

Met één blik op de toekomst

Wonen, zorg en welzijn voor ouderen
in de provincie Overijssel

Deel 2: Nota van bevindingen

Met één blik op de toekomst

Wonen, zorg en welzijn voor ouderen in de
provincie Overijssel

Deel 2: Nota van bevindingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	7
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	16
1.8	Leeswijzer	18
Hoofdstuk 2	Vergrijzing en de provincie Overijssel	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Maatschappelijke ontwikkelingen	19
2.3	Mogelijkheden voor de provincie	20
2.4	Beleid van de provincie Overijssel	22
2.5	Aanloop naar bevindingen	27
Hoofdstuk 3	Rol en beleid van de provincie en de gemeente	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Rol en uitgangspunten beleid van de provincie	29
	3.2.1 Rol van de provincie	29
	3.2.2 Uitgangspunten van het beleid van de provincie	36
	3.2.3 Meetbaarheid doelen provincie	40
3.3	Rol en beleid van gemeenten	42
	3.3.1 Rol van de gemeente	42
	3.3.2 Beleid van de gemeente	43
3.4	Samenvatting	44
Hoofdstuk 4	Inzet van beleid en interne afstemming	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Inzet van sturingsmogelijkheden door de provincie	47
4.3	Interne afstemming	49
4.4	Samenvatting	54

Hoofdstuk 5	Aansluiting op wensen en behoeften van gemeenten	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Bekendheid met beleid	55
	5.2.1 Bekendheid met beleid en activiteiten	55
	5.2.2 Eenduidigheid provinciaal beleid	56
	5.2.3 Informatieverstrekking	57
5.3	Betrokkenheid bij beleid	58
	5.3.1 Betrokkenheid bij provinciaal beleid	58
	5.3.2 Toegankelijkheid provincie	59
	5.3.3 Betrokkenheid bij gemeentelijk beleid	60
	5.3.4 Afspraken met provincie over concrete doelen	61
5.4	Beoordeling beleid	62
	5.4.1 Behoeft	62
	5.4.2 Aansluiting provincie-gemeente	63
	5.4.3 Tevredenheid	65
	5.4.4 Toegevoegde waarde provincie	67
	5.4.5 Projecten in het kader van het programma Langer zelfstandig wonen	68
	5.4.6 Samenvatting	69
Bijlagen		71
Bijlage 1	Vereenvoudigde weergave onderzoekskader	73
Bijlage 2	Betrokkenen onderzoek	74
Bijlage 3	Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur	78

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 Overijssel.

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 Overijssel. 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 komt 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 gekozen voor het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen als eerste onderzoek in haar nog prille bestaan. 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.

Maatschappelijke relevantie

Het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen kent een maatschappelijke relevantie. Het aantal ouderen neemt de komende jaren immers snel toe. Naast het feit dat er steeds meer ouderen komen, is er ook een verandering in hun behoeften zichtbaar. In de 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) wordt ingevoerd (in januari 2007). 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 kerndoelstelling om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten functioneren. Deze doelstelling wordt door de provincie Overijssel 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, dat concreet vorm heeft gekregen in de vorm van het programma Langer zelfstandig wonen voor ouderen, gehandicapten en ggz-cliënten (Besluit nr. PS/2004/1188, vergadering d.d. 2 november 2004). In dit onderzoek wordt het programma overigens afgekort tot het programma Langer zelfstandig wonen.

Financieel belang

Voor het jaar 2005 is voor het programma Langer zelfstandig wonen een bedrag van 1.500.000 euro begroot. Dit bedrag is t/m 2007 voor ieder jaar gereserveerd.

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 Langer zelfstandig wonen kent een tijdsspanne van 2005 tot 2008. Een Rekenkameronderzoek 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 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 voor 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 al genoemde 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-wettelijk 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 Overijssel, waaronder het programma Langer zelfstandig wonen, 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 die aan effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen mogen worden gesteld.

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

Gemeenten zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor beleid op het terrein van 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 Overijssel 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, vanwege de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid, de relatie tussen de provincie en de gemeenten hierbij van belang.

Wettelijke en niet-wettelijke taken voor de provincie

Zoals al aangegeven geeft de provincie het beleid voor 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 Overijssel om de doelstellingen ten aanzien van

wonen, zorg en welzijn voor ouderen te bereiken, komen met name aan bod in beleidsplannen zoals de Partiële Streekplanherziening Wonen 2005 en de nota Sociale Actie 2005-2008 (waaronder het programma Langer zelfstandig wonen). 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 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.

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. Concreet is dit tot uiting gekomen in het programma Langer zelfstandig wonen. 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. Van belang is 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 het onderzoek is gekozen om de relatie tussen de provincie en gemeenten te onderzoeken. Deze relatie is zoals hierboven beschreven cruciaal voor beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn.

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 Overijssel (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 Overijssel.

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 de effectiviteit worden gezien vanuit de criteria die in het geformuleerde beleid ingevuld moeten zijn om effecten te kunnen bereiken. 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 Overijssel 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 Overijssel aan op het programma Langer zelfstandig wonen?
3. In hoeverre sluit de provincie met haar sturingsmogelijkheden (in het bijzonder het programma Langer zelfstandig wonen) 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 Overijssel 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 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 Onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 2003-2007 wordt gesproken over de relatie met partners, organisaties en burgers. In dit verband wordt in het Onderhandelingsakkoord gesteld dat het volstrekt duidelijk moet zijn wie waarvoor aanspreekbaar is en dat goede afspraken hierover worden gegarandeerd. 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 en dat de provincie haar verantwoordelijkheid neemt en afspraken nakomt. Naar aanleiding hiervan zijn in dit onderzoek 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 de Perspectiefnota 2005, de Programmabegroting 2005, de nota Sociale Actie en de Partiële Streekplanherziening Wonen vormen verbindingen tussen verschillende beleidsterreinen het uitgangspunt. Er wordt gesteld dat integraal beleid nodig is om de doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen te bereiken. Integraal beleid wordt derhalve als een criterium beschouwd voor effectief beleid. In dit onderzoek wordt verondersteld dat interne afstemming op het gebied van wonen, zorg en welzijn een voorwaarde is om te kunnen komen tot integraal beleid.

Naar aanleiding van het bovenstaande worden in dit onderzoek 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

In de Perspectiefnota 2005 en de Programmabegroting 2005 wordt gesteld dat gemeenten in het algemeen een belangrijke partner vormen voor de provincie. Daarnaast wordt in de nota Sociale Actie aangegeven dat de provincie met haar beleid op het terrein van cultuur, zorg en welzijn zoveel mogelijk aan wil sluiten op gemeentelijke plannen. Het woonbeleid beoogt een bijdrage te leveren aan een slagvaardige positie van gemeenten (Partiële Streekplanherziening Wonen). Daarnaast worden gemeenten in de debatnotitie "Wonen en Zorg voor ouderen in de toekomst" beschreven als een regisseur op lokaal niveau, met als doel te zorgen voor een goede keten tussen wonen, zorg en welzijn. Het bovenstaande betekent dat de provincie gemeenten op het terrein van wonen, zorg en welzijn als een belangrijke partner beschouwt.

Voor een effectief beleid van de provincie, is het dus 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. Vandaar ook het belang 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. 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 de meeste aanspraak maken op de zorg.

De provincie Overijssel 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 Langer zelfstandig wonen. 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 Langer zelfstandig wonen.

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 Onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 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 gaat niet in 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.

Zoals hierboven is beschreven is in het onderzoek bewust gekozen om de relatie tussen de provincie en gemeenten te onderzoeken. 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 geïnventariseerd welke sturingsmogelijkheden de provincie Overijssel heeft. 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 geïnventariseerd welke ontwikkelingen van invloed zijn op de taken en verantwoordelijkheden van provincies ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Verder is door de Rekenkamer informatie ingewonnen tijdens het publieksdebat “hoe wil ik oud worden in Overijssel” (18 januari 2006, Deventer) georganiseerd door de provincie. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de belangrijkste geraadpleegde documenten.

Interviews

Er zijn zeven 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 **drie** betrokken gedeputeerden geïnterviewd.

De provincie Overijssel omvat 25 gemeenten. Middels een steekproef zijn twaalf gemeenten geselecteerd voor een interview. De selectie van gemeenten heeft willekeurig (aselect) plaats gevonden, 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 vooraf 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 zijn 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 deze 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. De bestuurlijke nota en deze nota van bevindingen zijn in maart 2006 verzonden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Na de bestuurlijke reactie wordt het eindrapport opgeleverd aan Provinciale Staten in mei 2006. Tevens zal het rapport dan openbaar worden.

1.8 Leeswijzer

Na deze inleiding worden de achtergronden van dit onderzoek in het volgende hoofdstuk 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 Overijssel

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. Tenslotte wordt het provinciale beleid op een rij gezet. In dit hoofdstuk worden geen bevindingen weergegeven. De bevindingen komen aan bod in hoofdstuk 3 tot en met 5.

