

De overheid houdt zich vanaf de jaren tachtig nadrukkelijk bezig met deze ontwikkeling in de vorm van een woonzorgbeleid, waarin zowel het kwantitatieve aspect (aantal woningen) als het kwalitatieve aspect (veranderende behoefte en vraag) van de vergrijzing centraal staat. Het is overigens van belang om op te merken dat dit woonzorgbeleid verschillende doelgroepen kent. Niet alleen ouderen, maar bijvoorbeeld ook mensen met een lichamelijke of psychische handicap worden als doelgroep beschouwd. In dit onderzoek wordt echter alleen in gegaan op de doelgroep ouderen.

## **2.3 Mogelijkheden voor de provincie in het sociale domein**

De provincie kan verschillende rollen aannemen, die van oudsher werden getypeerd als toezichthouder, toetsend en administratief orgaan. Door allerlei ontwikkelingen zijn deze rollen van karakter aan het verschuiven en aan het veranderen. In de Memorie van Toelichting van de Provinciewet wordt beschreven dat de provincie onder andere een betekenisvolle, regisserende en coördinerende functie zou moeten vervullen, in plaats van een zogeheten 'doe-provincie'. Eén van de taken is onder andere om partijen bijeen te brengen met het oog op het oplossen van bovenlokale vraagstukken. Zo kan het zijn dat, hoewel de provincie als bestuurlijke middenlaag geen wettelijke rol toebedeeld heeft op het integrale terrein van wonen, zorg en welzijn, er door ontwikkelingen als vergrijzing, zij steeds meer een rol voor haarzelf ziet weggelegd op dit thema.

### *2.3.1 De plaats van de provincie*

Het woonzorgbeleid voor ouderen wordt geïnitieerd door het Rijk en zij ziet zich daarbij als systeemverantwoordelijke. Het gaat om gezamenlijk beleid van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer (VROM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De rol van het Rijk ligt in het informeren over de omvang en urgentie van dit beleid, het bewaken van de realisatie ervan,

het stimuleren en faciliteren van partijen, het helpen oplossen van eventuele knelpunten en belemmeringen en zonodig interveniëren als de uitvoering van het beleid stagneert.

De concrete uitvoering van dit beleid (het realiseren van wonen in combinatie met zorg en welzijn) vindt op decentraal niveau bij de gemeenten plaats. De gemeenten hebben de wettelijke verantwoordelijkheid om de woonzorgproblematiek aan te pakken. Deze verantwoordelijkheid wordt versterkt door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007. Volgens minister Dekker hebben provincies tevens een belangrijke taak bij het realiseren van wonen, zorg en welzijn voor ouderen, namelijk in de vorm van steunfuncties. Daar waar lokaal de opgave onvoldoende dreigt te worden opgepakt, kunnen zij volgens Dekker in stimulerende, aanjagende en faciliterende zin bijspringen (Provincie.nl, nr. 9, november 2003).

Provincies willen graag medeverantwoordelijk zijn voor het oplossen van 'urgente maatschappelijke vraagstukken'. Dat betekent dat provincie zich niet alleen richten op hun wettelijke taken, maar vanuit hun rol als integraal tussenbestuur een brede ambitie hebben en autonoom beleid maken (Radar, 2004).

### *2.3.2 Mogelijkheden voor de provincie*

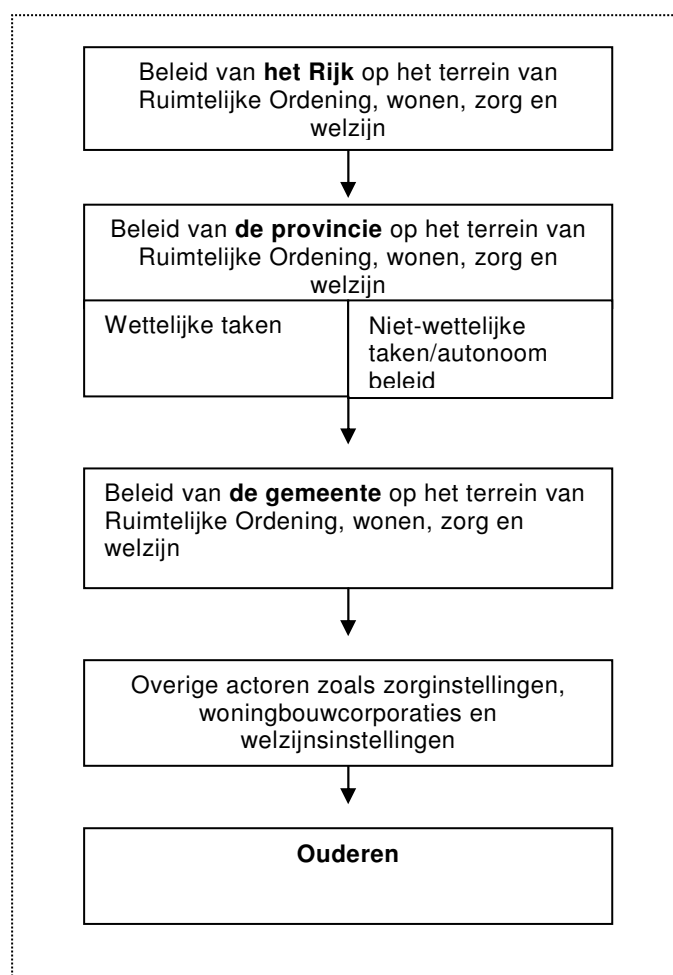
In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat de sturingsmogelijkheden van de provincie samenvattend in wettelijke en niet-wettelijke taken kunnen worden onderscheiden. De provincie heeft een *wettelijke taak* op het terrein van *ruimtelijke ordening en ontwikkeling*. Het gaat hierbij onder andere om taken en bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld het streekplan en het provinciale woonbeleid. Gemeenten hebben nadrukkelijk te maken met deze provinciale taken. Deze wettelijke sturingsmogelijkheden kunnen worden ingezet om doelen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn te formuleren.

Ook het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is één van de mogelijkheden waarbij het woonbeleid een extra stimulans wordt gegeven door budgetten in te zetten ter versnelling en verhoging van het aantal aangepaste woningen.

Voor wat betreft de *niet-wettelijke taken* gaat het, naast de steunfunctie, vooral om autonoom beleid ten aanzien van integraal beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Dit beleid heeft de provincie grotendeels zelf, bijvoorbeeld vanuit politiek/maatschappelijke prioriteitsstelling geformuleerd. Gemeenten zijn hierbij, als lokale overheid, belangrijke partners voor de provincie. In samenwerking met andere actoren zoals ouderenorganisaties, zorginstanties, welzijnsorganisaties en woningbouwcorporaties pakt de provincie haar taken op.

Het bovenstaande kan als volgt schematisch worden weergegeven:

*Figuur 2.1 Rol van de provincie*



Hieronder wordt nader in gegaan op de uitgangspunten van het woonzorgbeleid van de provincie Gelderland.



## 2.4 Beleid van de provincie Gelderland

Het beleid van de provincie Gelderland ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen krijgt op verschillende manieren vorm en heeft betrekking op een groot aantal activiteiten van de provincie. De beschrijving van het beleid in deze paragraaf is gezien het grote aantal activiteiten van de provincie niet uitputtend. Bovendien concentreert dit onderzoek zich zoals gemeld in hoofdstuk 1 op de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn. Andere beleidsgebieden van de provincie komen alleen ter sprake voor zover relevant. In de eerste paragraaf worden de contouren van het beleid geschetst. Vervolgens komen de doelstellingen en financiën aan de orde.

### 2.4.1 Contouren van het beleid

Niet alleen bestaan er meerdere provinciale rollen, ook het provinciale werkterrein is divers. De werkterreinen variëren onder andere van ruimtelijke ordening, water en milieu, verkeer en vervoer, economie, natuur en landschap tot welzijn en cultuur. Het geïntegreerde terrein van wonen, zorg en welzijn is op zichzelf geen direct werkgebied van de provincie, toch heeft de provincie (gelet op het maatschappelijk belang van dit onderwerp) hier een beleid op geformuleerd. Dit beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen komt tot uiting in twee componenten:

1. kwaliteit en kwantiteit van wonen;
2. zorg- en welzijnsaspecten.

Op het terrein van wonen bestaat specifieke aandacht voor de vergrijzingsproblematiek en de rol die de provincie daarbij wil spelen, namelijk een *partner in wonen*. In de woonvisie bestaat aandacht voor de fysieke kant van wonen (het aantal geschikte woningen) en voor de sociale kant van wonen (veranderende woonwensen). Ook de beleidsterreinen zorg en welzijn schenken nadrukkelijk aandacht aan dit thema. In de Meerjarenvisie Sociaal Beleid wordt één van de hoofdlijnen ingevuld naar aanleiding van de gevolgen van de vergrijzing.

Het provinciale beleid staat bovendien niet los van ontwikkelingen in de maatschappij. Wensen en behoeften van ouderen veranderen, waardoor aandacht voor wonen alleen niet langer volstaat. De provincie Gelderland verwoordt dit in de Woonvisie als 'woonbeleid met kwaliteit'. Er is sprake van een omschakeling van een kwantitatief naar een kwalitatief woonbeleid. Daarbij is steeds meer aandacht gekomen voor de sociale kant van wonen, dat ook is gericht op welzijn en zorg. De provincie Gelderland probeert daarom de twee bovenstaande componenten met elkaar te

integreren. Concreet is dit tot uiting gekomen in het Programma Ontgroening en Vergrijzing.

Het Programma Ontgroening en Vergrijzing bevat geen nieuw thema en is als zodanig ook niet volledig nieuw. In het verleden heeft de provincie Gelderland al aandacht besteed aan vergrijzing. Zo is er eerder een aanzet gedaan met de "Tijdelijke Subsidieregeling Ontgroening en Vergrijzing". Provinciale Staten hebben in het statenakkoord geformuleerd dat de nadruk komt te liggen op voortzetting van bestaand beleid en uitvoering. Het uitgangspunt daarbij is steeds dat de provincie snel aan de slag kan gaan.

Het programma bestaat uit 9 programmalijnen:

1. Gebiedsgerichte aanpak
2. Nieuwbouw en aanpassing van de woningvoorraad
3. Deconcentratie en extramuralisering
4. Preventiegerichte welzijnsactiviteiten
5. Vernieuwing van het zorgaanbod
6. Multifunctionele servicecentra
7. ICT en domotica
8. Versterking rol (consumenten)organisaties
9. Algemeen

De 9 programmalijnen geven aan welke activiteiten in het kader van het programma, op projectmatige wijze, worden uitgevoerd (de lijnen 1, 3, 7 en 9) en welke activiteiten zijn opgenomen in het reguliere beleid (de lijnen 2, 4, 5, 6 en 8).

Het programma wordt grotendeels gevormd door de 45 zogenaamde voorbeeldprojecten die in dit kader in aanmerking zijn gekomen voor subsidie. Deze projecten hebben subsidie gekregen omdat ze een duidelijke voorbeeldfunctie kennen en hoog scoren op samenwerking, realiseerbaarheid en integraliteit. Met de ervaringsgegevens, die deze projecten zullen opleveren, kunnen andere partijen hun voordeel doen. Als zodanig dienen de voorbeeldprojecten een vliegwieleffect te bewerkstelligen en van elkaar te leren. De verstrekte subsidies zijn bedoeld als ondersteuning van de proceskosten.

#### *2.4.2 Doelstellingen van het beleid*

In het algemeen kan gesteld worden dat het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn er op is gericht om samen met gemeenten en andere instellingen tijdig te voorzien in de veranderende behoeften van ouderen op alle levensdomeinen zoals gezondheid, sociale netwerken, de leefomgeving en huisvesting. In diverse provinciale stukken is dit algemene doel verbijzonderd.

De centrale doelstelling van het Programma Ontgroening en Vergrijzing is: *Het bevorderen dat mensen zodanig wonen dat ze, ook als ze ouder worden, zo goed mogelijk kunnen functioneren in de samenleving, waarbij wordt uitgegaan van hun wensen en behoeften op de gebieden wonen, welzijn en zorg.* Per beleidsterrein is deze doelstelling uitgesplitst naar subdoelstellingen.

Dit is in het Collegewerkplan als volgt uitgewerkt: “Wij pakken de gevolgen van Ontgroening en Vergrijzing in 2 regio’s en 10 gemeenten in Gelderland integraal aan. Over vier jaar zijn er in 10 Gelderse gemeenten woonservicegebieden. Verder functioneert er een advies- en kenniscentrum Ontgroening en Vergrijzing”.

In de provinciale woonvisie is de doelstelling ten aanzien van wonen, zorg en welzijn geformuleerd als het vergroten van het aanbod aan levensloopbestendige woningen. Zo staat in de beleidsbegroting 2005 voor het programma volkshuisvesting de kwantitatieve doelstelling, dat 2709 van de in 2005 gereedgekomen woningen (d.i. 35%) geschikt zijn voor starters en senioren. In het Collegewerkplan staat daarnaast vermeld dat dit percentage in 2006 gereed moet komen.

Voor het programma zorg en volksgezondheid is in de beleidsbegroting 2005 ten aanzien van ouderenzorg een kwalitatieve doelstelling geformuleerd. Die betreft het ontwikkelen van concepten die garant staan voor voldoende aanbod aan zorg in thuissituatie en intramuraal voor zorgvragende ouderen.

### *2.4.3 Financiën*

Het beleid dat de provincie Gelderland heeft geformuleerd ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen, komt deels tot uiting in het Programma Ontgroening en Vergrijzing en deels in regulier beleid, zo werd hierboven beschreven.

De financiën ten aanzien van dit gehele integrale beleid zijn, voor zowel het reguliere beleid als voor het programma, op meerdere plaatsen terug te vinden. Omdat het Programma Ontgroening en Vergrijzing het beleid is waarin alle drie de beleidsterreinen concreet samenkomen, wordt hier alleen kort ingegaan op de financiën omtrent dit programma.

Totaal is voor het Programma Ontgroening en Vergrijzing voor de periode 2004-2008 een bedrag van € 9,24 miljoen beschikbaar gesteld voor het uitwerken van de programmalijnen 1, 3, 7 en 9. Deze geldmiddelen zijn gereserveerd in het besluit van 22 mei 2002, vervolgvorstel C-376: Inzet Meerjarig Investeringsfonds Gelderland (MIG)

2004-2011. De middelen uit het Meerjarig Investeringsfonds Gelderland, € 19 miljoen, zijn bestemd voor Kulturhusen, extramuralisering en deconcentratie en woonservicegebieden. Het Programma Ontgroening en Vergrijzing sluit nauw aan bij het beleid voor Kulturhusen en omvat extramuralisering en deconcentratie, woonservicegebieden en ICT/domotica.

De werkzaamheden voor de uitvoering van de programmalijnen binnen het Programma Ontgroening en Vergrijzing worden grotendeels binnen de bestaande capaciteit van de onderafdelingen Stedelijke Ontwikkeling en Welzijn en Zorg opgevangen. Voor de extra werkzaamheden die niet binnen de afdelingen worden opgevangen, wordt extra budget voorgesteld ten laste van de binnen de MIG gereserveerde gelden voor voorbereiding en uitvoering.

De personele kosten en de communicatiekosten van het Programma Ontgroening en Vergrijzing worden voor de looptijd van het programma geschat op € 828.000,-. Dat is ongeveer 8,9% van de programmakosten.

De programmalijnen 2, 4, 5, 6 en 8, zijn opgenomen in het reguliere beleid en worden hierin verder uitgewerkt.

## **2.5 Aanloop naar bevindingen**

In hoofdstuk 1 werd de onderzoeksopzet van dit onderzoek behandeld. Daarbij werd duidelijk dat het thema wonen, zorg en welzijn zowel een politieke, maatschappelijke als een financiële relevantie kent voor de provincie Gelderland. De provincie ziet voor haarzelf een rol als partner weggelegd, waarbij zij kiest voor een regionale en projectmatige benadering van het thema. Deze laatste benadering is zelfs de belangrijkste in het Programma Ontgroening en Vergrijzing.

Nu in dit hoofdstuk de achtergronden van het onderzoek zijn geschetst, staan in de volgende drie hoofdstukken de bevindingen van het onderzoek centraal. Daarbij is uitgegaan van de informatie die is verkregen middels de desk study, via de interviews met betrokkenen van de provinciale en gemeentelijke organisatie en de expertmeeting.