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). 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 actief overheidsbeleid in de toekomst alleen maar toe.

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 ingegaan op de doelgroep ouderen.

Als gevolg van de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen omvat het vraagstuk van vergrijzing, en daarbij de doelstelling om ouderen langer zelfstandig te kunnen laten functioneren, 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.

2.3 Mogelijkheden voor de provincie

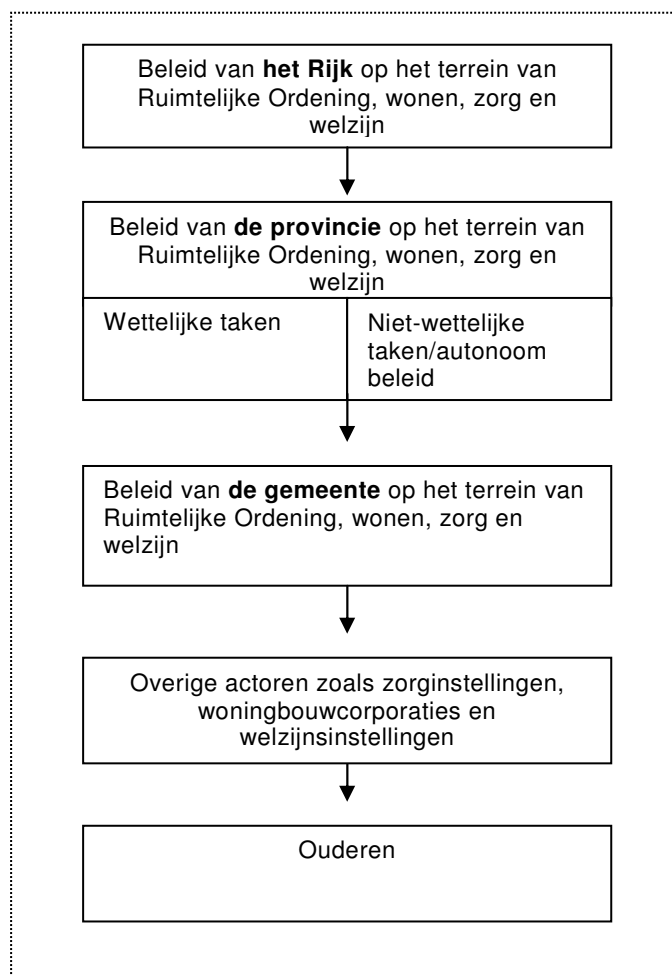
In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat de sturingsmogelijkheden van de provincie samenvattend in wettelijke en niet-wettelijke taken kunnen worden onderscheiden. De provincie heeft een *wettelijke taak* op het terrein van *ruimtelijke ordening en ontwikkeling*. Het gaat hierbij onder andere om taken en bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld het streekplan en het provinciale woonbeleid. De provincie kan met het streekplan en het provinciale woonbeleid de locatie, de kwantiteit en de kwaliteit voor 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 bereiken.

Voor wat betreft de *niet-wettelijke taken* gaat het vooral om autonoom beleid op het terrein van *zorg en welzijn* (met uitzondering van de steunfunctietaken die in de Welzijnswet zijn opgenomen). Dit beleid heeft de provincie grotendeels zelf, bijvoorbeeld vanuit politiek/maatschappelijke prioriteitsstelling, geformuleerd. De gemeente is als lokale overheid een belangrijke partner voor de provincie. In samenwerking met andere actoren zoals ouderenorganisaties, zorginstanties, welzijnsorganisaties en woningbouwcorporaties pakt de provincie haar taken op. De provincie neemt hierbij een adviserende, initiërende en/of ondersteunende rol op zich.

Met invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning krijgen gemeenten een belangrijke rol toebedeeld op het gebied van wonen, zorg en welzijn. De provincie Overijssel wil daarbij helpen met kennis, innovatie en ondersteuning bij de uitvoering. Samenwerking tussen gemeenten, cliëntorganisaties, woningcorporaties en zorgverzekeraars is in de keten wonen, zorg en welzijn van groot belang. De provincie zal die samenwerking waar mogelijk stimuleren en steunen. Bovendien zal de provincie op basis van gemeentelijke woonvisies prestatieafspraken maken met gemeenten over hun woningbouwprogramma's (Onderhandelingsakkoord 2003-2007).

Het bovenstaande kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Figuur 2.1 Rol van de provincie.



Hieronder wordt nader ingegaan op het beleid van de provincie Overijssel op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen.

2.4 **Beleid van de provincie Overijssel**

Contouren van het beleid

Het beleid van de provincie Overijssel 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.

Deze twee componenten probeert de provincie Overijssel met elkaar te integreren. Een groot aantal activiteiten van de provincie heeft direct of indirect betrekking op wonen, zorg en welzijn voor ouderen. 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 en komen andere beleidsgebieden van de provincie alleen ter sprake voor zover deze relevant zijn in het kader van dit onderzoek.

In de debatnotitie "Wonen en Zorg voor ouderen in de toekomst" (2005) vat de provincie Overijssel het beleid samen. Hieruit komt naar voren dat de kern van het beleid gevormd wordt door de nota Sociale Actie en de Partiële Streekplanherziening Wonen:

- *Nota Sociale Actie 2005-2008:*
Het autonome (niet-wettelijke) beleid is tot uiting gekomen in de nota Sociale Actie. In de nota Sociale Actie is het beleid op het gebied van (jeugd)zorg, kunst en cultuur, maatschappelijke ontwikkeling (welzijn) en integratie op hoofdlijnen samengebracht. Voor het eerst is dit opgenomen in één nota. Het programma Langer zelfstandig wonen is onderdeel van de nota. Op het sociale domein wil de provincie Overijssel langs deze programmaliijn door middel van inzet van autonome subsidiemiddelen doelstellingen bereiken op het terrein van langer zelfstandig wonen. Er bestaat overigens geen afzonderlijk programma van de provincie Overijssel dat alleen op ouderen is gericht: het betreft een programma waar meerdere doelgroepen deel van uitmaken. Naast de nota Sociale Actie heeft de provincie Overijssel onder andere een Uitvoeringsprogramma, een Uitvoeringsbesluit Sociale Actie en een Kaderverordening Subsidies Sociale Actie opgesteld.

- *Partiële Streekplanherziening Wonen:*
Het woonbeleid is opgenomen in de Partiële Streekplanherziening Wonen. Binnen het woonbeleid is een omslag gemaakt van sturing op basis van contingenten naar sturing op kwaliteit. Wonen, zorg en welzijn krijgen onder andere binnen gemeentelijke woonplannen en in prestatieafspraken met gemeenten grote aandacht. Op het terrein van wonen kan daarnaast het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) worden genoemd. Hierdoor wordt het woonbeleid een extra stimulans gegeven door budgetten in te zetten ter versnelling en verhoging van het aantal aangepaste woningen.

Centrale beleidsdoelen

Het overkoepelende doel van het provinciale beleid is om tijdig te voorzien in de veranderende behoeften van ouderen op alle levensdomeinen zoals gezondheid, sociale netwerken, de leefomgeving en huisvesting. Het overkoepelende doel van het provinciale beleid komt terug in de centrale doelen die de provincie Overijssel in de nota Sociale Actie en in de Partiële Streekplanherziening Wonen heeft geformuleerd:

- *Doelstelling programma Langer zelfstandig wonen (onderdeel nota Sociale Actie):*
"Het tot stand brengen en zorgdragen voor een meer voldoende, kwalitatief en kwantitatief aanbod aan levensloopbestendige woonzorgvoorzieningen voor bijzondere doelgroepen als (allochtone) ouderen, mensen met een functiebeperking (zowel verstandelijk als lichamelijk) en / of ggz-cliënten in een goede leefomgeving met voldoende goed aansluitende, zorggerelateerde welzijnsvoorzieningen" (Statenvoorstel nr. PS/2004/1188, p.2).
- *Doelstelling Partiële Streekplanherziening Wonen:*
"Er zijn voor iedereen voldoende woningen in de juiste woningtypen. Deze staan, goed ingepast, op de juiste plek, in gedifferentieerde woonmilieus en in een aantrekkelijke en veilige woonomgeving, waarin mensen zich thuis voelen."

De hierboven weergegeven centrale doelen in het programma Langer zelfstandig wonen en de Partiële Streekplanherziening zijn uitgewerkt in een aantal subdoelen en acties. Hieronder wordt daarvan een samenvattend overzicht gegeven.

Subdoelen programma Langer zelfstandig wonen

In de nota Sociale Actie is een groot aantal doelen en activiteiten van de provincie weergegeven die betrekking hebben op wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende programmalijnen:

- Goede sociale en culturele infrastructuur (waaronder voorzieningen en sociale verbanden);
- Langer zelfstandig wonen;
- Sociaal en vitaal platteland (waaronder basisvoorzieningen en sociale cohesie).

De doelstellingen die direct gericht zijn op wonen, zorg en welzijn voor ouderen zijn echter voornamelijk opgenomen in het programma Langer zelfstandig wonen. Deze doelen en acties van de provincie Overijssel zijn in het schema op de volgende pagina weergegeven.

De weergegeven subdoelen zijn overigens in het Uitvoeringsprogramma Sociale Actie verder uitgewerkt in concrete, beoogde resultaten. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal aangepaste domoticawoningen en het aantal te realiseren woonzorgzones. Gezien het grote aantal te bereiken resultaten wordt in dit kader hiervan geen opsomming gegeven.

Budget programma Langer zelfstandig wonen

Het voor het programma vastgestelde budget is opgenomen in het onderstaande schema.

Budget programma Langer zelfstandig wonen.

<i>Jaar</i>	<i>Budget</i>
2005	1,5 miljoen euro
2006	1,5 miljoen euro
2007	1,5 miljoen euro

Programma Langer zelfstandig wonen

Provinciale doelen	Provinciale actie/inzet
1. Bijdragen aan voldoende woningen voor ouderen en zorgvragers.	<ul style="list-style-type: none">○ Toetsen van gemeentelijke woonvisies op ouderenhuisvesting en huisvesting voor gehandicapten.○ Ontwikkelen van een stimuleringsregeling waarmee gemeenten worden ondersteund om de aansluiting en samenhang zorg en welzijn te versterken.○ Stimuleren/subsidiëren ICT en domotica.○ Ontwikkelen innovatieve oplossingen (o.a. woon-zorgcomplexen, zorgboerderijen).
2. Bijdragen aan voldoende en bereikbare zorgvoorzieningen voor ouderen en zorgvragers.	<ul style="list-style-type: none">○ Adviseren over spreiding en bundeling van voorzieningen.○ Initiatieven ontwikkelen tot vernieuwing van de zorg, zoals zorgposten-plus.○ Bijdragen aan de bereikbaarheid door openbaar vervoer via het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan.
3. Bijdragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van ouderen en gehandicapten.	<ul style="list-style-type: none">○ Ontwikkelen van een programma Zorg en technologie/ICT.○ Bijdragen aan een goede informatievoorziening.○ Initiëren en ondersteunen/subsidiëren van aansprekende projecten.○ Bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe vormen van dienstverlening.○ Stimuleren van experimenten met inzet en bijdrage van (allochtone) ouderen aan onderwijs, evenementen, toerisme e.d.○ Stimuleren van een efficiënt en effectief zorgvragersbeleid.
4. Bijdragen aan een stevig fundament van en voor mantelzorgers en vrijwilligers.	<ul style="list-style-type: none">○ Bijdragen aan meer samenhang en afstemming tussen programma's mantelzorg, zorgvragers, vrijwilligers en wonen-zorg-welzijn.○ Stimuleren van steuninstellingen om bij te dragen aan een stevig fundament.○ Bevorderen samenwerking tussen ouderenorganisaties, vrouwen- en vrijwilligersorganisaties.○ Bijdragen aan de versterking en vernieuwing van het vrijwilligerswerk.○ Instandhouden en verder uitbouwen van Digitale Vrijwilligers Portal.

Bron: nota Sociale Actie, 2005.

Subdoelen en budget Partiële Streekplanherziening Wonen

In de Partiële Streekplanherziening Wonen wordt gemeld dat er een omslag nodig is van sturen op kwantiteit naar sturen op kwaliteit. De provincie zet binnen dat kader in op het stimuleren van de woningbouwproductie (kwaliteits- en vraaggericht):

- om de steden te ondersteunen bij het realiseren van hun woonprogramma voor een passend, gedifferentieerd en wervend woonklimaat en de versnelling hiervan;
- om de landelijke gemeenten te ondersteunen bij het realiseren van woonruimte voor sociaal-economisch gebonden doelgroepen, met name jongeren (starters op de woningmarkt) en ouderen.

De provincie richt zich in het kader van het woonbeleid op het versterken van de keten wonen, zorg en welzijn, waarbij ingezet wordt op bijvoorbeeld het realiseren van voldoende levensloopbestendig woonzorgaanbod. Het gaat daarbij niet alleen om woningen en de fysieke woonomgeving, maar ook om behoeften en wensen ten aanzien van de sociale omgeving en voorzieningen.

Het budget voor wonen is eveneens bestemd voor versterking van de keten wonen, zorg en welzijn, maar dit is niet geormerkt in de provinciale begroting. Om deze reden is in deze paragraaf geen budget weergegeven. Vanuit wonen is onder andere geld beschikbaar voor wonen, zorg en welzijn uit het provinciale Actiefonds voor het oplossen van financiële knelpunten in woningbouwprojecten, de Bouwimpuls Overijssel, toegevoegde autonome middelen aan het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-2) en er is een deel van de autonome GSB-gelden van de provincie voor deze periode bestemd voor projecten in de grote steden die zijn gericht op wonen.

De doelen in het kader van de Partiële Streekplanherziening Wonen zijn in de Programmabegroting 2005 overigens verder uitgewerkt in concrete beoogde resultaten. Hierbij kan gedacht worden aan de uitbreiding van de woningvoorraad met 4.500 woningen in 2005.

2.5 Aanloop naar bevindingen

In hoofdstuk 1 werd de onderzoeksopzet van dit onderzoek behandeld. In dit hoofdstuk is nader ingegaan op de achtergronden van dit onderzoek.

In de volgende drie hoofdstukken staan 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, de expertmeeting en het publieksdebat “hoe wil ik oud worden in Overijssel”.

Hoofdstuk 3 Rol en beleid van de provincie en de gemeente

3.1 Inleiding

De provincie heeft uiteenlopende sturingsmogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het oplossen van tekorten aan geschikte woningen voor ouderen en er voor te zorgen dat ouderen langer zelfstandig kunnen functioneren. Een heldere rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen is zoals weergegeven in hoofdstuk 1 een belangrijk criterium voor 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 paragraaf 3.2. worden de bevindingen geschetst ten aanzien van de rol van de provincie en ten aanzien van de uitgangspunten en doelen voor het beleid. 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 en uitgangspunten beleid van de provincie

3.2.1 Rol van de provincie

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 en 2 ligt de verantwoordelijkheid en de uitvoering van het beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen bij gemeenten. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de wijze waarop de provincie Overijssel om wil gaan met gemeenten en hoe dit volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie in de praktijk vorm krijgt. Vervolgens komt de concrete rol van de provincie Overijssel op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen aan bod. Tot slot komt de mening van de Overijsselse gemeenten over de rol van de provincie naar voren en wordt ingegaan op de mogelijke rol van de provincie in de toekomst.

*De gewenste relatie van de provincie met gemeenten:
partnership als uitgangspunt*

Uit desk study van onder meer het Onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 2003-2007, de Perspectiefnota 2005, de nota Sociale Actie, de Partiële Streekplanherziening Wonen en de debatnotitie "Wonen en Zorg voor ouderen in de toekomst" komt een heldere gewenste relatie met gemeenten naar voren. Deze wens wordt eveneens uitgesproken tijdens de interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Samenvattend staan de onderstaande uitgangspunten centraal bij de gewenste relatie van de provincie met gemeenten.

- De provincie neemt steeds meer een ontwikkelende rol, in plaats van een toetsende rol aan. Ontwikkelingen moeten van onderop komen, niet van bovenaf. De provincie wil niet hiërarchisch opereren, maar meer als partner voor gemeenten (partnership). De provincie en gemeenten zijn gelijkwaardige partners en er wordt gezamenlijk gewerkt aan de publieke taak. De provincie zou geen verlengd lokaal bestuur of een vervangend lokale, compenserende overheid moeten zijn. Concreet betekent dit dat de provincie geen lokale taken oppakt.
- De regierol en de ontwikkeling en uitvoering van beleid vindt plaats op decentraal niveau. Dat wil zeggen dat de provincie niet op de stoel van gemeenten gaat zitten, maar dat gemeenten beleid ontwikkelen en uitvoeren. De gedachte hier achter is dat gemeenten een wettelijke taak hebben, dat gemeenten weten wat er lokaal speelt en op lokaal niveau beschikken over een netwerk. De provincie wil hierop aansluiten door vraaggericht beleid. Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in de nota's die betrekking hebben op wonen, zorg en welzijn voor ouderen (nota Sociale Actie en Partiële Streekplanherziening Wonen). Op sociaal terrein wordt er naar gestreefd zoveel mogelijk aan te sluiten op gemeentelijke plannen en zijn gemeenten richtinggevend. Op het terrein van wonen krijgen gemeenten meer ruimte voor een eigen woonbeleid en worden afspraken gemaakt met gemeenten.
- Bovenstaande uitgangspunten sluiten aan op de gemeentelijke herindeling in de provincie Overijssel waardoor krachtiger gemeenten zijn ontstaan. Gemeenten zijn steeds beter in staat om zelfstandig te functioneren. Hierbij past een grotere beleidsruimte voor gemeenten en activiteiten van de provincie op lokaal niveau worden daardoor steeds minder van belang.