## **Hoofdstuk 3    Rol van de provincie en de gemeente**

### **3.1    Inleiding**

De provincie heeft uiteenlopende sturingsmogelijkheden om bij te dragen aan het oplossen van tekorten aan geschikte woningen voor ouderen en om ouderen langer zelfstandig te laten functioneren. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 worden in dit onderzoek sturingsmogelijkheden gedefinieerd als de mogelijkheden die de provincie heeft om vanuit haar rol en door middel van beleid geformuleerde doelen te bereiken. Een heldere rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen is een belangrijk criterium voor een effectief beleid van de provincie. Daarnaast is het van belang zicht te hebben op de uitgangspunten en doelen die de provincie voor het beleid heeft geformuleerd. In dit hoofdstuk komen de bevindingen van het onderzoek aan de orde. Op basis van de desk study, interviews en de expertmeeting wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de rol en het beleid van de provincie. Omdat gemeenten een belangrijke partner zijn voor de provincie, komt daarnaast de rol en het beleid van gemeenten aan bod (paragraaf 3.3).

### **3.2    Rol provincie en provinciaal beleid**

#### *3.2.1    De provinciale rol*

*De beleving van de provinciale rol: van toetsend naar ontwikkelend*

In hoofdstuk 2 werd al beschreven dat het karakter van de provinciale rol aan verandering onderhevig is. Uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie blijkt dat wordt gesproken over een cultuurverandering binnen de provincie. De rol van de provincie is hierbij van een toetsende naar een meer 'meedenkende' houding veranderd, waarbij zij voor zichzelf een plaats ziet op het sociale terrein. Deze algemene ontwikkeling wordt door de geïnterviewden binnen de provinciale organisatie breed gevoeld en ook gewaardeerd. De provincie is steeds meer gericht op samenwerken met gemeenten vooraf, in plaats van toetsen achteraf.

In de verschillende provinciale stukken wordt de rol van de provincie ten aanzien van wonen, zorg en welzijn geformuleerd:

In het **Programma Ontgroening en Vergrijzing** (p.8) is te vinden dat de provincie Gelderland een initiërende, stimulerende en ondersteunende rol wil vervullen: *de provincie Gelderland als partner*.

De provinciale **Woonvisie** stelt: *De provincie als partner in wonen: stimuleren, faciliteren en committeren* (deel a, p.43) Hierbij wordt gekozen voor een stimulerende en ondersteunende rol richting gemeenten, corporaties en andere instellingen.

In de **Meerjarevisie Sociaal Beleid 2005-2008** (p.11) wordt omschreven dat de provincie een stimulerende en ondersteunende rol kan spelen en gemeenten kan faciliteren bij het invullen van hun regierol in het lokaal sociaal beleid. Daar waar een lokaal probleem bovenlokale of regionale kenmerken vertoont, is de provincie er om de gemeente te ondersteunen.

*Concrete rol op het terrein van wonen, zorg en welzijn: stimuleren en faciliteren*

Er bestaat een helder beeld bij de geïnterviewden binnen de provincie over wat de rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn is. Gezamenlijk geven zij aan dat de provincie vooral stimulerend en faciliterend moet optreden richting partijen zoals gemeenten. Uit de bovenstaande beschrijvingen van de rol van de provincie komt naar voren, dat de gemeente als lokale overheid een belangrijke partner voor de provincie is. Immers, zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het woonzorgbeleid. Ook op rijksniveau wordt aangegeven dat het belangrijk is om in te spelen op innovatieve lokale projecten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005). Daarnaast wordt ook het uitwisselen van kennis als een belangrijke taak voor de provincie gezien. Vanuit een verantwoordelijkheidsgevoel voor de Gelderse burgers, probeert de provincie in te spelen op die problemen waar zij een rol van betekenis kan spelen.

*Provinciale rol nog niet uitgekristalliseerd*

Hoewel voor de geïnterviewden duidelijk is dat zij willen stimuleren en faciliteren, is het nog steeds zoeken naar de juiste rol. Er wordt namelijk aangegeven dat deze rol in de praktijk nog niet altijd even duidelijk vertaald is. Er kan bijvoorbeeld volgens enkele betrokkenen van de provinciale organisatie nog wat geschaafd worden aan het 'image' van

de provincie, zo blijkt uit interviews: “De provincie Gelderland is nog enigszins hiërarchisch en komt nog bedreigend over. Er wordt dan gedacht: je komt ons vast vertellen wat we verkeerd doen”.

#### *De provinciale rol volgens gemeenten: een divers beeld*

Hoewel betrokkenen van de provinciale organisatie een duidelijk beeld hebben van de provinciale rol op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen, is het beeld volgens gemeenten wat gevarieerder van aard.

Wanneer de geïnterviewde gemeenten de rol van de provincie definiëren, blijkt de ondersteunende rol van de provincie breed te worden uitgelegd. Deze rol varieert volgens gemeenten van stimulator en aanjager tot deler van kennis en verstrekker van subsidies. Deze interpretatie lijkt vooral afhankelijk te zijn van de activiteiten waar de gemeenten mee te maken hebben. Vertegenwoordigers van wonen hadden veelal een andere mening dan vertegenwoordigers van zorg en welzijn. Voor wonen is de rol van de provincie veelal helder: het gaat in grote lijnen om het maken van afspraken. Voor het terrein van zorg en welzijn is de rol ofwel niet duidelijk, ofwel zeer minimaal. Het ontbreken van een structurele aanpak zoals bij het woonbeleid (via bijvoorbeeld het streekplan en de woonvisies), wordt genoemd als belangrijke oorzaak.

#### *De “ideale” provinciale rol volgens gemeenten*

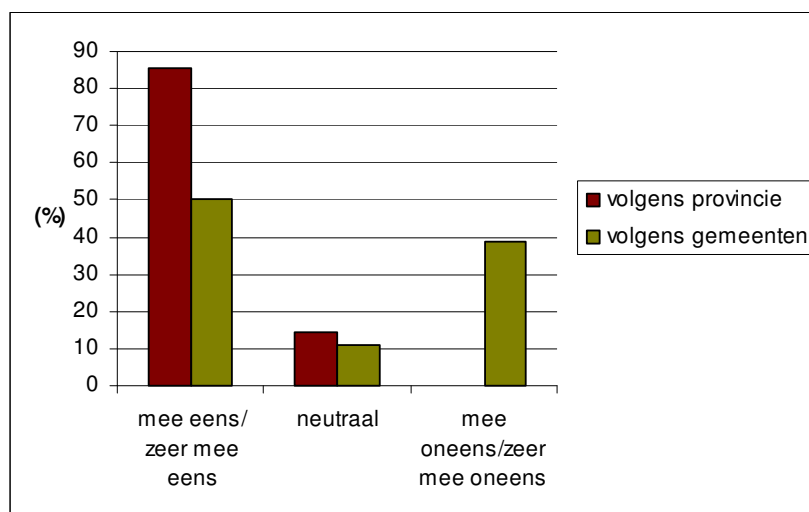
Bij de vraag welke rol de provincie *bij voorkeur* zou moeten hebben is ook een verschil tussen de betrokken gemeenten te onderkennen. De verschillende antwoorden hierop hangen vooral samen met de positie en kenmerken van de gemeente. Grote(re) gemeenten geven aan dat ze eigenlijk geen ondersteuning van de provincie nodig hebben en het zelf wel kunnen. Bij klein(re) gemeenten daarentegen ontbreekt vaak de kennis en menskracht om zelf zaken van de grond te krijgen. Deze gemeenten stellen juist een actieve, meedenkende provincie op prijs. Hierbij wordt ook aangegeven dat het gewenst is als de ondersteuning van de provincie zich meer zou richten op het daadwerkelijk implementeren van gemeentelijk beleid. Deelnemers van de expertmeeting laten een vergelijkbare voorkeur doorklinken “de provincie zou meer kunnen investeren in het ‘hoe’ in plaats van alleen het ‘wat’”. Hierbij wordt bovendien benadrukt dat de samenwerking tussen de terreinen wonen, zorg en welzijn niet een vanzelfsprekendheid is. In de praktijk wordt het nog te versnipperd opgepakt, wat er toe leidt dat er nog geen sprake is van een sluitende keten wonen, zorg en welzijn.

Als algemeen geluid wordt wel gehoord dat de provincie zich bovendien meer zou moeten richten op het delen van kennis en ervaringen tussen gemeenten. Dit is een bovenlokale rol waarvan een meerderheid van de gemeenten vindt dat het bij uitstek is weggelegd voor de provincie.

### *Provinciale rol voor gemeenten niet altijd duidelijk*

Aan de betrokkenen binnen de provinciale organisatie en aan de gemeenten is gevraagd in welke mate de rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn op dit moment duidelijk is. Hierbij komt naar voren dat de rol over het algemeen voor de provincie zelf duidelijk is, maar dat dit voor gemeenten niet altijd zo overkomt (zie figuur 3a). Belangrijk is om hierbij op te merken dat er een verschil in waardering bij gemeenten bestaat tussen vertegenwoordigers van afdeling wonen en die van de afdeling zorg en welzijn. Voor wonen bestaat er doorgaans een duidelijk beeld van wat de provincie doet en wat de relatie hierbij met de gemeenten is. Echter, voor zorg en welzijn is deze rol veel minder of zelfs niet duidelijk. In de figuur is de kolom oneens/zeer mee oneens dan ook vooral gevormd door de mening van geïnterviewden die zijn betrokken bij beleid ten aanzien van zorg en welzijn.

**Figuur 3a** Stelling: *“De rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen is duidelijk.”*<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Zoals gemeld in hoofdstuk 1 zijn de cijfers in de figuren in deze nota gebaseerd op de informatie die naar voren is gekomen uit de interviews, wordt in dit onderzoek niet gestreefd naar cijfers en dienen de figuren nadrukkelijk slechts ter visualisatie van de teksten.



### *De rol van de provincie in het kader van de Wmo*

Op de vraag of de rol van de provincie anders zal worden door de komst van de Wmo, antwoordt de helft van de geïnterviewden van de provinciale organisatie dat dit niet het geval zal zijn. Dit blijkt ook uit de Wmo Positionpaper dat door de provincie is geschreven, waarin haar rol nadrukkelijk aan de orde komt. Een kwart van de geïnterviewden nuanceert dit echter door te zeggen dat de introductie van de Wmo voor gemeenten wel grote veranderingen mee brengt en dat de provincie daar logischerwijze op in dient te spelen. Indirect zal de rol daarom volgens de geïnterviewden wel kunnen veranderen, bijvoorbeeld meer gericht op het voorkomen van verschillen in niveau's van zorgvoorzieningen tussen gemeenten.

Ook de meerderheid van de gemeenten denkt enerzijds dat door de komst van Wmo de rol van de provincie niet of nauwelijks zal veranderen. Anderzijds wordt aangegeven dat er, naast de steunfunctie, geen taak ligt voor de provincie, omdat het iets is tussen gemeenten en Rijk. Desondanks zien zij wel een ondersteunende rol voor de provincie. Procesbewaking wordt hierbij als mogelijke taak gezien. De provincie zou eventueel op regionaal niveau er voor kunnen zorgen dat gemeenten gelijk opgaan bij de invoering van de Wmo. Het gaat dan met name om het zorgdragen voor een gelijk voorzieningenaanbod in gemeenten, zodat burgers overal dezelfde voorzieningen zullen krijgen en 'shoppen' tussen gemeenten voorkomen kan worden.

Daarnaast geven meerdere gemeenten aan dat zij soms last hebben van een 'dubbele petten' problematiek, waarbij zij verschillende, en soms lastig te combineren, functies vervullen. Gemeenten zijn immers één van de vele spelers op het terrein van wonen, zorg en welzijn, maar zij hebben tegelijkertijd ook een regisserende rol en zijn voor een belangrijk deel eindverantwoordelijk voor het te behalen resultaat. Met de komst van de Wmo, waarbij partijen moeten gaan concurreren en gemeenten met opdrachtgeverschap richting organisaties en instellingen te maken krijgen, wordt dit nog versterkt. De provincie zou hierbij meer kunnen optreden als regisseur, omdat zij geen eigen belangen heeft op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Dit biedt de gemeente de mogelijkheid om zich op te stellen als een neutrale partij en op die manier wordt voor een deel de dubbele petten problematiek voorkomen.

### *3.2.2 Uitgangspunten van provinciaal beleid*

In deze paragraaf komen de uitgangspunten voor het beleid van de provincie Gelderland aan de orde. Daarbij wordt ingegaan op de aanleiding voor de provincie om een beleid te formuleren ten aanzien van wonen, zorg en welzijn, de provinciale ambities en de uitgangspunten van het beleid.

#### *Inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen als vertrekpunt*

Ontwikkelingen zoals de vergrijzing en daarbij veranderende woonwensen van ouderen leiden tot veranderingen in de maatschappij. De groep ouderen zal in toenemende mate een stempel gaan drukken op de zorgvraag. Inzichten in deze ontwikkelingen krijgen steeds meer vorm. Zo wordt op nationaal, lokaal en zelfs internationaal niveau aandacht gevraagd voor de problematiek die hiermee gepaard gaat, zoals het tekort aan geschikte woningen voor ouderen. Ook bij de provincie Gelderland is langzaam het besef ontstaan dat zij, ondanks het ontbreken van een wettelijke grondslag, een bijdrage wil leveren aan de vergrijzingsproblematiek. Uit de desk study en de interviews blijkt dat het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn dan ook vanuit een groeiend bewustwordingsproces vorm heeft gekregen.

Het Regioconvenant Oost-Nederland is de eerste plek geweest waarbinnen de provincie aandacht heeft gevraagd voor de vergrijzing. De projecten binnen dit convenant waren gericht op het binnenhalen van ICES gelden (Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking), die vooral een economisch en infrastructureel karakter kenden. De provincie Gelderland heeft, vanuit een politiek/maatschappelijke prioriteitsstelling om iets te willen doen aan de vergrijzing, aandacht gevraagd voor de sociale kant van deze projecten.

In contacten met onder andere organisaties zoals Zorgbelang en de Samenwerkende ouderenbonden (SBOG), heeft de provincie gepeild op welke terreinen er mogelijkheden voor de provincie liggen om in te spelen op de vergrijzing en zijn eerste aanzetten gedaan voor een provinciaal beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Op dat moment echter, bleek dat sociaal gerichte projecten geen aanspraak meer konden doen op de ICES gelden. Uiteindelijk heeft de provincie in mei 2002 besloten om vanuit het Meerjarig Investeringsfonds Gelderland (MIG), onder de noemer Sociale Vitaliteit 19 miljoen euro beschikbaar te stellen aan Kulturhusen en de woonservicegebieden.

### *Bewuste beperking van betrokken beleidsterreinen*

Vanuit de visie dat de provincie een bijdrage wil leveren aan de vergrijzingsproblematiek en op basis van een analyse van de mogelijkheden voor de provincie, heeft het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn vorm gekregen. In beginsel was dit beleid breed opgezet. Bijna alle beleidsterreinen werden erbij betrokken, zoals verkeer en vervoer maar ook economie. Uiteindelijk is, omwille van de werkbaarheid, besloten om het terrein te beperken tot de gebieden wonen, zorg en welzijn, wat heeft geresulteerd in het Programma Ontgroening en Vergrijzing. Hierin is de centrale, overkoepelende doelstelling geformuleerd dat ouderen zo lang mogelijk goed kunnen functioneren in de samenleving.

### *Een praktische insteek als basis*

Het ontbreken van een wettelijke grondslag is voor de provincie reden geweest om te kiezen voor een praktische insteek van het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Deze praktische insteek houdt nauw verband met het feit dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het woonzorgbeleid. De provincie wil iets extra's doen, en ziet haar meerwaarde dan ook door aan te sluiten op reeds bestaand (lokaal) beleid. De provincie wil daarbij een bijdrage leveren aan het oplossen van concrete knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen bij de uitvoering van hun beleid. Daarom wordt ingezet op activiteiten die de witte vlekken voor gemeenten kunnen wegnemen. Vaak gaat het daarbij om het leggen van verbindingen tussen verschillende terreinen.

### *Flexibele houding om aan te kunnen sluiten bij ontwikkelingen*

De provincie wil flexibiliteit in beleid behouden om in te kunnen springen op veranderende behoeften. Het beleid is daarom bewust niet heel concreet gemaakt. In het Programma Ontgroening en Vergrijzing staan verschillende thema's centraal die al naar gelang daar behoefte aan is, de boventoon kunnen voeren in de provinciale activiteiten. Om deze flexibiliteit te waarborgen, is monitoring van belang. Hier bestaat binnen de provincie dan ook zeker aandacht voor. Zo wordt in de Meerjarenvisie Sociaal Beleid aandacht besteed aan extra intensieve monitoring voor o.a. het beleidsthema Ontgroening en Vergrijzing.

### *Procesgestuurd beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn*

Door aan te sluiten op de bestaande behoeften van andere partijen, een algemeen overkoepeld doel te formuleren en het beleid niet heel concreet te maken, is de bijdrage van de provincie ten aanzien van het woonzorgbeleid gelegen in een ondersteuning van de procesgang van de bestaande ontwikkelingen. De middelen die daarbij worden ingezet vallen grofweg uiteen in enerzijds het bieden en delen van kennis, op bovenlokaal en regionaal niveau en anderzijds het verschaffen van financiële middelen, in de vorm van subsidies. Zo hebben de projecten in het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing als doel een voorbeeldfunctie te vervullen, zodat door middel van het delen van kennis anderen daarvan kunnen leren. Bovendien zijn de subsidies bedoeld om projecten te versnellen en innovatieve ontwikkelingen te stimuleren.

### *Gebiedsgerichte aanpak als leidraad*

Gemeenten vormen een belangrijke partner voor de provincie. Zo is de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het woonbeleid het uitgangspunt van het provinciale woonbeleid. De provincie hanteert daarbij een gebiedsgerichte aanpak. Een belangrijke mate van sturing vanuit het gebied is hierbij kenmerkend. Ook ten aanzien van de terreinen wonen, zorg en welzijn is deze benadering het uitgangspunt.

Zo is in het Programma Ontgroening en Vergrijzing aangegeven, dat goede interne afstemming tussen het Programma Ontgroening en Vergrijzing en andere gebiedsgerichte provinciale beleidsvelden en programma's, zoals het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO), Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Provinciaal Uitvoeringsprogramma Plattelandsontwikkeling (PUP) van belang is om integraal beleid te kunnen bevorderen (Besluit nr. PS2004-329).

In de Meerjarenvisie Sociaal Beleid wordt nadrukkelijk aangesloten bij de adviezen van de Commissie Simons (2002) om te bereiken dat de provincie op regionaal niveau haar bijdrage kan leveren aan een sluitend en samenhangend sociaal beleid zodat de effectiviteit van het beleid van de provincies op sociaal terrein vergroot wordt. Ook in het kader van de Regionale Uitvoerings Programma's (RUP) wordt gewerkt aan het versterken van de regionale samenwerking en een bijdrage geleverd aan de fysieke, economische en sociale ontwikkeling van de regio's.

### *Geen structurele verantwoordelijkheid voor provincie*

De provincie ziet voor zichzelf een rol weggelegd als aanjager en ondersteuner van bestaande ontwikkelingen op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Hierboven bleek dat de bijdrage van de provincie vooral gelegen is in een ondersteuning van de procesgang van deze ontwikkelingen. Daarmee kiest zij er voor om geen structurele verantwoordelijkheid op zich te nemen. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat dit een uitkomst is van het feit dat de provincie geen wettelijke taken heeft op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Daardoor kan volgens hen een dergelijke verantwoordelijkheid niet genomen worden.

Ook ten aanzien van het Programma Ontgroening en Vergrijzing bestaat er verder nadrukkelijk het besef dat de provincie hier geen wettelijke taak kent. In het programma wordt dan ook duidelijk onderscheid gemaakt in beleid dat via het reguliere provinciale beleid op de verschillende beleidsterreinen wordt uitgewerkt en het projectmatige beleid dat binnen het programma vorm krijgt. De aandacht voor wonen, zorg en welzijn kan als terugkerend onderdeel worden opgenomen in het reguliere beleid.

### *Doelstellingen deels concreet gemaakt*

Op de vraag of de doelstellingen ook SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd zijn, geven de geïnterviewden in meerderheid aan dat zij denken dat de doelstellingen in ieder geval zo *SMART mogelijk* zijn geformuleerd. Geïnterviewden maken daarbij onderscheid in kwantitatieve en kwalitatieve doelen. Kwantitatieve doelstellingen lenen zich er beter voor om meetbaar gemaakt te worden, bijvoorbeeld in termen van afspraken over aantallen te bouwen woningen. Zo is in de beleidsbegroting 2005 te vinden dat 35% van de gereedgekomen woningen geschikt moet zijn voor (starters en) senioren. Echter, niet alle kwantitatieve doelen zijn ook meetbaar gemaakt. Zo zijn in het Programma Ontgroening en Vergrijzing bijvoorbeeld geen concrete doelen opgesteld ten aanzien van het aantal gemeenten dat uiteindelijk bereikt moet worden door middel van de voorbeeldprojecten.

De kwalitatieve doelen zijn een stuk lastiger meetbaar te maken en deze zijn dan ook in mindere mate als zodanig beschreven. Er bestaat echter wel nadrukkelijk aandacht voor het meetbaar maken van kwalitatieve doelen. Zo wordt in het Statenakkoord 2003-2007 bijvoorbeeld aangegeven dat de doelstellingen ten aanzien van zorg en welzijn in de uitvoeringsplannen volgens het SMART-principe geformuleerd moeten worden.

### *Provinciaal beleid niet alleen op ouderen gericht*

Het overkoepelende doel van het provinciale beleid is om ouderen langer zelfstandig te kunnen laten wonen en functioneren. Overigens wordt door de geïnterviewden van de provinciale organisatie aangegeven dat het beleid niet specifiek voor de doelgroep ouderen alleen is. Het beleid richt zich ook op andere kwetsbare groepen. In de woonvisie worden bijvoorbeeld andere doelgroepen van het beleid zoals lichamelijk of verstandelijk gehandicapten, (ex)psychiatrische patiënten, (ex)dak-en thuislozen, (ex)verslaafden en (ex)gedetineerden genoemd. Het streven is om woningen levensloopbestendig te maken, zodat mensen in hun woning kunnen (blijven) wonen, ook als ze te maken hebben met beperkingen in hun functioneren. Ook in de beleidsbegroting 2005 komt naar voren dat wordt ingezet op meerdere doelgroepen, door te wijzen op woningen die voor zowel starters als senioren gereed moeten komen.

### **3.3 Rol gemeente en gemeentelijk beleid**

Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen ligt bij gemeenten. De gemeente is als lokale overheid daarom een belangrijke partner voor de provincie. In samenwerking met andere actoren zoals ouderenorganisaties, zorginstanties, welzijnsorganisaties en woningbouwcorporaties pakt de provincie haar taken op. Voor een goed beeld van de rol en het beleid van de provincie is het derhalve essentieel zicht te hebben op de rol en het beleid van gemeenten. In deze paragraaf wordt hierop ingegaan. Het is overigens van belang op te merken dat er tussen gemeenten verschillen bestaan wat betreft onder andere omvang, ligging en achtergrond. In deze paragraaf wordt een samenvattend beeld weergegeven van de rol en het beleid van gemeenten in Gelderland.

#### *3.3.1 De rol van de gemeente*

##### *De rol naar eigen zeggen: regierol*

Uit de interviews met betrokkenen van de gemeenten, blijkt dat zij een regierol op het gebied van wonen, zorg en welzijn voor zichzelf zien weggelegd. Het bij elkaar brengen van de diverse partijen en zorgen voor afstemming daartussen is daarbij een belangrijke taak.

### *De gemeentelijke rol in de ogen van de provincie: regierol*

Betrokkenen van de provinciale organisatie geven eveneens aan dat zij een regierol voor gemeenten zien weggelegd op het terrein van wonen, zorg en welzijn. De gemeenten worden aangewezen als de uitvoerder van het beleid. Het ontwikkelen en initiëren van ideeën hoort daarbij.

#### *3.3.2 Gemeentelijk beleid*

Over het algemeen staan gemeenten nog aan het begin van het ontwikkelen van een geïntegreerd beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Door verschillende, eerder genoemde, veranderingen in de maatschappij is de aandacht voor dit terrein de laatste jaren sterk toegenomen. Zeker in het kader van de Wmo is de integrale benadering van de trits wonen, zorg en welzijn een belangrijk punt van aandacht binnen gemeentelijke organisaties. Desondanks zijn er duidelijke verschillen in het beleid per gemeente waar te nemen: nog lang niet alle gemeenten zijn even ver in het ontwikkelen van een dergelijk beleid.

#### *Diversiteit van beleid*

In meerdere gemeenten is men al enige jaren bezig met het onderwerp wonen, zorg en welzijn. Over het algemeen is het gemeentelijk beleid met name gericht op het zorgen voor goede voorzieningen (zo dicht mogelijk) aan huis. Het lijkt er echter op dat de inhoud van het beleid van gemeenten voor kwetsbare doelgroepen vooral afhankelijk is van en samenhangt met specifieke lokale kenmerken van die gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente die een hoog percentage ouderen van het inwonersaantal kent of een kleine gemeente waar de sociale structuur heel sterk is. Er bestaat daarom nadrukkelijk aandacht voor diversiteit in het beleid. Afhankelijk van de samenstelling van de bevolking in bepaalde wijken of kernen kunnen verschillende behoeften bestaan. De meerderheid van de gemeenten geeft aan hier rekening mee te houden en indien nodig het beleid aan te passen aan de specifieke wensen en behoeften.

Het is overigens belangrijk om hierbij nog eens op te merken, dat het gemeentelijk beleid doorgaans is gericht op een bredere doelgroep dan alleen ouderen. Ook andere kwetsbare groepen hebben op lokaal niveau veel aandacht. Enkelen van de betrokken gemeenten kennen wel een specifiek beleid dat alleen is gericht op de doelgroep ouderen. Vanuit de expertmeeting wordt benadrukt dat het belangrijk is om meerdere categorieën van ouderen te onderscheiden. Dé oudere bestaat niet. De behoeften en

wensen van 55+ers zijn bijvoorbeeld geheel verschillend van de behoeften en wensen van 75+ers.

Wanneer de geïnterviewden van de gemeentelijke organisaties wordt gevraagd wat de algemene doelstelling op het gebied van wonen, zorg en welzijn voor ouderen is, wordt eenstemmend aangegeven dat het hierbij gaat om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig thuis of in de eigen buurt te laten wonen. Ook de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties gaven tijdens de expertmeeting te kennen dat het algemene doel is om een verbinding te leggen tussen kwantiteit en kwaliteit: wonen mét zorg en welzijn.

### *Doelstellingen niet specifiek*

Geïnterviewden van de gemeenten geven aan de doelstellingen van het beleid over het algemeen niet SMART zijn geformuleerd. De belangrijkste reden hiervoor is, dat het moeilijk is om kwalitatieve doelstellingen meetbaar te maken. Voor het beleidsterrein wonen wordt doorgaans wel aangegeven dat er sprake is van meetbare doelen (bijvoorbeeld in termen van aantallen te bouwen huizen). Voor zorg en welzijn is dit veel minder het geval. In het kader van de Wmo wordt wel aangegeven dat het steeds belangrijker wordt om doelstellingen meetbaar te maken. Immers, om goede afspraken te kunnen maken met diverse instellingen, is dit ook nodig.

### *Wonen, zorg en welzijn belangrijk punt van aandacht*

De aandacht voor wonen, zorg en welzijn binnen gemeenten komt volgens betrokkenen van binnenuit de gemeentelijke organisatie. Het gemeentelijk beleid is dan ook vooral geïnitieerd vanuit de gemeente zelf. Geïnterviewden geven daarbij aan dat over het algemeen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie meestal gelijk op gaan. Een enthousiaste wethouder kan er nog wel eens aan bijdragen dat bepaalde zaken versneld worden opgepakt of uitgevoerd.

Aansluitend hierop kan worden gesteld dat er zeker prioriteit voor dit beleidsterrein bestaat op gemeentelijk niveau. Een meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat dit ook valt af te lezen aan de ambities van het gemeentebestuur. Echter, de nadruk wil daarbij nog al eens liggen op het (harde) terrein wonen, waardoor het beleid versnipperd is. Een geïntegreerde aanpak van de terreinen wonen, zorg en welzijn is nog geen gemeengoed. Gemeenten geven daarom aan dat de prioriteit vooral gelegen is in het bereiken van een geïntegreerde aanpak waarin de drie terreinen samen het beleid vorm geven.



Ambtenaren, maar ook bestuurders, die direct betrokken zijn voelen zich sterk verbonden bij het onderwerp wonen zorg en welzijn. Leden van stuurgroepen en coördinatieteams gaan over het algemeen enthousiast te werk. Geïnterviewden geven echter wel aan, dat er bij andere afdelingen en niet direct betrokkenen in mindere mate sprake is van zichtbare betrokkenheid. Dit onderstreept de uitspraak dat er van oudsher vooral aandacht was voor wonen. De betrokkenheid bij alle drie de terreinen dient volgens de geïnterviewden nog verder ontwikkeld te worden.

### *Inzicht in wensen en behoeften*

Gemeenten staan als lokale bestuurslaag het dichtst bij de burgers. Zij hebben volgens de betrokkenen van de gemeenten vaak direct contact met de verschillende doelgroepen die te onderscheiden zijn. Dit maakt het makkelijker om in het beleid rekening te houden met de verschillende wensen en behoeften op lokaal niveau. Op de vraag of gemeenten inzicht hebben in wat deze behoeften zijn, antwoorden zij dat deze gegevens inderdaad beschikbaar zijn voor de gemeente. De meerderheid verkrijgt deze informatie uit contacten met bijvoorbeeld zorginstellingen of woningcorporaties. Ook wordt vaak een onderzoek uitbesteed aan externe onderzoeksbureaus om op die manier te achterhalen wat de wensen en behoeften zijn. Enquêtes onder de direct betrokkenen worden eveneens als informatiebron genoemd.

## **3.4 Samenvatting**

Wonen, zorg en welzijn voor ouderen is zowel bij provincies als gemeenten een belangrijk onderwerp van gesprek. De provincie Gelderland heeft een cultuurverandering doorgemaakt, waarbij haar rol is verschoven van toetsend naar ontwikkelend. De rol van de provincie ten aanzien van wonen, zorg en welzijn wordt door betrokkenen van de provinciale organisatie aangemerkt als vooral stimulerend en faciliterend. Voor gemeenten is de provinciale rol op dit terrein, vooral gezien het ontbreken van een wettelijk kader, niet altijd even duidelijk. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het beleidsterrein wonen, waarbij het doorgaans wel duidelijk is wat de rol van de provincie is, en het terrein van zorg en welzijn, waarbij dit niet of veel minder duidelijk is.

Het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn kenmerkt zich door een verschuiving van kwantiteit naar kwaliteit. Vanuit een politiek/maatschappelijke prioriteitstelling is het beleid ontwikkeld, waarbij ook andere doelgroepen dan alleen ouderen in ogenschouw worden gehouden. Hierbij wordt geprobeerd om de doelstellingen SMART te maken, maar dit geldt niet voor alle doelen.

De rol van de gemeenten wordt door zowel de provincie als door de gemeenten zelf omschreven als een regierol. Het beleid kent een belangrijke mate van diversiteit, waarbij nadrukkelijk aandacht bestaat voor meerdere doelgroepen en specifieke lokale behoeften. Gemeenten geven over het algemeen aan dat de doelstellingen hierbij niet meetbaar zijn gemaakt. Er bestaat bovendien veel aandacht voor het integraal aanpakken van de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn, omdat het beleid op dit moment volgens gemeenten nog te versnipperd plaatsvindt.

Het volgende hoofdstuk richt zich meer op bevindingen ten aanzien van het interne provinciale beleid. Welke mogelijkheden zet de provincie in om vorm te geven aan het beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn en hoe is dit intern op elkaar afgestemd?

## **Hoofdstuk 4 Inzet van beleid en interne afstemming**

### **4.1 Inleiding**

Vergrijzing is een geleidelijke ontwikkeling waarvan de gevolgen gedurende de jaren steeds duidelijker worden. Beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn vraagt daarom om een lange termijn visie en nadrukkelijke samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005). Door het ontbreken van een wettelijke taak voor de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn is het geen vanzelfsprekendheid dat de provincie zich met dit terrein bezig houdt en dat er wordt samengewerkt. Interne afstemming en inzet van de juiste sturingsmogelijkheden is dan van belang.

In dit hoofdstuk staat de inzet van beleid en de interne afstemming ten aanzien van de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn voor ouderen centraal. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de vraag welke sturingsmogelijkheden in de praktijk worden ingezet door de provincie Gelderland. In paragraaf 4.3 komt de interne afstemming op het terrein van wonen, zorg en welzijn aan bod.