Deze uitgangspunten worden binnen de provincie als een realistische rol aangemerkt. Binnen dit kader maakt men binnen de provincie Overijssel overigens onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken voor de provincie. Voor wettelijke taken (zoals het streekplan en op het terrein van wonen) is er volgens enkele geïnterviewden sprake van sturing richting gemeenten.

De praktijk: partnership breed gedragen, maar niet in alle gevallen onderscheid tussen provinciale taken en taken van anderen

De hierboven beschreven gewenste relatie met gemeenten wordt breed gedragen door de geïnterviewde betrokkenen binnen de provinciale organisatie. In de Perspectiefnota 2005 wordt echter gesteld dat de provincie te vaak nog een rol heeft die slechts een beperkte aanvulling is op wat gemeenten doen. Daarop aansluitend geven enkele geïnterviewden aan dat de provincie niet altijd onderscheid maakt tussen provinciale en taken van anderen (zoals gemeenten). Dit geldt vooral voor terreinen waar de provincie geen wettelijke taak heeft en autonoom beleid heeft ontwikkeld. De provincie pakt deze zaken op vanuit een verantwoordelijkheidsgevoel en een bepaalde betrokkenheid. Volgens enkele geïnterviewden is het lastig om geen compenserende overheid te zijn. Er bestaat volgens hen binnen de provincie altijd de neiging om lokale activiteiten te willen ontwikkelen. Deze activiteiten zijn immers veelal concreet en resultaten zijn goed zichtbaar in de maatschappij. Als voorbeeld noemt een geïnterviewde het feit dat de provincie beleid heeft geformuleerd ten aanzien van huisartsenposten (als onderdeel van beleid op het terrein van zorg en welzijn). Dit is volgens deze betrokkene binnen de provincie een lokale taak op het terrein van zorg en welzijn waar de provincie zich niet mee bezig zou moeten houden. Daarnaast wordt er volgens een andere geïnterviewde door de provincie bijvoorbeeld een project gesubsidieerd dat binnen het domein van de Thuiszorg ligt en daarom niet door de provincie opgepakt zou moeten worden.

Het bovenstaande betekent dat de provincie Overijssel er naar streeft een partner te zijn voor andere partijen (zoals gemeenten) en dat dit streven breed gedragen wordt binnen de provincie. Er blijkt echter eveneens dat de provincie niet in alle gevallen onderscheid maakt tussen provinciale taken en taken van anderen.

De rol volgens de provincie: de provincie stimuleert en brengt partijen bij elkaar

De provinciale rol op het sociale domein is weergegeven in de nota Sociale Actie. Daarin worden de taken van de provincie omschreven als adviserend, regisserend, initiërend, ondersteunend en/of uitvoerend. In de nota Sociale Actie wordt gesteld dat het sociale beleid voor het grootste deel met behulp van subsidies aan externe partners wordt uitgevoerd. Op het terrein van wonen worden prestatieafspraken gemaakt die moeten bijdragen aan de slagvaardige positie van gemeenten op lokaal niveau. De inbreng van de provincie wordt daarbij omschreven als het aanjagen van woningbouwprojecten, het stimuleren van bovenlokale afstemming en samenwerking, het agenderen van onderwerpen en het leveren van financiële bijdragen (Partiële Streekplanherziening Wonen).

Uit de meeste interviews blijkt dat de rol van de provincie helder is binnen de provinciale organisatie. Betrokkenen binnen de provinciale organisatie omschrijven de huidige provinciale rol als stimulerend, faciliterend en ondersteunend. Deze omschrijving sluit aan op de rol die beschreven wordt in de nota Sociale Actie en de Partiële Streekplanherziening Wonen. Enkele geïnterviewden ervaren de rol van de provincie overigens als lastig. Volgens deze geïnterviewden is de provincie nog zoekende naar de mogelijkheden die de provincie heeft op het terrein van zorg en welzijn. Dit houdt volgens deze geïnterviewden vooral verband met het feit dat de provincie op het terrein van zorg en welzijn geen wettelijke taken heeft (met uitzondering van de steunfunctietaken). Vanuit het beleidsterrein wonen heeft de provincie wel een prominente en heldere rol.

Concreet ligt de rol van de provincie volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie op twee vlakken:

1. Voorwaarden scheppen en stimuleren

In aansluiting op de hierboven beschreven bestuursfilosofie laat de provincie gemeenten doen wat gemeenten zelf willen en kunnen. De provincie is voorwaardenscheppend en waar gemeenten steun vragen springt de provincie bij. Enkele geïnterviewden geven aan dat het van groot belang is niet te "zorgen voor" maar te "zorgen dat". Dit betekent dat de provincie de activiteiten niet zelf moet uitvoeren, maar er voor moet zorgen dat anderen het oppakken. De provincie neemt deze verantwoordelijkheid op zich door vanuit kennis en inhoud bepaalde thema's op de agenda te plaatsen. Andere partijen worden gestimuleerd of als het ware verleid om zaken op te pakken ("je moet wel gek zijn als je het niet oppakt"). Dit betekent overigens niet dat er geen doelstellingen

worden gesteld. Gemeenten worden geholpen bij bewustwording en zoeken naar oplossingen. Hierbij wordt opgemerkt dat de provincie niet moet gaan voor de grijze massa, maar voorlopers vooral de eigen gang moet laten gaan.

2. Bovenlokale afstemming

De provincie wil een bijdrage leveren aan een goede keten tussen wonen, zorg en welzijn door bovenlokale afstemming en het bij elkaar brengen van partijen. Volgens enkele geïnterviewden is de provincie met name bij niet-wettelijke taken goed in staat om deze taak op zich te nemen, omdat de provincie een neutrale rol op zich kan nemen en boven de partijen kan staan. Het belang van de burger kan daardoor centraal gesteld worden. Uit de interviews komt naar voren dat netwerken van de provincie van belang worden geacht voor gemeenten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om contacten met ministeries. Om deze taak goed op zich te kunnen nemen acht men het van belang dat de provincie door het ministerie als partner wordt beschouwd, omdat anders de mogelijkheid bestaat dat de provincie wordt gepasseerd. Dit geldt vooral voor niet-wettelijke taken van de provincie.

Ten aanzien van de rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn is het van belang op te merken dat de rol van de overheid in het algemeen aan verandering onderhevig kan zijn door maatschappelijke ontwikkelingen. Uit de interviews komt de opmerking naar voren dat ouderen steeds meer geëmancipeerd raken en dat de financiële armslag van ouderen groter wordt. Daarnaast neemt het belang van de markt en partijen zoals woningcorporaties toe. In vergelijking met de huidige situatie zou dit betekenen dat de overheid zich iets meer terugtrekt. Wanneer er mensen tussenuit vallen en zich niet zelf kunnen redden springt de overheid bij, maar in toenemende mate zal het overgelaten worden aan het individu en andere partijen.

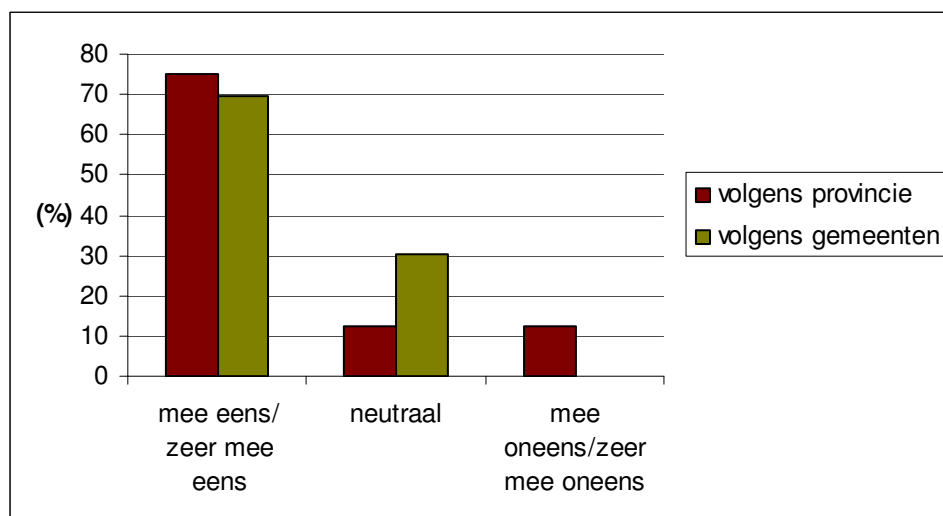
Rol volgens gemeenten: de provincie heeft vooral een faciliterende rol

Aan de geïnterviewde gemeenten is gevraagd welke rol de provincie Overijssel heeft op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Volgens de meeste gemeenten heeft de provincie vooral een faciliterende rol. Een kleiner aantal gemeenten noemt daarnaast bovenlokale afstemming door de provincie.

Concreet denken gemeenten bij activiteiten van de provincie aan subsidieverlening, versnelling van procedures, informatieverschaffing, uitwisseling van ideeën en kennis en het bevorderen van samenwerking tussen gemeenten. Het is van belang op te merken dat een aantal grotere gemeenten aangeeft de provincie niet echt nodig te hebben. Men stelt dat de provincie niet voorop loopt en dat vooral kleinere gemeenten contact zoeken met de provincie. In het algemeen kan echter worden gesteld dat het beeld van gemeenten aansluit op de rol die de provincie wil hebben, namelijk het stimuleren en bij elkaar brengen van andere partijen (zoals hierboven beschreven).

Aan de betrokkenen binnen de provinciale organisatie en aan de gemeenten is gevraagd of de rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn op dit moment duidelijk is. Hieruit komt naar voren dat de rol van de provincie op dit moment volgens een meerderheid duidelijk is (zie figuur 3.1). Een aandachtspunt is echter het relatief grote aandeel gemeenten dat hier neutraler tegenover staat: niet alle gemeenten vinden de rol van de provincie duidelijk.

Figuur 3.1. Stelling: De rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen is duidelijk¹.



¹ 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.

Volgens gemeenten hoeft de rol van de provincie in de toekomst niet te veranderen

Aan de gemeenten is gevraagd welke rol de provincie bij voorkeur zou moeten hebben op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Hieruit komt naar voren dat de huidige rol van de provincie volgens gemeenten niet wezenlijk hoeft te veranderen. Gemeenten noemen vooral activiteiten van de provincie die al zijn opgepakt (zoals ondersteuning en bovenlokale afstemming). Als mogelijke aanvulling noemen gemeenten dat voorlopers meer gestimuleerd moeten worden. Nu wordt volgens deze gemeenten vooral ingezet op gemeenten die achterblijven. Een andere aanvulling betreft aandacht voor de landelijke agenda. De provincie zou niet alleen aandacht moeten hebben voor de lokale agenda, maar ook voor de landelijke.

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning krijgen de gemeenten een belangrijke rol toebedeeld op het gebied van welzijn en zorg. De provincie Overijssel wil daarbij helpen met kennis, innovatie en ondersteuning bij de uitvoering. De vraag komt naar voren of de rol van de provincie door de invoering van de Wmo verandert. Binnen de provinciale organisatie zijn de meningen verdeeld over deze vraag. Een aantal betrokkenen is van mening dat de rol van de provincie verandert omdat de provincie nog meer een partner zal worden voor gemeenten. Anderen geven aan dat de rol van de provincie niet verandert, maar de rol van de gemeente des te meer. Er wordt overigens opgemerkt dat de rol van de provincie afhankelijk is van de hoeveelheid ruimte die de provincie krijgt van gemeenten en dat de rol van de provincie in het kader van de Wmo nog zoekende is.

Uit de interviews met gemeenten komt een eenduidiger beeld naar voren. De rol van de provincie verandert niet door de invoering van de Wmo, met name niet omdat de provincie slechts beperkt wettelijke taken heeft binnen het gebied van de Wmo (een uitzondering vormt de steunfunctie van de provincie). Wel wordt aangegeven dat de provincie een toegevoegde waarde kan hebben ten aanzien van het volgende aspect. De provincie kan bewaken dat er geen (grote) verschillen gaan ontstaan tussen gemeenten. Dit om burgers vergelijkbare zorgverlening aan te kunnen bieden en te voorkomen dat burgers tussen gemeenten gaan "shoppen". De provincie zou in dat kader de (bovenlokale) samenwerking tussen gemeenten kunnen bevorderen.

In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid ingegaan op de aansluiting van het provinciale beleid op het gemeentelijke beleid.

3.2.2 Uitgangspunten van het beleid van de provincie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitgangspunten voor het beleid van de provincie Overijssel. Daarbij wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de provincie Overijssel inzicht heeft in behoeften in de maatschappij en op welke wijze de provincie Overijssel het beleid en doelstellingen van dit beleid heeft geformuleerd.

Veel informatie over maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften

Uit desk study en uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie blijkt dat de provincie Overijssel beschikt over een grote hoeveelheid informatie en bronnen over wensen en behoeften van ouderen in de provincie. Daarnaast is door de provincie geïnterviewd welke behoeften andere partijen zoals gemeenten en zorgaanbieders hebben op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Wat betreft beschikbare informatie kan gedacht worden aan beleidsnotities van andere provincies en onderzoeken die zijn geïnitieerd vanuit het Rijk. Daarnaast heeft de provincie Overijssel een specifiek onderzoek uitgezet naar wonen, zorg en welzijn voor ouderen en wordt informatie over de doelgroep ingewonnen via gemeenten, ouderenorganisaties en vraagonderzoeken van bijvoorbeeld de steunfunctie-instelling Arcon.

Maatschappelijke ontwikkelingen als vertrekpunt voor beleid

In dit onderzoek is niet ingegaan op de inhoudelijke aansluiting tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het door de provincie geformuleerde beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Wel is ingegaan op de vraag welke uitgangspunten de provincie heeft gehanteerd bij de totstandkoming van dit beleid. Uit interviews en desk study komt naar voren dat informatie over wensen en behoeften in de maatschappij als vertrekpunt is genomen voor het formuleren van het provinciale beleid. Zo wordt in de debatnotitie "Wonen en Zorg voor ouderen in de toekomst" een overzicht gegeven van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het thema wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Daarnaast wordt tijdens interviews benadrukt dat de provincie Overijssel bij het formuleren van het beleid uitdrukkelijk extern gericht is geweest. Dit betekent dat de provincie met het beleid bijvoorbeeld wil inspelen op de maatschappelijke trends van vergrijzing en een toename van mensen met een zorgbehoefte die zelfstandig wonen. Daarnaast wil de provincie bijvoorbeeld inspelen op de behoefte aan ondersteuning bij het realiseren van de

woningbouwopgave en op de behoefte aan ondersteuning op het terrein van domotica.

Geen uitgewerkte visie op meerwaarde van de provincie

Uit het bovenstaande blijkt dat de provincie maatschappelijke ontwikkelingen als vertrekpunt heeft genomen voor het formuleren van het beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Daarnaast blijkt uit de interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie dat er bij het formuleren van beleid is nagegaan waar de provincie invloed op heeft, welke doelen en activiteiten een bijdrage kunnen leveren aan het maatschappelijke probleem en hoe deze bijdrage kan worden gemeten. Uit verschillende bronnen komt echter naar voren dat de provincie geen uitgewerkte visie heeft ten aanzien van de meerwaarde die de provincie vanuit haar rol wil leveren. Concreet betekent dit dat het binnen de provincie Overijssel niet volledig duidelijk is waarom de provincie bepaalde verantwoordelijkheden heeft genomen en wat het zou betekenen voor de maatschappij als de provincie deze verantwoordelijkheden niet zou nemen.

Deze constatering is gebaseerd op de volgende bronnen:

- Uit de interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat de koppeling tussen maatschappelijke ontwikkelingen en daarop aansluitende ambities en keuzes van de provincie onderbelicht is gebleven. Er is volgens deze geïnterviewden wel informatie op een rij gezet over maatschappelijke ontwikkelingen, maar er is geen brede analyse gemaakt van de aansluiting tussen deze ontwikkelingen en de ambities van de provincie. Zeker als de provincie geen wettelijke taak heeft, is een dergelijke analyse volgens deze geïnterviewden van belang. Men stelt dat de provincie haar positie moet verdienen en dat zonder een dergelijke analyse het gevaar bestaat dat de provincie in de marge werkt. Dit betekent overigens niet dat de activiteiten van de provincie geen meerwaarde kunnen hebben, maar het is niet uitgewerkt wat die meerwaarde van de provincie precies zou moeten zijn.

Uit de interviews blijkt dat niet iedereen het beleid op het terrein van zorg en welzijn helder vindt. Zorg en welzijn worden beschouwd als lastige terreinen voor de provincie, omdat de provincie geen wettelijke taak heeft (met uitzondering van de steunfunctietaken). Hierdoor ligt het niet vast op welke maatschappelijke ontwikkelingen de provincie in gaat spelen en welke rol de provincie daarbij aanneemt. Dit maakt het moeilijker beleid te formuleren voor niet-wettelijke

taken dan voor wettelijke taken. Enkele geïnterviewden spreken binnen dit kader de wens uit dat niet-wettelijke taken gekoppeld worden aan een wettelijke taak. De niet-wettelijke taken kunnen dan volgens hen profiteren van de bestuurlijke slagkracht van de wettelijke taken.