### **4.2 Inzet van sturingsmogelijkheden door de provincie**

Al eerder werd duidelijk dat de provincie uiteenlopende sturingsmogelijkheden heeft om bij te dragen aan het oplossen van tekorten aan geschikte woningen voor ouderen en om er voor te zorgen dat ouderen langer zelfstandig kunnen blijven functioneren. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 worden in dit onderzoek sturingsmogelijkheden gedefinieerd als de mogelijkheden die de provincie heeft om vanuit haar rol en door middel van beleid geformuleerde doelen te bereiken. Concreet worden de sturingsmogelijkheden uitgewerkt in onder andere beleidsprogramma's, nota's en subsidieregelingen. Voor een effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn is het voor de provincie van belang deze verschillende sturingsmogelijkheden in de praktijk in te zetten. In hoofdstuk 2 is weergegeven welke beleidsdoelen de provincie Gelderland heeft geformuleerd en hoe de provincie deze doelen wil bereiken. In deze paragraaf komen de sturingsmogelijkheden die de provincie concreet inzet aan de orde.

### *Verschillende sturingsmogelijkheden ingezet*

In hoofdstuk 1 is een onderscheid gemaakt naar de aard van de sturingsmogelijkheden. Hierbij werd gesteld dat sturingsmogelijkheden wettelijk of niet-wettelijk, dat wil autonoom, van aard kunnen zijn. Het bestaan van deze verscheidenheid aan sturingsmogelijkheden werd tijdens de interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie bevestigd. Ook zij maken onderscheid tussen sturingsmogelijkheden die zijn verbonden aan wettelijke en niet-wettelijke taken. Geïnterviewden noemen daarbij een groot aantal uiteenlopende sturingsmogelijkheden.

Zo worden op het terrein van wonen mogelijkheden genoemd als aanjaagteams, prestatieafspraken met gemeenten, de woonvisie en het streekplan. Daarnaast wordt voor zorg en welzijn verwezen naar de Nota's op de thema's jeugd, cultuur en sociaal beleid. Ook de Sociale Agenda wordt genoemd. Subsidiëring wordt bovendien als belangrijke sturingsmogelijkheid van de provincie aangemerkt.

Het Programma Ontgroening en Vergrijzing wordt door geïnterviewden daarnaast genoemd als het meest concrete beleid waarin de drie beleidsterreinen van wonen, zorg en welzijn integraal tot uiting komen.

Sturingsmogelijkheden zoals het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO), Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Provinciaal Uitvoeringsprogramma Plattelandsontwikkeling (PUP) zijn door de geïnterviewden nauwelijks genoemd als sturingsmogelijkheden.

### *Geen behoefte aan meer mogelijkheden*

Op de vraag of de geïnterviewden vinden dat de provincie nog meer sturingsmogelijkheden dan nu zou moeten inzetten, geeft de grote meerderheid aan dat zij vindt dat er nu voldoende mogelijkheden worden ingezet om de doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn te bereiken. Het beleid is geënt op de drie terreinen van wonen, zorg en welzijn en daarbij zijn bewust bepaalde beleidsterreinen buiten beschouwing gelaten. Inmiddels bestaat er wel een groeiende aandacht om ook andere terreinen erbij te gaan betrekken. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het project Regiotaxi. "Het enige dat de provincie echt concreet méér zou kunnen gaan doen dan nu, is als ze zelf huizen zou gaan bouwen. Maar dan ga je als provincie echt op de stoel van de gemeente zitten". Wel wordt het belang van samenwerken met gemeenten en andere partijen onderstreept om het beleid echt van de grond te kunnen krijgen.

### *Inzicht in voortgang heeft aandacht en krijgt vorm*

Voor het optimaal kunnen inzetten van activiteiten en middelen door de provincie is het essentieel dat er informatie aanwezig is over de effectiviteit van deze activiteiten en middelen. Uit de interviews blijkt dat de ontwikkelingen op het terrein van wonen, zorg en welzijn nauwlettend door de provincie in de gaten worden gehouden. Hoewel er enkele jaren geleden sprake was van matige evaluatie en monitoring, kan nu worden gesteld dat er bij de verschillende afdelingen nadrukkelijk aandacht voor bestaat. Zo wordt in de Meerjarenvisie aangegeven dat monitoring plaatsvindt door middel van het jaarverslag van de afdeling Welzijn, Zorg en Cultuur, middels jaarverslagen van gesubsidieerde instellingen en bestaat er extra intensieve monitoring op bijvoorbeeld het Programma Ontgroening en Vergrijzing. De voorloper van het programma (Project Tijdelijke Subsidieregeling 2003) is geëvalueerd en heeft als input gediend voor het programma. Het Programma Ontgroening en Vergrijzing zelf wordt na 2008 geëvalueerd.

### **4.3 Interne afstemming**

Om er voor te zorgen dat beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn effectief is, is het essentieel dat er sprake is van integraal beleid. Interne afstemming op het gebied van wonen, zorg en welzijn is een essentiële voorwaarde om te kunnen komen tot integraal beleid. In hoofdstuk 1 kwam naar voren dat interne afstemming in dit onderzoek kan worden omschreven als de mate van samenwerking tussen beleidsterreinen en de mate waarin doelen van de verschillende terreinen op elkaar zijn afgestemd.

De nadruk ligt in dit onderzoek in de eerste plaats op afstemming tussen de beleidsgebieden wonen, zorg en welzijn. Ook prioriteit en commitment zijn van belang. Bovendien kunnen randvoorwaarden worden ingebouwd om er voor te zorgen dat de doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn bereikt worden. Ten tweede is ook afstemming tussen de trits wonen, zorg en welzijn en andere beleidsterreinen belangrijk. Ten derde is bestuurlijke en ambtelijke afstemming essentieel.

Deze vormen van afstemming kunnen bovendien zowel plaatsvinden ten aanzien van regulier beleid, als ten aanzien van projectmatig beleid. Zo zijn in het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing een aantal programmalijnen uitgewerkt in regulier beleid en een aantal op projectmatige basis binnen het programma. In deze paragraaf komen de drie vormen van interne afstemming aan de orde en wordt waar nodig een onderscheid gemaakt tussen afstemming ten aanzien van regulier en projectmatig

beleid. Hierna wordt eerst dieper ingegaan op wat de provincie verstaat onder integraliteit.

#### *4.3.1 Integraliteit volgens de provincie*

In de Meerjarenvisie Sociaal Beleid staat beschreven dat het fysieke en sociale aspect van de maatschappij een grote wisselwerking op elkaar hebben. Een sluitende keten van wonen, zorg en welzijn is nodig om tegemoet te kunnen komen aan de vergrijzingsproblematiek. De provincie heeft daarom gekozen voor een integrale benadering van dit vraagstuk.

De integrale aanpak van de verschillende beleidsterreinen van wonen, zorg en welzijn wordt op diverse manieren nagestreefd en staat in meerdere provinciale stukken verwoord. Zo komt het gezamenlijk beleid van deze terreinen tot uiting in het Programma Ontgroening en Vergrijzing, waarin wordt beschreven welk deel in het programma is opgenomen en welke delen zijn uitgewerkt in het reguliere beleid per beleidsterrein.

In de Woonvisie bestaat specifiek aandacht voor ouderen. Zo is in de nota “Woonbeleid voor Senioren: Veilig en comfortabel wonen voor senioren” inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van de processen rondom de afstemming van wonen, welzijn en zorg zijn voor het woonbeleid. Dit heeft zich in de Woonvisie vertaald als het vergroten van het aanbod aan levensloopbestendige woningen en wijken.

De Meerjarenvisie Sociaal Beleid beschrijft dat is gekozen voor een integrale, gebiedsgericht en interactieve benadering waarin samenwerking met andere beleidsterreinen wordt onderstreept.

Ook in het Statenakkoord 2003-2007 bestaat aandacht voor integraliteit. Zo is ten aanzien van de beleidsterreinen zorg en welzijn geformuleerd “de provincie werkt integraal door ontschotting van de beleidsterreinen, toont flexibiliteit (binnen kaders) in de regelgeving en zij werkt vraaggericht. De betrokken overheden en partners in de zorgketen werken samen en streven naar maximale integraliteit op het niveau van zowel cliënten als instellingen”.

### *4.3.2 Afstemming tussen de drie beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn*

#### *Aandacht voor wonen, zorg en welzijn*

##### *In programmavorm: Ontgroening en Vergrijzing*

De provincie Gelderland heeft haar geïntegreerde beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn concreet tot uiting laten komen in het Programma Ontgroening en Vergrijzing. Uit de desk study blijkt dat in dit programma vier van de negen programmalijnen (de lijnen 1, 3, 7 en 9) als projecten worden uitgewerkt. Dit zijn de programmalijnen die specifiek voor het programma gelden. Deze lijnen zijn voortgekomen uit de samenhang van wonen, zorg en welzijn.

##### *In regulier beleid*

De uitwerking van de programmalijnen in het reguliere beleid heeft vorm gekregen in bijvoorbeeld de Woonvisie en de Meerjarenvisie Sociaal Beleid. Op basis van de desk study blijkt te kunnen worden opgemerkt dat er sprake is van interne afstemming in het reguliere provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. In de Meerjarenvisie Sociaal beleid wordt gesproken van een integrale, gebiedsgerichte en interactieve aanpak. Zorg en welzijn zijn geïntegreerd in een visie voor sociaal beleid, terwijl dit vroeger twee gescheiden visies waren. Bovendien bestaat hier een gerichte aandacht voor terreinen als Ruimtelijke Ordening.

In het Statenakkoord 2003-2007 staat ten aanzien van zorg en welzijn expliciet beschreven dat de provinciale organisatie door ontschotting van de beleidsterreinen integraal wil werken. Voor het beleidsterrein wonen bestaat er in het Kwalitatief Woonprogramma 2000-2009 nadrukkelijk aandacht voor de integrale aanpak van de trits wonen, zorg en welzijn.

#### *Samenwerking van groot belang*

Uit het onderzoek blijkt dat er zeker sprake is van samenwerking. Deze samenwerking verliep volgens de geïnterviewden aanvankelijk echter niet altijd even makkelijk. Als belangrijkste oorzaak hiervoor worden de grote cultuurverschillen op de verschillende beleidsterreinen genoemd. Ieder beleidsterrein en iedere afdeling heeft zijn eigen manier van denken en doen. Het ging daarbij voornamelijk om verschil in cultuur tussen wonen enerzijds en zorg en welzijn anderzijds. De laatste twee terreinen hebben als sociaal terrein van nature meer met elkaar gemeen dan het fysieke terrein wonen. Het is echt een groeiproces geweest om te komen tot samenwerking. Bovendien hadden de afdelingen eerder ook nauwelijks

samengewerkt, zodat een dergelijke ervaring ontbrak. Mede door de cultuurverandering binnen de provincie (waarbij een verschuiving plaatsvond van een minder toetsende houding naar een houding gericht op samenwerken met gemeenten), zijn de strubbelingen overwonnen. Ook in het Collegewerkplan 2003-2007 bestaat nadrukkelijk aandacht voor samenwerking en de interne cultuurverandering.

Samenwerking kan alleen dan goed verlopen wanneer de taken en verantwoordelijkheden onderling duidelijk zijn. Uit het onderzoek blijkt dat deze taken en verantwoordelijkheden in de beginperiode minder helder waren. Ook hier worden de cultuurverschillen tussen de verschillende afdelingen genoemd als oorzaak. In de huidige situatie is het volgens de meerderheid van de geïnterviewden zeker duidelijk wie waar voor verantwoordelijk is. Samenwerking tussen managers en het uitdragen van een gezamenlijk visie is daarbij volgens geïnterviewden van groot belang. Het communiceren van deze visie, zowel binnen de provinciale organisatie als naar buiten toe, wordt door de geïnterviewden aangemerkt als zeer belangrijk. Er bestaat dan ook veel aandacht voor dit communicatieproces, dat onder andere wordt vormgegeven door het uitgeven van bijvoorbeeld nieuwsbrieven en het organiseren van bijeenkomsten.

#### *Doelstellingen sluiten op elkaar aan*

Om een integraal beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn te kunnen formuleren, is het van groot belang dat de doelstellingen op elkaar aansluiten. Zo is het overkoepelende doel van het Programma Ontgroening en Vergrijzing uitgesplitst naar subdoelstellingen per beleidsterrein voor wonen, zorg en welzijn. Er is begonnen met een algemeen doel en deze is later geoperationaliseerd in de verschillende programmaliijnen, waarbij concreet naar elkaar verwezen wordt. Het gezamenlijke beleid komt concreet tot uiting in het Programma Ontgroening en Vergrijzing. De afzonderlijke vertalingen in het reguliere beleid zijn voor wonen terug te vinden in de Woonvisie (waarbij bijvoorbeeld expliciet onderscheid wordt gemaakt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen) en voor zorg en welzijn in de Meerjarenvisie Sociaal beleid. Door middel van de programmagroep waarin de verschillende afdelingen zijn vertegenwoordigd, is structureel overleg tussen de afdelingen gewaarborgd. Volgens de meerderheid van de betrokkenen van de provinciale organisatie komen de doelstellingen die de provincie voor zichzelf heeft geformuleerd op het terrein van wonen, zorg en welzijn dan ook in voldoende mate terug op de verschillende relevante beleidsterreinen.



Ook als het gaat om meer concrete activiteiten van de provincie, zoals de Sociale Agenda, kan volgens de betrokkenen worden geconcludeerd dat voldoende afstemming plaatsvindt. De verschillende beleidsterreinen zijn allen betrokken geweest bij het ontwikkelen van die activiteiten. Ook op andere terreinen is aandacht voor afstemming. In het Statenakkoord 2003-2007 wordt bijvoorbeeld in dit verband de ambitie uitgesproken over de GSO-methodiek, welke wordt omschreven als ontkokerd, integraal en complementair die provinciebreed verspreid moet worden.

### *Beleid heeft prioriteit en er is sprake van commitment*

De trits wonen, zorg en welzijn wordt door de geïnterviewden aangemerkt als een onderwerp waarvoor zeker prioriteit bestaat binnen de provincie. “Er is immers veel geld voor uitgetrokken, en het thema staat bovendien hoog op de politieke agenda”. Het beleidsterrein wonen heeft daarbij van oudsher de aandacht binnen de provincie. De wettelijke taken en bevoegdheden die zich onder andere vertalen naar de Woonvisie vormen een vast onderdeel van het beleid. Door de verschuiving van aandacht van kwantiteit naar kwaliteit en de nadruk op sociale kant van wonen, bestaat er ook voor de terreinen zorg en welzijn meer aandacht. In het Collegewerkplan 2003-2007 wordt nadrukkelijk prioriteit gegeven aan het thema wonen, zorg en welzijn. De provincie ziet voor zichzelf, vanuit een politiek/ maatschappelijke prioriteitsstelling, een rol weggelegd om de vergrijzingsproblematiek aan te pakken.

Het al dan niet slagen van een beleid hangt in belangrijke mate samen met de vraag in hoeverre er sprake is van betrokkenheid van mensen bij het beleid. Voor wat betreft het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn blijkt uit de interviews dat, naast het feit dat het beleid een hoge prioriteit kent, de doelstellingen ook breed gedragen worden door de provinciale organisatie. Zeker bij direct betrokkenen van het Programma Ontgroening en Vergrijzing bestaat er hoge mate van commitment. “Hier voelen mensen zich eerder een vertegenwoordiger van het programma dan van één van de drie betrokken onderafdelingen waar ze feitelijk onder vallen”.

#### *4.3.3 Afstemming tussen het Programma Ontgroening en Vergrijzing en andere beleidsterreinen*

Tijdens de interviews was het opvallend, dat de nadruk bij de betrokkenen steeds lag op het afstemmen van doelen in het kader van het programma (bijvoorbeeld in de programmagroep), terwijl afstemming ten aanzien van het reguliere beleid nauwelijks aan de orde is geweest. Ook bij het thema samenwerking verwezen geïnterviewden veelal naar samenwerking in het kader van het programma. Als uitzondering hierop kan worden vermeld dat de Regiotaxi wel als voorbeeld werd aangehaald.

In het Programma Ontgroening en Vergrijzing zijn bewust bepaalde andere beleidsterreinen (anders dan wonen, zorg en welzijn) buiten beschouwing gelaten, om het niet nog complexer te maken dan het al is. Geïnterviewden geven echter aan dat er steeds meer aandacht bestaat om ook deze andere terreinen erbij te betrekken. Er groeien nu nog meer relaties naar het Programma Ontgroening en Vergrijzing.