- In documenten van de provincie Overijssel (zoals de nota Sociale Actie en de Partiële Streekplanherziening Wonen) wordt het beleid van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn uiteengezet. Uit de desk study blijkt echter dat de onderbouwing van een groot aantal gemaakte keuzes niet kan worden teruggevonden in deze stukken. Hierop aansluitend wordt in de Perspectiefnota 2005 gesteld dat de provincie te vaak nog een rol heeft die slechts een beperkte aanvulling is op wat gemeenten ook al doen. In stukken zoals de nota Sociale Actie, de Partiële Streekplanherziening Wonen en het Onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 2003-2007 wordt in algemene zin ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen en daarop aansluitende beleidskeuzes (bijvoorbeeld het belang van levensloopbestendige woningen en een toegankelijk zorgaanbod). Waarom echter is gekozen voor bepaalde concrete activiteiten van de provincie wordt niet aangegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de keuze om woonzorgcomplexen te subsidiëren. Deze keuzes sluiten wellicht aan op de door de provincie beschreven ontwikkelingen, maar waarom precies gekozen is voor deze activiteiten wordt niet duidelijk.
- Het bovenstaande sluit aan op een bevinding uit het publieksdebat “hoe wil ik oud worden in Overijssel” (18 januari 2006, Deventer, georganiseerd door de provincie). Tijdens dit debat is ingegaan op de behoeften van ouderen en werd het belang van inzicht in deze behoeften benadrukt. Daarbij werd echter eveneens aangegeven dat het beleid van de provincie op dit integrale terrein nieuw is en dat het debat een vertrekpunt vormt voor een visie van de provincie. Dit impliceert dat er op dit moment niet een volledig uitgewerkte visie van de provincie bestaat.

Onduidelijkheid over voorbeeldprojecten

Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of projecten die worden gesubsidieerd in het kader van het programma Langer zelfstandig wonen een bredere uitstraling dienen te hebben in de maatschappij, bijvoorbeeld voor andere partijen of andere thema's. Binnen de provincie Overijssel wordt dit een voorbeeldfunctie van projecten genoemd. Uit de nota Sociale Actie blijkt niet dat de gesubsidieerde projecten een voorbeeldfunctie dienen te vervullen, terwijl uit de interviews naar voren komt dat men dit wel als een belangrijke doelstelling beschouwt.

Daarop aansluitend is het van belang op te merken dat het gewenste bereik van de gesubsidieerde projecten eveneens niet helder wordt gemaakt. In de nota Sociale Actie zijn bijvoorbeeld geen doelstellingen geformuleerd ten aanzien van aantal te bereiken gemeenten en andere partijen. Uit de interviews blijkt dat dit volgens bepaalde betrokkenen een belangrijk gemis is. Volgens betrokkenen doet de provincie er in het algemeen niet voldoende aan om resultaten van beleid breder te laten doorwerken in de samenleving en zou de provincie eisen kunnen stellen bij subsidiëring die de voorbeeldwerking bevorderen. Hierbij denkt men aan de eis dat partijen alleen subsidie ontvangen wanneer opgetreden wordt als ambassadeur voor collega's of andere partijen. Op dit moment worden er volgens deze geïnterviewden veel eisen gesteld aan organisaties voordat subsidie wordt verstrekt, maar daarna worden er te weinig eisen gesteld aan het verdere verloop van de gesubsidieerde projecten.

Een andere betrokkene binnen de provincie stelt dat er nog geen (goed) zicht op behaalde resultaten van de projecten bestaat en dat er daarom ook nog niet te zeggen valt hoe de verdere verspreiding van resultaten zal gaan plaatsvinden. Daarnaast vinden enkelen het onduidelijk voor welke thema's en voor welke partijen de projecten een voorbeeld vormen, omdat bij de selectie van projecten een brede analyse van maatschappelijke ontwikkelingen en aansluitende ambities van de provincie heeft ontbroken. Daardoor is het aangrijpingspunt van de gesubsidieerde projecten volgens deze geïnterviewden op dit moment niet goed.

Ouderen zijn gedifferentieerde groep

Het beleid is zoals gemeld in hoofdstuk 2 niet alleen gericht op de specifieke doelgroep ouderen. De doelgroep ouderen is één van de vele doelgroepen. Dit komt terug in de nota Sociale Actie en wordt benadrukt in de interviews met betrokkenen. De provincie Overijssel heeft uitdrukkelijk ook gekozen voor andere doelgroepen zoals lichamelijk en geestelijk gehandicapten en mensen met een psychische

handicap. Volgens enkele geïnterviewden is het een bewuste keuze beleid te formuleren voor verschillende doelgroepen, maar ouderen krijgen de meeste aandacht. De reden hiervoor is dat ouderen de grootste groep zijn.

Daarnaast wordt in een aantal interviews gesteld dat behoeften en wensen binnen de doelgroepen zeer gedifferentieerd zijn en dat deze diversiteit binnen de doelgroep ouderen steeds meer aandacht krijgt. Hierop aansluitend blijkt uit de debatnotitie "Wonen en Zorg voor ouderen in de toekomst" dat er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt is tussen leeftijdsgroepen binnen de doelgroep ouderen. Vanuit de expertmeeting die in het kader van dit onderzoek is gehouden met betrokkenen van maatschappelijke organisaties en ouderenbonden wordt eveneens 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 die van 75+ers.

Beleid teveel ingezet vanuit probleem

Op dit moment is het beleid volgens een aantal betrokkenen binnen de provinciale organisatie teveel vanuit een probleem ingezet. Ouderen kunnen ook als een kans worden beschouwd, bijvoorbeeld als economisch interessante groep of als groep waarmee de sociale cohesie kan worden bevorderd. Het zou volgens deze betrokkenen goed zijn als wonen, zorg en welzijn minder als een probleem benaderd wordt.

3.2.3 Meetbaarheid doelen provincie

De doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen zijn geformuleerd in hoofdstuk 2. Zowel uit de desk study als uit de interviews blijkt dat de centrale doelstelling van het beleid van wonen, zorg en welzijn is ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Deze doelstelling is derhalve breed gedragen binnen de provinciale organisatie.

Ten aanzien van de meetbaarheid van doelstellingen komt een aantal aandachtspunten naar voren.

- *Veelheid aan doelstellingen komt meetbaarheid niet ten goede*

Een aandachtspunt is de veelheid aan aanvullende doelstellingen die leven binnen de provincie. Uit desk study (zie ook hoofdstuk 2) en uit de interviews komt

een groot aantal doelstellingen naar voren die betrekking hebben op wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Deze doelstellingen liggen weliswaar in het verlengde van de centrale doelstelling (langer zelfstandig wonen), maar een veelheid aan doelstellingen komt de meetbaarheid van beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen niet ten goede.

- *Geformuleerde doelstellingen zijn meetbaar*

De doelen die zijn geformuleerd in de documenten van de provincie Overijssel zijn in het algemeen meetbaar gemaakt. In de Programmabegroting 2005 zijn bijvoorbeeld de doelstellingen geformuleerd dat er in 2005 tenminste 120 aangepaste domotica-woningen worden gerealiseerd en dat er twee experimenten zijn gestart rond bundeling van bezorgdiensten. Ten aanzien van wonen zijn eveneens meetbare doelstellingen geformuleerd. In de Programmabegroting 2005 wordt bijvoorbeeld gesteld dat er in 2005 4.500 woningen moeten zijn toegevoegd aan de woningvoorraad.

- *Verskillende interpretaties van het begrip SMART*

In de Perspectiefnota 2005 wordt de afrekenbaarheid van de provinciale activiteiten benadrukt. Er wordt echter eveneens gesteld dat het van belang is realistische doelen te formuleren en dat doelen niet altijd zo concreet als bij gemeenten geformuleerd kunnen worden. Deze nuance komt terug als gekeken wordt naar de bevindingen uit de interviews. Uit de interviews komt naar voren dat het begrip SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) verschillend wordt geïnterpreteerd. Enkele geïnterviewden zijn van mening dat veel aspecten van provinciaal beleid in het algemeen niet gemeten kunnen worden en dat het motto "meten is weten" in die gevallen op een misverstand berust. Anderen zijn van mening dat verzakelijking binnen de provincie een goede zaak is, maar dat hier vaak te ver ingegaan wordt. Er worden veel doelstellingen geformuleerd die niet binnen de invloedssfeer liggen van de provincie en er wordt vaak begonnen bij het te behalen resultaat. Men acht het van belang dat doelstellingen van de provincie in bepaalde gevallen ook indirect worden geformuleerd, zeker wanneer de provincie er geen invloed op heeft. Een gedragsverandering van bijvoorbeeld gemeenten is een mogelijk concreet doel voor de provincie, maar

het hoeft daarbij niet per definitie te gaan om directe resultaten in de maatschappij. In die gevallen zouden specifieke doelstellingen moeten leiden tot het voorkomen van vrijblijvendheid in doelen en resultaten.

3.3 Rol en beleid van gemeenten

Een belangrijke verantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen ligt bij gemeenten. De gemeente is als lokale overheid een belangrijke partner voor de provincie. Voor een goed beeld van de rol en het beleid van de provincie is het 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 Overijssel.

In hoofdstuk 5 wordt overigens uitgebreid ingegaan op de aansluiting van provinciaal beleid op wensen en behoeften van gemeenten.