Terreinen zoals arbeidsmarkt, economie, mobiliteit en verkeer hebben namelijk ook raakvlakken met het thema. Ouderen moeten volgens de geïnterviewden dan ook minder gezien worden als een probleem: er bestaan ook kansen. Een reden om de arbeidsmarkt erbij te betrekken is bijvoorbeeld “er zit veel kennis bij ouderen. Die ervaring gaat verloren zodra zij stoppen met werken”. En voor het beleidsterrein economie geldt: “ouderen kunnen worden beschouwd als een consumentendoelgroep met een bepaald bestedingspatroon”. In de druk bezochte manifestatie ‘Vergrijzing: een gouden kans’ (7 december 2005) die door de provincie Gelderland was georganiseerd, werd nog eens benadrukt dat het van belang is om verschillende categorieën ouderen te onderscheiden. Er dient oog te zijn voor de mogelijkheden die ouderen als doelgroep kunnen bieden.

#### *4.3.4 Afstemming tussen College en ambtelijke organisatie*

Hierboven kwam al naar voren dat betrokkenen van de provinciale organisatie het belangrijk vinden dat er een duidelijke visie bestaat vanuit het management. Dit werd als belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van het beleid genoemd. Bovendien is door de geïnterviewden aangegeven dat betrokkenheid van gedeputeerden van essentieel belang is.

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van gedeputeerden als zeer hoog aan te merken is. Er bestaat voor het thema wonen, zorg en welzijn zeker prioriteit binnen de provinciale organisatie. Voor het Programma Ontgroening en Vergrijzing is één gedeputeerde als programmamaverantwoordelijke aangewezen. Echter, in totaliteit zijn drie gedeputeerden nadrukkelijk met het programma verbonden. Zij kennen onderling een sterke mate van samenhang. Zo treden zij gezamenlijk op, maar vervangen ze elkaar ook, indien nodig, bij presentaties en manifestaties. Deze betrokkenheid wordt door de geïnterviewden zeer gewaardeerd. De afstemming tussen het College en de ambtelijke organisatie vindt volgens de geïnterviewden dan ook in voldoende mate plaats.

#### **4.4 Samenvatting**

De provincie Gelderland zet uiteenlopende sturingsmogelijkheden in om haar beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn vorm te geven. Door de geïnterviewden wordt daarbij een onderscheid gemaakt in de mogelijkheden die zijn verbonden aan wettelijke en niet-wettelijke taken. Zo worden o.a. aanjaagteams, de woonvisie, kennisuitwisselingsbijeenkomsten en het verstrekken van subsidies genoemd. De betrokkenen van de provinciale organisatie geven aan geen behoefte te hebben om meer sturingsmogelijkheden in te zetten.

Het belang van interne afstemming tussen de drie beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn wordt door de geïnterviewden onderstreept. In de gesprekken bleek dat deze afstemming in de beleving vooral afstemming is in het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing. Om tot een integraal beleid te komen geven geïnterviewden aan dat samenwerking van groot belang is. De samenwerking verloopt volgens de betrokkenen goed, wat een gevolg is van de hoge mate van prioriteit en commitment. Doelstellingen van de verschillende beleidsterreinen sluiten op elkaar aan, en volgens betrokkenen zijn er voldoende randvoorwaarden ingebouwd om het beleid te laten slagen.



## **Hoofdstuk 5    Aansluiting op wensen en behoeften van gemeenten**

### **5.1    Inleiding**

Gemeenten zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Vanuit de provincie gezien zijn gemeenten, als lokale bestuurslaag, een belangrijke partner op dit complexe terrein. In dit hoofdstuk staat daarom de aansluiting tussen de provinciale sturingsmogelijkheden ten aanzien van wonen, zorg en welzijn op de behoeften en wensen van de gemeenten centraal. In dit hoofdstuk gaat het over het brede provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Alleen daar waar het staat vermeld, gaat het specifiek over het Programma Ontgroening en Vergrijzing.

Om zicht te krijgen op deze aansluiting tussen de provincie en gemeenten wordt in dit hoofdstuk een drietal normen onderscheiden:

- de bekendheid van het provinciaal beleid en activiteiten;
- de betrokkenheid bij het formuleren van beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn;
- de beoordeling van het provinciale beleid.

### **5.2    Bekendheid**

Bekendheid van provinciale activiteiten bij gemeenten is een belangrijke basisvoorwaarde voor effectief beleid. In deze paragraaf staat de bekendheid van het provinciale beleid centraal. Tevens wordt ingegaan op de eenduidigheid van beleid, dat wil zeggen voor slechts één uitleg vatbaar. Eenduidig beleid is een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van het provinciale beleid. Dit geldt in het algemeen en zeker wanneer het is gericht op andere betrokken partijen zoals gemeenten.

*Provinciaal beleid is bekend maar verspreiding gaat niet vanzelfsprekend goed*

De geïnterviewde gemeenten geven aan bekend te zijn met meerdere provinciale activiteiten op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Zo is het Programma Ontgroening en Vergrijzing bij het merendeel van de gemeenten bekend. Subsidieregelingen, zoals domotica of ISV-gelden, wordt door ruim de helft van de gemeenten genoemd. Ook zijn de meesten bekend met Kulturhusen.

Bovendien worden ook beleidsstukken zoals de woonvisie en de regiovisie ouderen aangehaald.

De wijze waarop gemeenten geïnformeerd worden door de provincie wordt over het algemeen als positief gezien. De meerderheid van de gemeenten ervaart de provincie als erg actief in het uitdragen van het Programma Ontgroening en Vergrijzing en de daarmee samenhangende activiteiten. Vooral nieuwsbrieven spelen hierbij een belangrijke rol.

Uit de interviews met betrokkenen van de gemeentelijke organisaties werd ook een beeld geschetst ten aanzien van de interne gemeentelijke postverspreiding. Hoewel dit niet direct beïnvloedbaar is voor de provincie, is naar de mening van de Rekenkamer het geschetste beeld toch informatief.

De verspreiding van 'provinciale post' binnen het gemeentelijk apparaat loopt niet altijd vanzelfsprekend goed. Geïnterviewden merkten op dat vaak een algemeen postadres van de gemeente wordt gebruikt, waarna interne verspreiding noodzakelijk is. Dat leidt er regelmatig toe dat bepaalde interessante provinciale informatie niet op de juiste afdelingen terecht komt. Zeker als het om een multidisciplinair en integraal onderwerp gaat zoals wonen, zorg en welzijn voor ouderen, krijgen gemeentelijke ambtenaren vanuit verschillende de beleidsterreinen niet altijd dezelfde informatie.

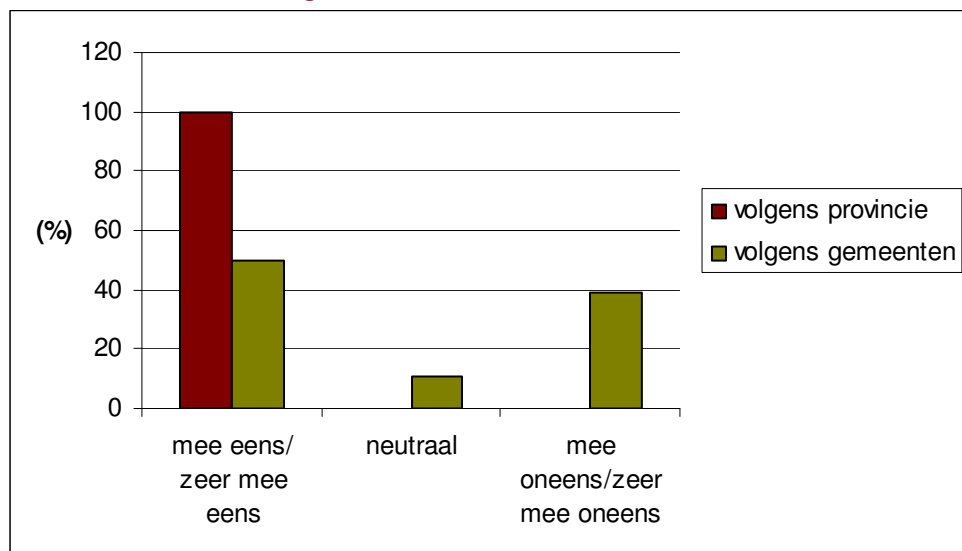
#### *Gemeenten kritisch over eenduidigheid brede beleid*

Als het gaat om de beoordeling van eenduidigheid van het beleid als geheel, geeft bijna de helft van de geïnterviewde gemeenten aan dat zij het provinciale beleid niet eenduidig vindt (zie figuur 5a). Het gaat dan over het brede beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Woorden als 'te gefragmenteerd', 'weinig samenhangend' en 'te abstract' worden gebruikt. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat gemeenten een onderscheid in eenduidigheid per beleidsterrein merken. Het onderscheid tussen het beleidsterrein wonen enerzijds en zorg en welzijn anderzijds wordt daarbij nadrukkelijk gemaakt.

Voor het beleidsterrein wonen is het provinciale beleid voor gemeenten doorgaans eenduidig. Voor wat betreft het beleid ten aanzien van zorg en welzijn wordt dit echter wel aangeduid als een "tombola" (Van Dale: loterijspel met kunst- of gebruiksvoorwerpen als prijzen). Dit komt volgens geïnterviewden door "het feit dat de provincie in hoge mate gebruik maakt van het instrument cofinanciering van rijksbeleid waardoor het beleid niet op maat is voor gemeenten". In dit geval is sprake van cofinanciering wanneer het rijk vanuit rijksbeleid bepaalde activiteiten of

projecten financiert en de provincie besluit om vanuit hetzelfde rijksbeleid eveneens als financier (d.w.z. co-financier) op te treden.

**Figuur 5a** Stelling: “*Het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen is eenduidig.*”



Wanneer het concreet gaat over de eenduidigheid van het Programma Ontgroening en Vergrijzing, is het beeld positiever. De meerderheid van de geïnterviewde gemeenten spreekt waardering uit over de concreetheid van het programma. Tegelijkertijd echter, is het niet duidelijk of dit nu het enige is dat de provincie doet op het terrein van wonen, zorg en welzijn, of dat er *nog meer* provinciale activiteiten zijn.

Ook aan betrokkenen van de provinciale organisatie is gevraagd naar de eenduidigheid van beleid. De geïnterviewden zeggen zonder uitzondering het beleid (zeer) eenduidig te vinden. In dit verband worden provinciale activiteiten genoemd die op het terrein van wonen liggen, zoals aanjaagteams richting projectontwikkelaars en woningcorporaties.

Er is een groot verschil in beleving tussen gemeenten en de provincie. Kennelijk leeft er bij een fors deel van de gemeenten een duidelijk minder eenduidig beeld van het provinciaal beleid dan binnen de provincie zelf.

### 5.3 Betrokkenheid

Rond het thema betrokkenheid komen in deze paragraaf de volgende aspecten aan de orde:

- betrokkenheid gemeente bij provinciaal beleid;
- betrokkenheid provincie bij gemeentelijk beleid;
- toegankelijkheid provincie volgens gemeenten;
- afspraken met provincie over concrete doelen.

#### 5.3.1 *Betrokkenheid gemeente bij provinciaal beleid*

##### *Nauwelijks betrokkenheid gemeenten bij provinciaal beleid*

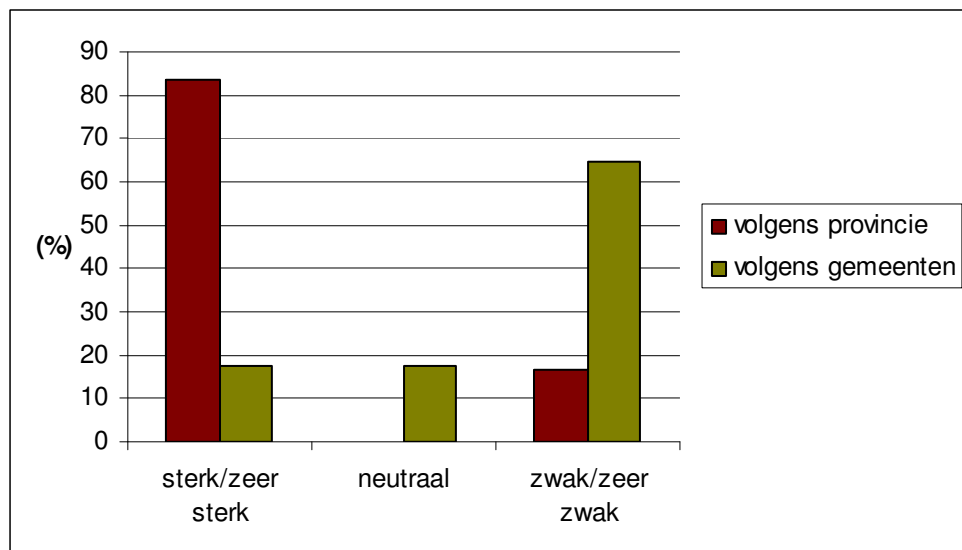
Op de vraag of gemeenten betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn, geven gemeenten vrijwel zonder uitzondering aan dat hier niet of nauwelijks sprake van is geweest. Wel wordt aangegeven dat er een bijeenkomst is geweest in de ontwikkelfase van het Programma Ontgroening en Vergrijzing, in de vorm van een brainstormsessie. Volgens geïnterviewden had deze bijeenkomst echter een sterk informatief karakter. Ook na de vaststelling van het programma, is er een bijeenkomst voor gemeenten geweest.

Overigens wordt ook hier het onderscheid tussen het beleidsterrein wonen en de beleidsterreinen zorg en welzijn gemaakt. Voor wonen geeft de meerderheid van de gemeenten aan dat er (grote) betrokkenheid is bij het provinciale beleid. Hier wordt de relatie met het streekplan, bestemmingsplannen en de kwalitatieve woonplannen gelegd.

De geïnterviewden van de provincie vinden de betrokkenheid van gemeenten bij provinciaal beleid vrijwel unaniem sterk tot zeer sterk. Volgens de geïnterviewden is de provincie actief in het in een vroegtijdig stadium consulteren van gemeenten om op deze wijze zoveel mogelijk aansluiting te garanderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Programma Ontgroening en Vergrijzing als ook specifiek voor 'wonen'. Anderzijds geeft één geïnterviewde aan dat er niet met alle gemeenten overleg is geweest maar dat er gebruik is gemaakt van een zogenaamd deskundigenplatform.



**Figuur 5b** Vraag: “In hoeverre worden gemeenten betrokken bij de totstandkoming van het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen?”



Er bestaat een groot verschil in opvatting in de mate van betrokkenheid bij de totstandkoming van het provinciale beleid tussen gemeenten, die zeggen nauwelijks betrokken te zijn, en de provincie die aangeeft dat dit juist wel het geval is geweest.

### 5.3.2 Betrokkenheid provincie bij gemeentelijk beleid

#### *Nauwelijks betrokkenheid provincie bij gemeenten bij zorg en welzijn*

De meerderheid van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat zij de provincie weinig betrokken hebben bij het opstellen van gemeentelijk beleid in de combinatie wonen, zorg en welzijn. Over het algemeen vinden zij ook dat een dergelijke betrokkenheid niet nodig is. Met name de grotere gemeenten menen namelijk dat ze het zelf goed genoeg kunnen. Ook wordt aangegeven dat provinciale betrokkenheid erg lastig is bij een thema zoals de ouderenproblematiek waar zeker drie beleidsterreinen samenkomen. De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat het gemeentelijke beleid nog versnipperd over de terreinen wonen, zorg en welzijn plaatsvindt. Zo kan het dat op het terrein van wonen wel sprake van betrokkenheid van provincies bij gemeentelijk beleid is, namelijk door middel van de streekplannen en woonvisies.