3.3.1 Rol van de gemeente

Volgens gemeenten: regie

De rol van de gemeente zoals die uit het onderzoek met betrekking tot het beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen naar voren komt, heeft meerdere aspecten. De meest genoemde rol is de regierol van de gemeente. Daarnaast worden als andere belangrijke rollen van de gemeente coördineren, faciliteren en initiëren genoemd. Dit bevestigt dat de gemeente op het gebied van wonen, zorg en welzijn niet alleen een uitvoerende rol heeft maar ook een samenbrengende en richtinggevende rol ten aanzien van andere partijen die betrokken zijn bij het beleid. Dit laatste is een belangrijk aspect voor een geïntegreerde aanpak van het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn.

Volgens provincie: regie

Binnen de provinciale organisatie wordt de gemeente met name als regisseur op het terrein van wonen, zorg en welzijn beschouwd. Dit sluit aan op de rol die gemeenten voor zichzelf zien weggelegd. Daarnaast zien betrokkenen binnen de provinciale organisatie de gemeente als uitvoerders en subsidieaanvragers.

3.3.2 Beleid van de gemeente

Inhoud van het beleid

Het woonzorgbeleid van gemeenten in Overijssel is zeer divers, maar uit de interviews met gemeenten komt naar voren dat bijna alle gemeenten wonen, zorg en welzijn zoveel mogelijk als een samenhangend aandachtsgebied willen oppakken. Helder is dat nog niet alle gemeenten daar op dit moment reeds in zijn geslaagd. Bij veel aspecten wordt onderscheid gemaakt tussen wonen enerzijds en zorg en welzijn anderzijds. Uit het onderzoek volgt overigens dat veel geïnterviewde gemeenten al langer actief zijn ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Bij het gemeentelijk beleid worden andere spelers op dit terrein zoals welzijninstellingen, zorgaanbieders, woningcorporaties en huisartsen veelal betrokken.

Zicht op behoeften

Net als binnen de provincie zijn gemeenten in het algemeen niet alleen gericht op de specifieke doelgroep ouderen. Ouderen vormen één van de verschillende doelgroepen. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat het verkrijgen van een totaalbeeld betreffende de behoeften van ouderen om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen geen eenvoudige zaak is. Gebleken is dan ook dat verschillende gemeenten nog bezig zijn met het verkrijgen of actualiseren van het hier bedoelde totaalbeeld. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van landelijk bekende gegevens, en door samenwerking met andere organisaties als woningcorporaties, GGD, wachtlijstbeheerders en zorgkantoren.

Doelstellingen

Het centrale doel van beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn is ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. De gemeenten geven aan dat het SMART formuleren van doelstellingen voor wat betreft het aspect wonen (veel) beter realiseerbaar is (via prestatieafspraken) dan ten aanzien van de aspecten zorg en welzijn. Op het terrein van zorg en welzijn wordt wel getracht de doelstellingen (enigermate) SMART te formuleren maar dit blijkt in de praktijk toch lastig. Onderkend wordt dat het niet (geheel) SMART formuleren van doelstellingen risico's inhoudt ten aanzien van het tijdig en volledig realiseren van geformuleerde doelstellingen.

Beleid heeft prioriteit en er is commitment

In zijn algemeenheid geldt dat het ouderenbeleid prioriteit heeft binnen het gemeentelijk beleid. Van belang blijft hierbij het gegeven dat bij dit beleid veelal sprake is van een geïntegreerde aanpak van ouderen, starters en gehandicapten. De commitment voor het ouderenbeleid binnen de gemeentelijke organisatie kan overwegend als groot worden aangemerkt.

3.4 Samenvatting

De bevindingen in dit hoofdstuk kunnen als volgt kort worden samengevat:

- De provincie Overijssel streeft er naar een partner te zijn voor gemeenten en wil niet op de stoel van gemeenten gaan zitten. Dit streven wordt breed gedragen binnen de provincie. Er blijkt echter eveneens dat de provincie niet in alle gevallen onderscheid maakt tussen provinciale taken en taken van andere partijen (zoals gemeenten).
- Concreet ligt de rol van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen op twee vlakken: voorwaarden scheppen/stimuleren en bovenlokale afstemming. De rol van de provincie op dit moment is volgens een meerderheid van betrokkenen binnen de provincie en binnen gemeenten duidelijk.
- De provincie Overijssel heeft maatschappelijke ontwikkelingen als vertrekpunt genomen voor het formuleren van het beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. De provincie heeft echter geen uitgewerkte visie ten aanzien van de meerwaarde die de provincie vanuit haar rol wil leveren. Dit betekent dat het binnen de provincie Overijssel niet volledig duidelijk is waarom de provincie bepaalde verantwoordelijkheden heeft genomen en wat het zou betekenen voor de maatschappij als de provincie deze verantwoordelijkheden niet zou nemen.
- Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of de in het kader van het programma Langer zelfstandig wonen gesubsidieerde projecten een voorbeeldfunctie dienen te vervullen voor andere partijen en thema's. Daarop aansluitend wordt het gewenste bereik van de gesubsidieerde projecten eveneens niet helder gemaakt.
- De doelstellingen die door de provincie Overijssel zijn geformuleerd zijn in de praktijk meetbaar.
- Gemeenten hebben vooral de regierol op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Niet alle gemeenten zijn reeds geslaagd in een geïntegreerde aanpak, maar

het beleid heeft in het algemeen prioriteit binnen gemeenten.

Het volgende hoofdstuk richt zich meer op 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

In dit hoofdstuk staan de bevindingen ten aanzien van de inzet van beleid en de interne afstemming centraal. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de vraag welke mogelijkheden de provincie inzet om de doelen te bereiken, terwijl in paragraaf 4.3 de interne afstemming op het terrein van wonen, zorg en welzijn aan bod komt.

4.2 Inzet van sturingsmogelijkheden door de provincie

Al eerder werd duidelijk dat de provincie uiteenlopende sturingsmogelijkheden heeft om tekorten aan geschikte woningen voor ouderen aan te pakken en 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. Concreet worden de mogelijkheden 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 beleidsmogelijkheden in de praktijk in te zetten (zie ook hoofdstuk 1).

In hoofdstuk 2 is weergegeven welke beleidsdoelen de provincie Overijssel heeft geformuleerd en hoe de provincie deze doelen wil bereiken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke mogelijkheden de provincie in de praktijk inzet om de beleidsdoelen te bereiken en op de vraag of de provincie op dit moment voldoende mogelijkheden heeft.

De provincie zet veel mogelijkheden in om doelstellingen te bereiken

Voor een effectief beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen is het van belang dat de provincie de verschillende sturingsmogelijkheden in de praktijk benut. Aan betrokkenen binnen de provinciale organisatie is daarom gevraagd welke activiteiten de provincie inzet om de doelstellingen op het terrein van wonen, zorg en welzijn te bereiken. Uit de interviews komt naar voren dat de provincie Overijssel een groot aantal verschillende sturingsmogelijkheden inzet. Met name ten aanzien van wettelijke mogelijkheden op het terrein van wonen zijn de meningen helder. Men stelt dat de provincie wat betreft

wonen alle beschikbare mogelijkheden inzet om versnelling in de woningbouw met een betere kwaliteit te realiseren. Op het terrein van wonen worden onder andere het streekplan, prestatie-afspraken met gemeenten, de Bouwimpuls, het ISV budget, informatieverstrekking en aandacht voor procedureversnelling genoemd.

Uit de interviews komt naar voren dat ook veel mogelijkheden van de provincie op het terrein van zorg en welzijn worden ingezet door de provincie Overijssel. Hierbij komen activiteiten van de provincie naar voren zoals de opzet van woonzorgzones, Kulturhusen, Wmo-loketten, IZIT (Innovatie van Zorg en ICT in Twente), ondersteunen van steunpunten mantelzorg, belangenbehartiging mantelzorg, steunfunctiewerk en experimenten in relatie tot de Wmo.

Het is van belang op te merken dat mogelijkheden van de provincie op andere terreinen dan wonen, zorg en welzijn nauwelijks worden genoemd door de betrokkenen binnen de provincie. Er wordt gesteld dat andere thema's dan wonen, zorg en welzijn relevant zijn, maar dat op dit moment hier alleen indirect rekening mee wordt gehouden. Hierbij wordt vooral gedacht aan de thema's economie en verkeer en vervoer.

Provincie heeft voldoende mogelijkheden

Aan betrokkenen binnen de provinciale organisatie is gevraagd of de provincie op dit moment over voldoende mogelijkheden beschikt om de doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn te bereiken. In het algemeen is men van mening dat de provincie voldoende mogelijkheden heeft. Enkele geïnterviewden stellen dat, als er mogelijkheden zouden missen, de provincie er wel mee aan de slag zou gaan. Daarnaast merkt een aantal betrokkenen op dat de provincie Overijssel er niet naar streeft om alle mogelijkheden te benutten, maar dat gestreefd wordt naar de meest effectieve mogelijkheden. Het gaat om prioriteiten en keuzes ten aanzien van thema's waarop ingezet wordt en bijbehorende activiteiten en middelen.