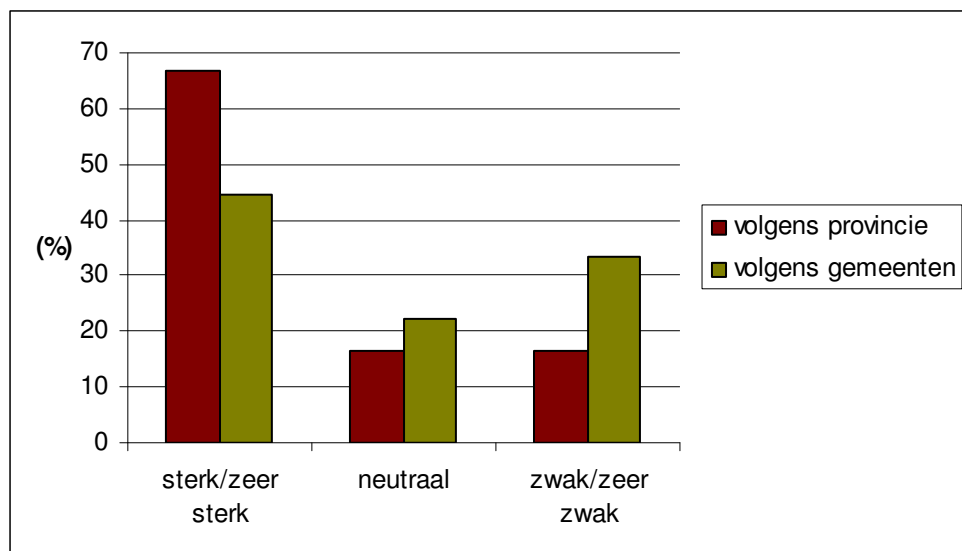
### *Provincie vindt eigen beleidsinvloed sterker dan gemeenten*

In dit verband is ook de mate waarin de provincie richting de gemeente als beleidsbeïnvloedend wordt ervaren relevant. Vanuit het perspectief van gemeenten is het beeld divers omdat ongeveer de helft de beleidsbeïnvloeding zwak of neutraal vindt en de andere helft juist van sterke beïnvloeding spreekt (zie figuur 5c). Gemeenten die de beleidsbeïnvloeding zwak vinden geven diverse redenen aan. Zo wordt er liever over stimulering gesproken dan over beïnvloeding en zou het zelfs wel eens anders om kunnen werken: de gemeente die een voorsprong heeft op de provincie waarbij er dus eerder sprake is van een 'omgekeerde beleidsbeïnvloeding'. Gemeenten die de beleidsbeïnvloeding sterk vinden, noemen dat het stimuleren van innovatie door de provincie bij gemeenten wel invloed heeft en dat stimuleringsregelingen in het algemeen versterkend werken bij gemeenten.

Betrokkenen van de provinciale organisatie vinden over het algemeen dat de beleidsbeïnvloeding richting gemeenten sterk is: "gemeenten zien opeens allerlei kansen om te gaan samenwerken en zaken regionaal op te pakken. Dit komt mede door de 'nieuwe' houding van de provincie. Gemeenten vragen de provincie zelfs om er bij te komen zitten".

Ook in het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing denkt de provincie beleidsbeïnvloedend te zijn: "Voor 10% heeft provincie een versnellende functie gehad, voor 80% à 90 % heeft provincie een rol gehad in het vernieuwend bezig zijn, de agendavorming bij gemeenten, het definiëren van het probleem en het voorkomen dat iedere gemeente het wiel weer moet uitvinden".

**Figuur 5c** **Vraag: "In hoeverre is de provincie beleidsbeïnvloedend richting gemeenten?"**



Samenvattend vindt de provincie de eigen beleidsbeïnvloeding richting gemeenten sterker dan wat gemeenten hiervan vinden.

### *5.3.3 Toegankelijkheid*

*Toegankelijk: wonen wel, zorg en welzijn niet*

Als het gaat om de vraag of de provincie toegankelijk is, wordt ook door de meerderheid van de gemeenten een duidelijk verschil gemaakt tussen het beleidsterrein wonen enerzijds en de beleidsterreinen zorg en welzijn anderzijds. Zo wordt bij wonen aangegeven dat het meestal duidelijk is 'hoe de lijnen lopen binnen het provinciehuis'. Meestal is voor gemeenten ook duidelijk wie de contactpersoon is voor wonen. Bij zorg en welzijn is vrijwel zonder uitzondering niet of veel minder bekend wie de contactpersoon binnen de provincie is. Dit is vooral het geval wanneer er nog geen contacten bestaan tussen de gemeente en de provincie. Wanneer gemeenten al contacten hebben, bijvoorbeeld een concrete subsidie hebben aangevraagd, is er doorgaans wel veelvuldig en makkelijk contact met de provincie.

Bovendien wordt aangegeven dat er meerdere lijnen lopen naar de provincie, maar dat het niet altijd even duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Soms wordt benadrukt dat er ook nog wel een drempel bestaat om de provincie te benaderen. De verhouding tussen provincies en gemeenten wordt nog dikwijls als "hiërarchisch" aangeduid.

De toegankelijkheid van de provincie wordt voor de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn verschillend geïnterpreteerd. Voor wonen is het duidelijk, voor zorg en welzijn minder. Voor wat betreft het integrale beleid van de drie beleidsvelden is de toegankelijkheid volgens geïnterviewde gemeenten niet altijd even duidelijk. Het is voor hen niet duidelijk welke gezamenlijke activiteiten (op de terreinen wonen, zorg en welzijn) de provincie heeft.

### *5.3.4 Afspraken over concrete doelen*

Als het gaat om de vraag of gemeenten concrete afspraken hebben gemaakt over te behalen doelstellingen, komt ook daar een divers beeld uit. De meeste geïnterviewde gemeenten beginnen met het maken van een onderscheid tussen wonen, zorg en welzijn. Voor wonen worden wel afspraken gemaakt in bijvoorbeeld de woonvisies. Voor welzijn en zorg is dit nauwelijks het geval zo vinden de geïnterviewde gemeenten. Wel geven zij aan dat, indien sprake is van een subsidierelatie met de provincie, bijvoorbeeld in het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing, er wel randvoorwaarden en eisen worden gesteld ten aanzien van te behalen doelstellingen.

## 5.4 Beoordeling beleid

De beoordeling van beleid is het laatste item dat in dit onderzoek is opgenomen om zicht te krijgen op de mate waarin er aansluiting is tussen het provinciale beleid en de wensen en behoeften van gemeenten. De beoordeling van beleid valt uiteen in meerdere aspecten:

- behoefte van gemeenten aan provinciale activiteiten;
- aansluiting van het beleid tussen de provincie en de gemeente;
- de tevredenheid over de provincie;
- de toegevoegde waarde van de provincie;
- de aansluiting tussen het beleid van de gemeente en de provincie op een algemeen en activiteitsniveau en op projectniveau.

### 5.4.1 Behoeft

#### *Behoeft gemeenten vooral naar een vraaggerichte provincie*

Gemeenten hebben aangegeven aan welke provinciale activiteiten zij het *meest behoefte* hebben.

Subsidieverstrekking door de provincie wordt het vaakst genoemd. Ook advisering en visie-ontwikkeling door de provincie komen regelmatig naar voren. Enkele kleinere gemeenten koppelden subsidiering aan visie-ontwikkeling: “achter geld zit altijd een visie en die kan meer door de provincie worden aangegeven en uitgedragen. Er zit namelijk bij de provincie meer deskundigheid dan bij een kleine gemeente”.

Verder werd enkele keren de mogelijkheid voor een regiefunctie van de provincie genoemd en ook de mogelijkheid om gemeenten te ondersteunen in de uitvoering van bijvoorbeeld gesubsidieerde projecten en activiteiten. Overigens wordt bij de ondersteuning in de uitvoering opgemerkt dat dit alleen op prijs wordt gesteld wanneer een gemeente heeft aangegeven het zelf niet te kunnen.

Tot slot werd door individuele gemeenten een scala aan provinciale activiteiten en rollen genoemd waar zij het meest behoefte aan hebben. De volgende provinciale activiteiten werden genoemd:

- het delen van kennis, vergelijkingen maken tussen gemeenten;
- het gebruikmaken van provinciale databank(en);
- bij provinciale beleid en onderzoeken meer duidelijk krijgen waar gemeenten behoefte aan hebben;
- vraaggericht optreden, samenwerken;
- werken aan een cultuurverandering door met elkaar een ander vertrekpunt te zoeken. Dat wil zeggen niet achteraf informeren maar veel meer vooraf betrekken;

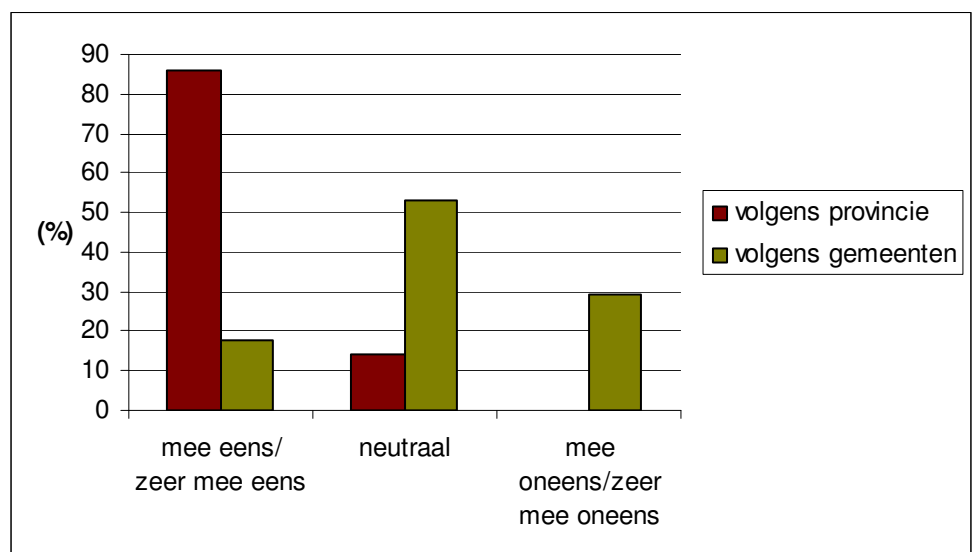
- meer de ruimtelijke ordeningsmogelijkheden benutten, bijv. door mogelijkheid van inwoning van ouders bij kinderen mogelijk te maken en te stimuleren;
- het stimuleren van de koppeling van zorg aan dienstverlening. Bijvoorbeeld door voor mensen met een zorgbehoefte te zorgen voor meer en betere facilitering van benodigde boodschappen/levensmiddelen.

Samenvattend komt het beeld naar voren dat de wens van gemeenten vooral gericht is op een provincie die duidelijk vraaggericht is en weet wat er speelt bij gemeenten.

*Provincie houdt lang niet altijd rekening met wensen gemeenten*

Aan gemeenten is middels een stelling gevraagd aan te geven of de provincie bij haar activiteiten op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen over het algemeen voldoende rekening houdt met de wensen van de gemeente. De meerderheid van de geïnterviewde gemeenten vindt dat dit niet het geval is (zie figuur 5d). Hierbij werd aangegeven dat de provinciale activiteiten vaak te aanbodgericht zijn, omdat ze zijn opgesteld vanuit provinciale kaders. Aan de geïnterviewden van de provincie is dezelfde stelling voorgelegd. Vrijwel allen vinden dat er voldoende rekening wordt gehouden met de wensen van gemeenten.

**Figuur 5d**     **Stelling: “De provincie houdt bij haar activiteiten op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen voldoende rekening met de wensen van de gemeente.”**



#### 5.4.2 Aansluiting provincie-gemeente

##### *Inhoudelijke aansluiting op gemeentelijk beleid*

Het merendeel van de ondervraagde gemeenten geeft aan dat het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen over het algemeen sterk aansluit op het gemeentelijk beleid. Zij geven aan dat dit vooral komt doordat de doelstelling van de provincie, namelijk het zo lang mogelijk zelfstandig laten functioneren van ouderen, ook in dergelijke bewoordingen in het gemeentelijk beleid is terug te vinden. Gemeenten nuanceren dit beeld door aan te geven dat wat de provincie en de gemeenten willen niet altijd op elkaar aansluit, omdat de kaders vanuit de provincie te strak zijn geformuleerd.

De meerderheid van de geïnterviewde gemeenten vindt dat het beleid inhoudelijk goed in elkaar zit, echter dat het uitgangspunt niet goed is: “het is veel te regionaal en te weinig specifiek per gemeente. Het levert te weinig op in termen van resultaten”.

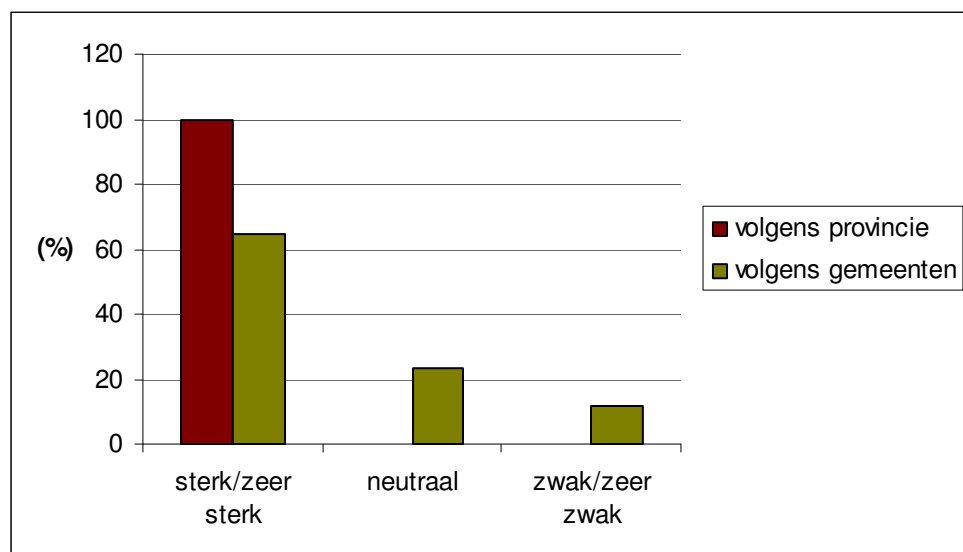
Betrokkenen van de provinciale organisatie zijn eveneens van mening dat het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen sterk aansluit op het gemeentelijk beleid. De onderstaande citaten geven dit ‘sterke’ beeld kleurings.

“Lastige vraag, want niet alle gemeenten zijn even ver met hun beleid. Iedereen ziet wel dat een integraal beleid nodig is, dus op een hoog abstractieniveau kun je wel zeggen dat het aansluit. Echter, het hoeft niet altijd daadwerkelijk op papier te staan, belangrijker is dat het ‘tussen de oren komt”.

“De provincie is nu actiever en speelt beter op het juiste moment in dan een aantal jaren geleden.”

“We passen het instrumentenkoffertje van de provincie aan al naar gelang de behoefte van gemeente”.

**Figuur 5e** Vraag: “In hoeverre sluit het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen aan op het gemeentelijke beleid?”



Samenvattend wordt duidelijk dat de aansluiting tussen provinciaal en gemeentelijk beleid op inhoudelijk niveau sterk is.

*Provinciale activiteiten slechts op delen belangrijk voor gemeentelijke uitvoering*

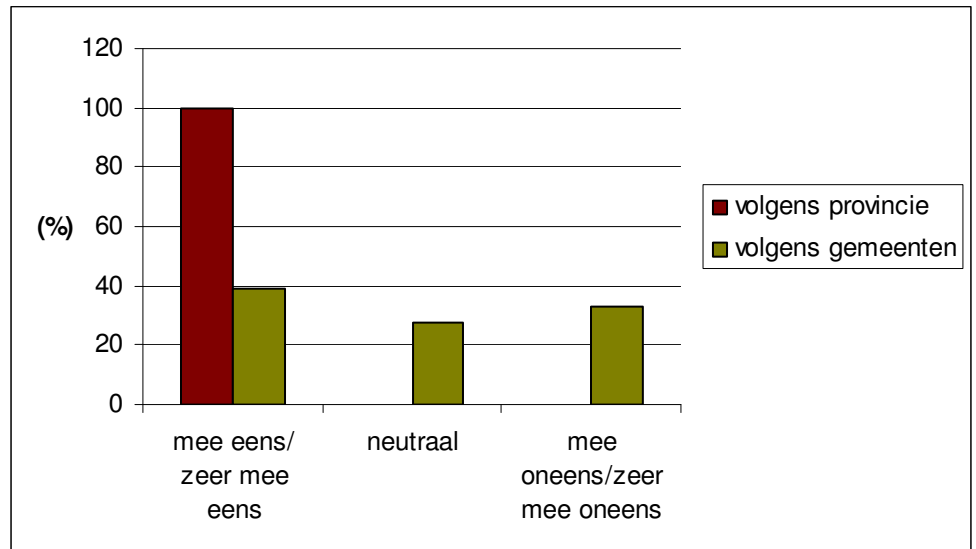
In het verlengde van de vraag in hoeverre de provinciale activiteiten aansluiten op het gemeentelijk beleid, is aan gemeenten ook de stelling voorgelegd in hoeverre zij vinden dat de activiteiten van de provincie (op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen) van belang zijn voor het kunnen uitvoeren van het gemeentelijke beleid.

De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat het provinciale beleid niet van belang is voor het uitvoeren van gemeentelijk beleid (wanneer gekeken wordt naar het totaal van de antwoorden op zowel de antwoordcategorieën neutraal en oneens/zeer mee oneens, zie figuur 5f) .

Overigens wordt door gemeenten onderscheid gemaakt in enerzijds zorg en welzijn en anderzijds wonen. De terreinen zorg en welzijn zien bij de uitvoering van hun beleid niet direct belang bij de provinciale activiteiten. Voor het beleidsterrein wonen daarentegen zijn gemeenten van mening dat provinciale activiteiten wel belangrijk zijn voor het uitvoeren van gemeentelijk beleid. Hierbij wordt verwezen naar de wettelijke regelingen, zoals het streekplan waarbij de gemeente afhankelijk is van de provinciale regels.

De provinciaal geïnterviewden zijn unaniem van mening dat activiteiten van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen belangrijk zijn voor het kunnen uitvoeren van het gemeentelijke beleid.

**Figuur 5f** *Stelling: “De activiteiten van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen zijn belangrijk voor het kunnen uitvoeren van het gemeentelijke beleid.”*



Samengevat zijn gemeenten veel voorzichtiger in het oordelen over het wel of niet belangrijk zijn van provinciale activiteiten voor gemeentelijk beleid dan de provincie.

### 5.4.3 Tevredenheid

#### *Gemeenten zijn verdeeld over de tevredenheid over de provincie*

Gemeenten laten een divers beeld zien als het gaat om de mate van tevredenheid over activiteiten van de provincie ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Een minderheid is tevreden. Een groter deel geeft niet aan tevreden te zijn doordat ze neutraal of (zeer) ontevreden antwoorden (zie figuur 5g).



De meerderheid van de ondervraagden geeft aan in beperkte mate tevreden te zijn, of zelfs ontevreden. Als belangrijkste oorzaak werd genoemd dat de provincie te weinig maatwerk voor gemeenten levert. Bovendien vinden met name kleinere gemeenten dat de subsidievoorwaarden zo streng en star zijn dat daar nauwelijks mee te werken valt: het aanvragen van een subsidie kost vaak meer geld en menskracht dan dat het oplevert aan subsidie. Dit leidt er dan nog al eens toe dat een subsidie überhaupt niet wordt aangevraagd.

Een ander voorbeeld dat door geïnterviewden werd aangehaald betrof de Kulturhusen. Voor een kleine kern (binnen een kleine gemeente) is het soms ondoenlijk om alle voorzieningen in één gebouw te plaatsen. “Zeker als de gebouwen net nieuw zijn ga je dat niet aanpassen. Het Kulturhusbeleid vraag wel dat er één gebouw komt. Er is dus meer maatwerk nodig voor een dergelijk traject”.

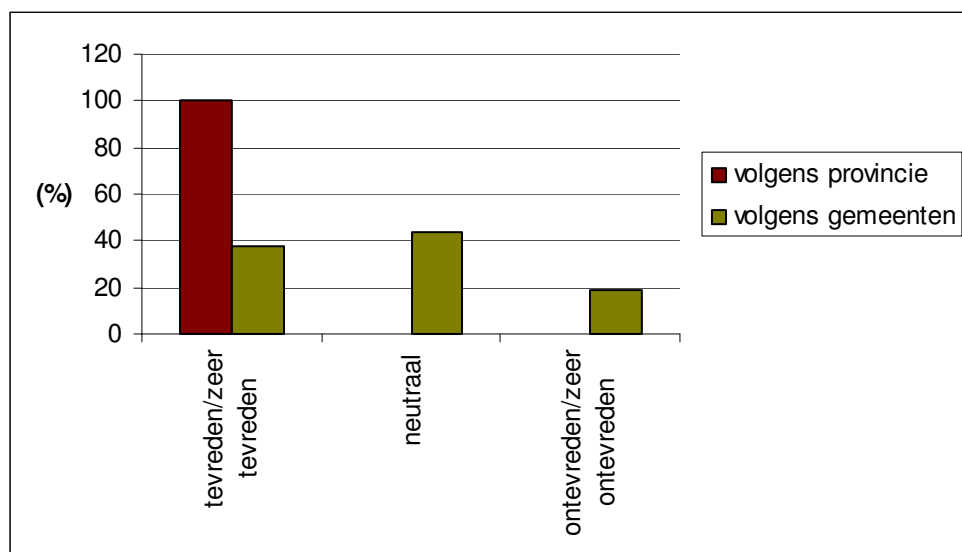
Ook de provincie is gevraagd aan te geven hoe tevreden zij is over de activiteiten van de provincie. Vrijwel alle geïnterviewden gaven aan tevreden en zelfs zeer tevreden te zijn. Enkele citaten:

“De provincie steekt echt haar nek uit om zaken voor elkaar te krijgen”.

“Het is een weg met vallen en opstaan. Er is een omslag geweest in de manier van benaderen van gemeenten”.

“Er is veel los gemaakt bij de gemeenten en er is veel support van de Staten. De voor subsidie gekozen projecten in het kader van Ontgroening en Vergrijzing zijn na een zekere voorselectie door de provincie, voorgelegd aan een adviescommissie uit het veld. De adviezen van deze commissie zijn door provincie overgenomen. Er waren veel meer aanvragen dan gehonoreerd konden worden. Als selectiecriteria werden o.a. gebruikt: voorbeeldwerking; project moest al een begin van ontwikkeling hebben; extra stimulans nodig voor project; goede basis voor het delen van kennis met anderen”.

**Figuur 5g** Vraag: “Hoe tevreden bent u in het algemeen over de activiteiten van de provincie waarmee u bekend bent?”



Gemeenten laten een divers beeld zien ten aanzien van de tevredenheid over de provinciale activiteiten. De provincie is daarentegen heel eenduidig, namelijk dat men (zeer) tevreden is.

#### *Tevredenheid gemeenten over specifieke onderdelen*

Aan gemeenten is ook meer specifiek gevraagd naar tevredenheid ten aanzien van verschillende aspecten van de provinciale activiteiten. Het gaat daarbij om de aspecten ‘kwaliteit’, ‘communicatie’, ‘aantal activiteiten’ en de ‘klantvriendelijkheid’.

Ongeveer de helft van de gemeenten is tevreden wanneer naar de kwaliteit van de provinciale activiteiten wordt gevraagd. Wel wordt daarbij opgemerkt dat “de kwaliteit moet blijken uit focus en richting en daar voldoet het provinciale beleid niet in voldoende mate aan”. Meer inspelen op lokale behoeften is hierbij van belang.

Voor wat betreft de communicatie rondom de provinciale activiteiten zijn gemeenten overwegend positief. Over het aantal activiteiten dat de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn uitzet is ook ruim de helft van de gemeenten tevreden.

Op de klantvriendelijkheid van de provinciale ambtenaren valt volgens gemeenten heel weinig af te dingen: hierover zijn gemeenten vrijwel unaniem tevreden.

#### 5.4.4 Toegevoegde waarde

*Gemeenten zijn verdeeld over de toegevoegde waarde van de provincie*

De gemeente is als verantwoordelijke uitvoerder een belangrijke speler op het terrein van wonen, zorg en welzijn. De sturingsmogelijkheden en bijbehorende provinciale activiteiten die worden ingezet, zijn er in grote lijnen op gericht om gemeenten te helpen bij hun beleid. Hoe beoordelen gemeenten in dat kader de toegevoegde waarde van de provincie?

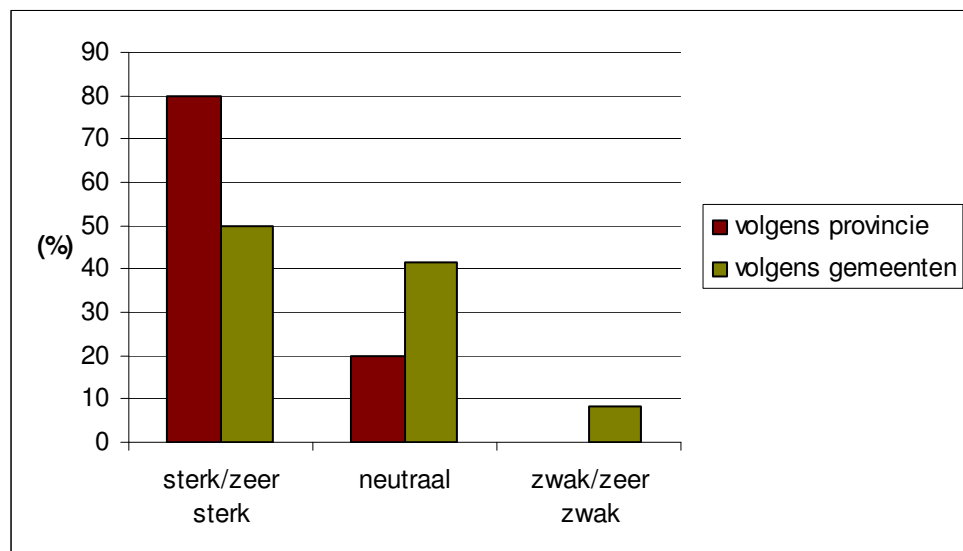
De helft van de geïnterviewde gemeenten ziet een toegevoegde waarde in de activiteiten van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn. De andere helft ziet deze toegevoegde waarde niet (zie figuur 5i). Gemeenten die een toegevoegde waarde zagen gaven aan dat deze vooral is gelegen in het creëren van een versnellend effect op de inspanningen van de gemeente. De uitvoering van gemeentelijk beleid kan doorgaans sneller plaatsvinden dankzij provinciale activiteiten. Het is bovendien voor gemeenten een bevestiging “dat je op de goede weg zit”.

Een andere meerwaarde is volgens gemeenten dat de provincie als externe partij een onafhankelijke regisseursrol kan spelen: “De gemeente is altijd partner en hoeft dan geen dubbelrol te spelen”.

De betrokkenen van de provinciale organisatie vinden overwegend dat de provinciale activiteiten in belangrijke mate een toegevoegde waarde hebben voor gemeenten. In de toelichting daarop komt naar voren dat vooral financiering/subsidies belangrijk zijn, omdat “anders de gemeentelijke projecten moeizaam tot stand waren gekomen. De subsidie van de provincie betekent een zetje in de rug en heeft derhalve vooral gewerkt om de projecten op gang te brengen. Daarnaast worden er eisen gesteld in het kader van de subsidie: er zijn bijvoorbeeld meer partijen betrokken bij de projecten omdat de provincie dit als eis heeft gesteld”.

Ook werd aangegeven dat er een bewustwordingstraject op gang is gebracht bij gemeenten: “Het besef bij de gemeenten is gewekt dat er iets gebeuren moest. De provincie heeft de gemeente gestimuleerd zaken op te pakken”.

**Figuur 5h** Vraag: “In hoeverre is sprake van toegevoegde waarde van de activiteiten van de provincie voor het gemeentelijk beleid?”



De toegevoegde waarde van de provincie wordt door provinciale geïnterviewden vaker en veelkleuriger beschreven dan door gemeenten. Een relatief groot deel van de gemeenten ziet de toegevoegde waarde van de provincie niet. Gemeenten die de toegevoegde waarde wel zien noemen vooral het versnellende effect op een gesubsidieerd project.

#### 5.4.5 Programma Ontgroening en Vergrijzing: gesubsidieerde projecten

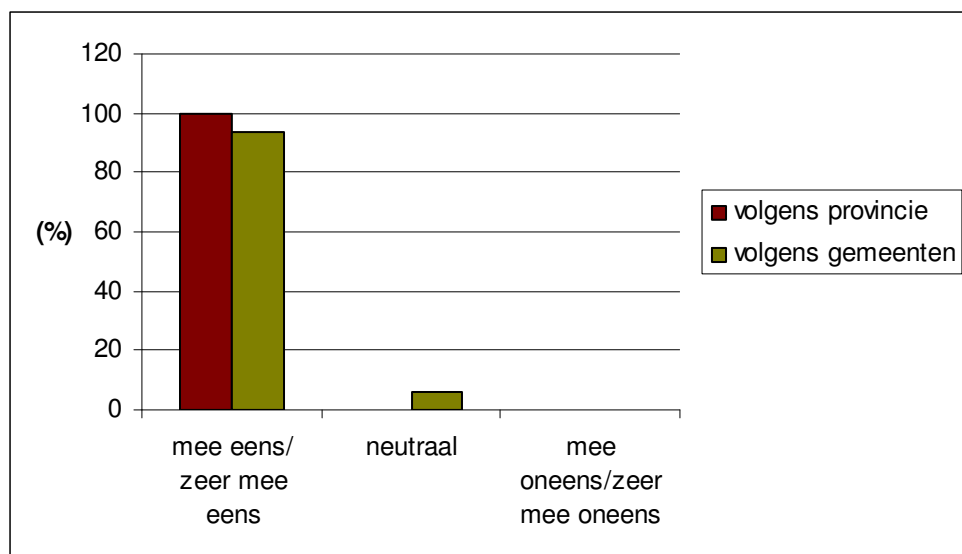
Tijdens de interviews is aan gemeenten, naast het brede provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn, specifiek gevraagd naar het Programma Ontgroening en Vergrijzing. In het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing heeft de provincie Gelderland subsidie ter beschikking gesteld. Uit de a-selecte steekproef bleken er zeven gemeenten te zijn die in het kader van dit programma subsidie toegekend hebben gekregen voor één of meerdere projecten. De overige vijf gemeenten hadden geen gesubsidieerd project vanuit dit programma.

Het onderscheid tussen gemeenten met en zonder gesubsidieerd project of projecten wordt als hoofdindeling voor deze paragraaf gebruikt. Allereerst wordt echter voor alle gemeenten en de provincie nagegaan of men het Programma Ontgroening en Vergrijzing een goed initiatief vindt.

### *Het programma Ontgroening en Vergrijzing is een goed initiatief*

Hoewel niet alle betrokken gemeenten een gesubsidieerd project kennen, vinden vrijwel alle gemeenten het Programma Ontgroening en Vergrijzing een goed initiatief van de provincie. Ook alle betrokkenen binnen de provinciale organisatie vinden het programma een goede uiting van het provinciale beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn (zie figuur 5i).

**Figuur 5i**      **Stelling: “Het Programma Ontgroening en Vergrijzing is een goed initiatief van de Provincie.”**



### **Gemeenten met een gesubsidieerd project**

Lang niet alle gemeenten geven aan dat ze actief door de provincie, vaak in de vorm van een gesprek, zijn geïnformeerd over het bestaan en de inhoud van het Programma Ontgroening en Vergrijzing. De overige gemeenten konden hierop geen antwoord geven omdat zij zelf niet direct bij het gesubsidieerde project betrokken zijn, en de leiding hiervan bij iemand anders lag. Een vervolgvraag ging in op de vraag of men bekend was met onderdelen van het programma anders dan het subsidie-instrument. Daarbij werden door drie van de zeven gemeenten de “woontoets”, de “domoticoets” en het (toekomstige) “kenniscentrum” genoemd. De overige gemeenten kenden geen andere activiteiten.

Alle zeven gemeenten geven aan dat het project al was opgestart voordat de subsidie-aanvraag en -verstrekking had plaatsgevonden<sup>2</sup>. De meerderheid van de gemeenten geeft ook aan dat het project wel was gestart en uitgevoerd als de provincie de subsidie niet had toegekend maar dat de uitvoering vertraging zou hebben opgelopen. Ook wordt aangegeven dat het project dan minder uitgebreid zou zijn opgezet en dus kwalitatief van een lager niveau zou zijn geweest.

Een belangrijk onderdeel van het programma is dat middels het stimuleren en faciliteren van gemeentelijk projecten, deze als een voorbeeld dienen voor andere gemeenten en maatschappelijke partners (zoals corporaties e.d.). Aan gemeenten is gevraagd hoe zij omgaan met deze voorbeeldwerking van projecten.

Eén gemeente geeft aan in samenwerking met de provincie actief te zijn in het verspreiden en delen van de opgebouwde kennis middels het door de provincie gesubsidieerde project. Zo was er in de onderzoeksperiode nog een manifestatie waar andere overheden en maatschappelijke organisaties kennis konden nemen van de lokale aanpak. Een andere gemeente geeft aan het lerend effect te willen stimuleren door hier extra capaciteit voor in te plannen, in dit geval door het langer contracteren van de projectleider van het gesubsidieerde project. De overige gemeenten konden geen antwoord geven op de vraag omdat ze het of niet wisten of nog maar zo kort met het project bezig waren dat het nog niet mogelijk was om daar in dit stadium al iets voor te regelen.

### Gemeenten zonder gesubsidieerd project

Hierboven werd al beschreven dat vijf gemeenten die betrokken zijn in de steekproef geen gesubsidieerd project hebben in het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing. De meeste van deze vijf gemeenten kennen het Programma Ontgroening en Vergrijzing wel. Interessant is om zicht te krijgen in de redenen waarom deze vier gemeenten niet een dergelijk gesubsidieerd project hebben.

De belangrijkste reden is dat (drie) gemeenten aangeven wel een subsidieaanvraag voor een project te hebben ingediend, maar dat deze door de provincie is afgewezen. Niet duidelijk is geworden welke reden(en) hiervoor zijn aangevoerd. De overige twee (kleinere) gemeenten hebben geen subsidieaanvraag ingediend. Als reden hiervoor gaf één gemeente aan dat er gebrek aan kennis en geld was bij de gemeente om een dergelijk aanvraag op zetten: "Structureel probleem voor kleine gemeenten is dat ze zijn gericht op de

---

<sup>2</sup> Uit dit onderzoek komt niet naar voren in welke fase de gesubsidieerde projecten zich precies bevonden.

'core business', zoals het verlenen van vergunningen. We zijn vooral uitvoerend, zodat de verhouding met innoverende ontwikkelingen vaak zoek is". Een andere gemeente vond: "we hebben al genoeg werk en daardoor is de behoefte aan extra projecten niet groot. Bovendien zijn aan dergelijke projecten extra provinciale voorwaarden verbonden die het er niet aantrekkelijker op maken om mee te doen omdat het dan onevenredig veel tijd en capaciteit gaat kosten".

Op de vraag wat de provincie meer zou kunnen doen om de gemeente te ondersteunen bij het opstarten van projecten (in het kader van het Programma Ontgroening en Vergrijzing) werd door een enkele gemeente aangegeven dat de provincie veel meer kan ondersteunen bij het aanvragen van de subsidie. "Er zijn veel regels en criteria die teveel vanuit de provincie zijn opgesteld. En als het niet aansluit op de gemeente, dan is het alles of niks: misschien bestaat er ook iets tussenin". Een andere suggestie die enkele keren werd aangegeven vanuit met name kleinere gemeenten is de wens om ook na de subsidieverstreking ondersteuning te krijgen van de provincie. "De provincie geeft subsidie en trekt zich dan terug terwijl er zich dan veel problemen kunnen voordoen waar de provincie goede diensten zou kunnen bewijzen". Een andere gemeente gaf aan dat er mede door het afwijzen van een subsidieaanvraag door de provincie er nu intensiever overleg volgt tussen gemeente en provincie op het terrein van welzijn en zorg. Daardoor hopen beiden in de toekomst een betere aansluiting te kunnen vinden.

## **5.5 Samenvatting**

Gemeenten zijn op het terrein van wonen, zorg en welzijn een belangrijke partner voor de provincie. Aansluiting van de provinciale activiteiten op de wensen en behoeften van gemeenten is dan ook belangrijk.

Gemeenten zijn vooral bekend met het Programma Ontgroening en Vergrijzing en noemen ook provinciale activiteiten als het streekplan en ISV-gelden. De eenduidigheid van het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn van de provincie laat nogal eens te wensen over. Er wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de eenduidigheid van het wettelijke beleid ten aanzien van wonen en het ontbreken van die eenduidigheid ten aanzien van de terreinen zorg en welzijn.

Gemeenten geven aan dat de betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid over en weer zeer minimaal is. Doorgaans is dit alleen het geval voor zover er sprake is van wettelijke taken. De beleidsbeïnvloeding van de provincie richting de gemeente is volgens de gemeenten beperkt.

Gemeenten geven aan vooral behoefte te hebben aan een bovenlokale provincie, die kennis kan delen tussen de gemeenten. Volgens gemeenten houdt de provincie in onvoldoende mate rekening met deze wensen. Bovendien wordt aangegeven dat het provinciale beleid vaak nog te veel is opgesteld vanuit de provinciale kaders. Wel wordt duidelijk dat de inhoud van het huidige beleid van de provincie op zich aansluit op het beleid van de gemeente. Verder geeft een meerderheid van de gemeenten niet aan dat provinciale activiteiten belangrijk zijn voor gemeenten.

Gemeenten laten een divers beeld zien ten aanzien van de tevredenheid over de provinciale activiteiten. De provincie is hierover heel eenduidig, namelijk dat men (zeer) tevreden is. Specifiek over het Programma Ontgroening en Vergrijzing vinden overigens alle geïnterviewde gemeenten dit een goed initiatief.

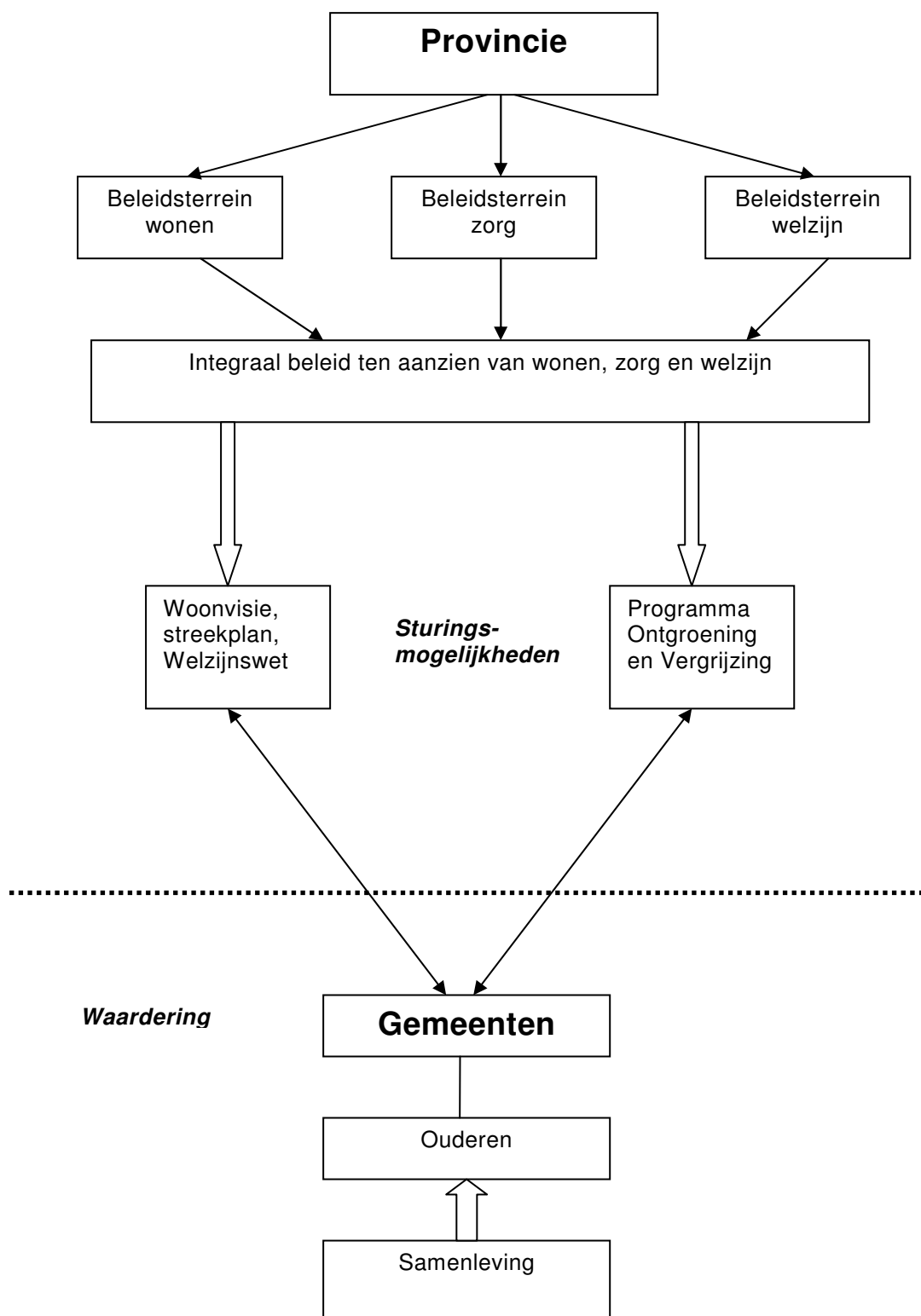
Voor de provincie is de toegevoegde waarde haar activiteiten helder. Een relatief groot deel van de gemeenten ziet de toegevoegde waarde van de provincie echter niet. Gemeenten die de toegevoegde waarde wel zien, geven aan dat deze vooral gelegen is in het versnellen van bijvoorbeeld projecten.



## **Bijlagen**



## Bijlage 1 Vereenvoudigde weergave onderzoekskader



## Bijlage 2      Betrokkenen onderzoek

### Betrokkenen uit de provinciale organisatie

1.     Dhr. W. Brouwer  
*programmamanager Ontgroening en vergrijzing*
2.     Dhr. N. van Doorn  
*hoofd afdeling REW/RO*
3.     Dhr. J.J.W. Esmeijer  
*gedeputeerde Zorg, Welzijn en Cultuur*
4.     Dhr. H. van der Hoeve  
*directeur REW*
5.     Mw. B.M.F. de Leeuw  
*hoofd onderafdeling REW/SG/SO*
6.     Dhr. P.J.H.F.M. Nieuwenhuijzen  
*hoofd afdeling REW/WZC*
7.     Dhr. T.H.C. Peters  
*gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, Wonen en  
Cultuurhistorie*
8.     Mw. L.M. van der Steen – van den Belt  
*hoofd onderafdeling REW/WZC/Z*

## Betrokken gemeenten

1. Aalten  
Dhr. I. van der Hoogte  
*beleidsmedewerker Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting, Wonen*  
Dhr. A. Fukkink  
*beleidsmedewerker Zorg, Volksgezondheid, Wmo, Ouderen, WVG en Lokaal loket*
2. Buren  
Dhr. J. van Dijk  
*beleidsmedewerker welzijn*  
Dhr. M. van Ooijen  
*beleidsmedewerker volkshuisvesting*
3. Beuningen  
Dhr. H. Vincken  
*hoofd afdeling inwoners*  
Mw. P.M.J. van Stuivenberg-Rutten  
*beleidsmedewerker zorg*
4. Harderwijk  
Dhr. W.J. Sanderse  
*gemeentesecretaris*
5. Maasdriel  
Dhr. T. Rigter  
*interim beleidsmedewerker welzijn*
6. Millingen aan de Rijn  
Dhr. R. Peters  
*medewerker zorg en welzijn*
7. Nijmegen  
Dhr. J. Loef  
*medewerker strategie en innovatie*  
Dhr. W. v.d. Velde  
*senior beleidsmedewerker bouwen en wonen*
8. Oldebroek  
Dhr. B. Bij 't Werk  
*beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*
9. Renkum  
Mevr. R. Moorman  
*projectleider integrale (ouderen) zorg, projectleider Wmo*  
Dhr. T. Bloemzaad  
*beleidsmedewerker wonen*

10. Voorst  
Dhr. P. Krük  
*senior beleidsmedewerker wonen*
11. Wageningen  
Mevr. R. de Heer  
*beleidsmedewerker welzijn*  
Dhr. T. Lemstra  
*senior beleidsmedewerker wonen*
12. Westervoort  
Mevr. C. Andriessen-Kersten  
*beleidsmedewerker afd. Ruimte en Samenleving*

## Expertmeeting

### Vertegenwoordigde organisaties

1. Agis Zorgkantoor  
Mw. Z. van Aggelen
2. Rentré Wonen  
Dhr. C. Gaasbeek
3. Radboud Universiteit Nijmegen  
Dhr. P. Hendriksen
4. Stichting Spectrum-Nederland  
Dhr. M. Loeffen
5. Samenwerkende bonden Ouderen Gld. (SBOG)  
Dhr. G. van Aalst
6. Stichting Welzijn Ouderen Hellendoorn  
Mw. H. Nijmijer
7. KCWZ - Aedes-Arcares Kenniscentrum Wonen-Zorg  
Dhr. E. Nolte
8. NIZW - Innovatiepartner in Zorg en Welzijn  
Mw. A. Schippers
9. GGD, Regio Twente  
Mw. B. Sibbel
10. Prot. Chrs. Ouderenbond (PCOB)  
Dhr. K. Wierda
11. Carinova  
Dhr. T. van der Vegt

## Bijlage 3      Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur

### Provinciale documenten:

- Beleidsbrief Stedelijke Vernieuwing, programmameenten 2005 t/m 2009, Provinciaal Blad nr. 2005/67, d.d. 7 juli 2005
- Beleidsbegroting 2005
- Besluit nr. PS2004-329, vergadering d.d. 30 juni 2004
- Collegewerkplan 2003-2007
- Lokaal Kwalitatief woonprogramma; een werkmodel voor de Gelderse gemeenten voor het opstellen van een lokaal kwalitatief woonprogramma, december 2001
- Meerjarenvisie Sociaal Beleid 2005-2008
- Programma Ontgroening en Vergrijzing
- Projectopdracht “Kansen met ontgroening en vergrijzing”, december 2002
- Provinciaal Uitvoeringsprogramma 2005-2006: *Gebiedsgericht beleid voor plattelandsontwikkeling*, Gedeputeerde Staten van Gelderland, december 2004
- Statenakkoord 2003-2007
- Wmo PositionPaper, 2005
- Woonvisie Gelderland, deel a: *Woonbeleid met kwaliteit*, Gedeputeerde Staten van Gelderland, februari 2003
- Woonvisie Gelderland, deel b: *Anders wonen in de regio*, Gedeputeerde Staten van Gelderland, april 2004
- Woonvisie Gelderland, deel c: *Keuzevrijheid & Identiteit*, Kwalitatief Woonprogramma 2000-2009, Gedeputeerde Staten van Gelderland, april 2004
- *Ze woonden nog lang (zelfstandig) en gelukkig: veilig en comfortabel wonen voor senioren*, augustus 2002

### Overige literatuur:

- ABF Research, *Nationale analyse wonen met zorg*, 2003-2015 Delft, oktober 2003
- IPO, Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid, advies van de ad hoc commissie Simons over het sociaal beleid van de provincies
- IPO, *Theorie van de Provincie*, Den Haag, oktober 2005
- Ouderenzorg, *Provinciale aanjaagteams moeten stagnatie bouw doorbreken*, 03/2004
- Ministerie van Vrom, Nota Wonen: Mensen, wensen, wonen: wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw, mei 2004



- NIZW, *Ouder worden we allemaal; Trendstudies en toekomstdebatten over de vergrijzing in Nederland*, Utrecht 2004
- Provincie.nl, 09.11.2003
- Radar, *De rol van de provincies in het sociale domein*, Amsterdam, juli 2004
- Regering.nl, *Afspraken voor meer seniorenwoningen*, 14.09.2005
- SCP, *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen, Rapportage ouderen 2004*, Den Haag, mei 2004
- SCP, *Ouderen van nu en van de toekomst*, Den Haag, maart 2005
- SCP, *Vermaatschappelijking in de zorg*, Den Haag, maart 2005
- SGB0, *De Wmo en samenwerking tussen gemeenten*, Den Haag, april 2005
- SGB0, *Invoering Wmo: Handreiking ketensamenwerking in de Wmo, Maatschappelijke ondersteuning in samenhang*, Den Haag, juli 2005
- SGB0, *Thuis-basis voor kwetsbare burgers: de gemeente. Een handreiking voor de ontwikkeling van integraal beleid voor wonen, welzijn en zorg*, Den Haag, december 2004
- Sociaal bestek, *Wet maatschappelijke zorg geeft gemeenten meer verantwoordelijkheid*, nr. 16, 12/2003
- Staatscourant, *Nieuwe ouderen, nieuwe woningen*, 13.07.2004
- Staatscourant, *Wonen ouderen vergt veel aandacht*, 06.09.2004
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Modernisering AWBZ*, vergaderjaar 2002-2003, 26631, nr.57
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Wonen, zorg en welzijn van ouderen*, vergaderjaar 2002-2003, 28951, nrs.1-2
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid*, vergaderjaar 2004-2005, 29389, nr.5
- Vastgoed, *Zorgeloos wonen; maar niet zonder zorg*, december 2001
- VNG, *Open Brief over Wmo*, 13.09.2005

### Artikelen:

- Gelderlander, *Woonservice ouderen krijgt steun*, 25.11.2003
- Gelderlander, *Provinciegeld voor onderzoek naar wonen en zorg West Maas en Waal*, 27.11.2003

### **Websites:**

- [www.minvsw.nl](http://www.minvsw.nl)
- [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)
- [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- [www.nizw.nl](http://www.nizw.nl)
- [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)
- [www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)