Een aantal geïnterviewden plaatst echter kritische kanttekeningen bij de keuzes van de provincie ten aanzien van de mogelijkheden die kunnen worden ingezet op het terrein van zorg en welzijn. De provincie is volgens deze betrokkenen nog zoekende naar de mogelijkheden die de provincie heeft op het terrein van zorg en welzijn. Dit houdt volgens deze geïnterviewden vooral verband met het feit dat de provincie op het terrein van zorg en welzijn geen wettelijke taken heeft (met uitzondering van de steunfunctietaken). Hierop aanvullend geeft men aan vooral mogelijkheden te zien wanneer niet-wettelijke taken worden

opgepakt in combinatie met een beleidsgebied waar wel een wettelijke taak is. De niet-wettelijke taken kunnen dan profiteren van de bestuurlijke slagkracht van de wettelijke taken. Deze geïnterviewden zijn van mening dat taken op het terrein van zorg en welzijn gekoppeld zijn aan wonen, maar dat deze koppeling sterker zou moeten worden gemaakt (zie ook paragraaf 4.3).

Overigens wordt opgemerkt dat externe ontwikkelingen de beleidsruimte voor de provincie sterk bepalen. Men stelt dat bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen niet gestuurd kunnen worden door de overheid en dat dit de inzet van verschillende mogelijkheden mede beïnvloedt. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan een verdergaande individualisering en de invloed van deze ontwikkeling op behoeften ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Daarnaast worden de mogelijkheden van de provincie begrensd door de rol van de provincie in verhouding tot andere partijen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 wil de provincie immers lokale zaken zoveel mogelijk over laten aan gemeenten.

4.3 Interne afstemming

Zoals is beschreven in hoofdstuk 1 is het voor effectief beleid 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. Zoals is beschreven in hoofdstuk 1 wordt in dit onderzoek gesteld dat voor interne afstemming onder andere sprake zou moeten zijn van samenwerking en van op elkaar aansluitende doelstellingen. De nadruk wordt in deze paragraaf gelegd op interne afstemming tussen de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn. Daarnaast wordt kort ingegaan op interne afstemming tussen de trits wonen, zorg en welzijn en andere beleidsterreinen. Vervolgens wordt aangegeven in hoeverre beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn prioriteit heeft binnen de provincie en of er sprake is van commitment.

Interne afstemming: ondanks interne afstemming komt beleid nog niet over als één geheel

Allereerst wordt weergegeven in hoeverre uit documenten van de provincie Overijssel blijkt dat er sprake is van interne afstemming van beleid en doelen op het terrein van wonen, zorg en welzijn. In de Perspectiefnota 2005, de Programmabegroting 2005, de nota Sociale Actie en de Partiële Streekplanherziening Wonen vormen verbindingen tussen verschillende beleidsterreinen het uitgangspunt. In deze documenten wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar een integrale aanpak van wonen, zorg en welzijn in de

provincie Overijssel. Dit komt concreet tot uiting in de nota Sociale Actie en de Partiële Streekplanherziening Wonen:

- De nota Sociale Actie schetst het provinciale beleid op het gebied van zorg, maatschappelijke ontwikkeling, integratie en kunst en cultuur. In de nota worden echter verbanden gelegd met het beleidsterrein wonen. Er wordt gesteld dat er bij langer zelfstandig wonen een natuurlijke relatie bestaat met volkshuisvestingsbeleid en dat de Partiële Streekplanherziening Wonen wordt ingezet om de doelen van het programma Langer zelfstandig wonen te bereiken. De doelstellingen in de nota Sociale Actie hebben niet alleen betrekking op de terreinen zorg, maatschappelijke ontwikkeling, integratie en kunst en cultuur, maar ook op het gebied van wonen. Eén van de doelen is bijvoorbeeld bij te dragen aan voldoende woningen voor ouderen.
- De Partiële Streekplanherziening Wonen gaat in op het woonbeleid van de provincie, maar de provincie zet in op een integrale benadering van wonen en op de verbinding van wonen met zorg en welzijn. Concreet worden er doelstellingen geformuleerd ten aanzien van sociale aspecten zoals voorzieningen en ruimte voor ontmoeting in de wijk met de mogelijkheid om wonen, zorg en welzijn te combineren.

Uit de bovenstaande documentenanalyse blijkt dat het beleid op het terrein van zorg en welzijn wordt verbonden met het woonbeleid. Daarnaast sluiten de doelstellingen in deze documenten op elkaar aan. Tijdens de interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie is uitgebreid ingegaan op de interne afstemming op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Hieruit komt naar voren dat er verschillende meningen bestaan over interne afstemming. Op beleidsniveau is men in het algemeen zeer positief over interne afstemming, terwijl er op bestuurlijk en managementniveau kanttekeningen worden geplaatst bij deze afstemming.

Volgens een groot aantal betrokkenen op **beleidsniveau** is er sprake van goede interne afstemming om de onderstaande redenen.

- Er is sprake van goede *samenwerking* tussen de terreinen wonen, zorg en welzijn. Men stelt dat er verbanden worden gelegd tussen de verschillende beleidsterreinen, dat men elkaar goed weet te vinden en dat deze samenwerking een intensieve, constante en vanzelfsprekende zaak is. Er is geen scheiding tussen een "woonwereld" of een "zorgwereld".
- Volgens de meerderheid van de betrokkenen op beleidsniveau komen de *doelstellingen* die de

provincie voor zichzelf heeft geformuleerd op het terrein van wonen, zorg en welzijn in voldoende mate terug op de verschillende relevante beleidsterreinen. Zo komen de doelstellingen ten aanzien van wonen, zorg en welzijn terug in het streekplan en in woonplannen. Sociale aspecten (zorg en welzijn) zijn meegenomen in de activiteiten van de provincie op het terrein van wonen. Fysieke aspecten (wonen) komen terug in activiteiten op het terrein van zorg en welzijn. Concreet betekent dit volgens de geïnterviewden dat het programma Langer zelfstandig wonen inhoudelijk afgestemd is op de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn. De afdeling wonen is betrokken bij het opstellen van en de besluitvorming omtrent het programma Langer zelfstandig wonen.

Op beleidsniveau wordt gemeld dat er niet alleen sprake is van afstemming, maar dat er ook sprake is van overlap. Ambities op het terrein van wonen kennen bijvoorbeeld overlap met ambities op het terrein van zorg en welzijn. Volgens deze betrokkenen is er sprake van integraal beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Twee projectgroepen zijn een voorbeeld van samenwerking op het terrein van wonen, zorg en welzijn: de projectgroep WMO/Wonen, zorg en welzijn en het Kernteam Wonen. In beide projectgroepen zijn zowel beleidsmedewerkers van wonen (Eenheid Ruimte Wonen en Bereikbaarheid) als beleidsmedewerkers van zorg/welzijn (Eenheid Zorg en Cultuur) vertegenwoordigd. De professionele houding van beleidsmedewerkers acht men voor deze integrale benadering essentieel.

Door een aantal geïnterviewden op **bestuurlijk en managementniveau** worden echter kanttekeningen geplaatst bij de interne afstemming. Er is volgens deze geïnterviewden wel sprake van interne samenwerking en van een ontwikkeling richting integraliteit, echter dit ziet men nog maar als een begin. Hierbij noemen deze geïnterviewden als voorbeeld dat verschillende beleidsafdelingen veelal wel samenwerken op een bepaald terrein, maar dat het resultaat voor mensen binnen en buiten de provinciale organisatie nog niet zichtbaar is als één geheel. Dit blijkt eveneens uit de manier waarop het provinciale beleid over komt bij gemeenten: gemeenten missen een integrale visie van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen.

Voor samenwerking achten enkele geïnterviewden binnen de provinciale organisatie het essentieel dat er gewerkt wordt aan een nieuwe attitude ten aanzien van samenwerking binnen de provincie. Deze nieuwe attitude is niet een vanzelfsprekendheid voor alle provinciale medewerkers: er zijn mensen die niet veranderen, mensen die bereid zijn om te veranderen en mensen die vanzelfsprekend veranderen.

Op bestuurlijk- en managementniveau wordt overigens gesteld dat interne afstemming complex is om de onderstaande redenen.

- Er lopen binnen de provinciale organisatie verschillende ontwikkelingen door elkaar heen. Hierbij denkt men aan een programmatische aanpak, een doelgroepenbenadering, gebiedsgericht werken en vakinhoudelijke ontwikkelingen. Daarnaast zijn de bevoegdheden van de provincie per beleidsterrein verschillend. Bij zorg en welzijn heeft de provincie geen wettelijke taak (met uitzondering van de steunfunctietaken) en is de provincie nog zoekende naar haar rol en mogelijkheden. Men acht het van belang nadrukkelijk vast te stellen welk terrein primair is wanneer wordt samengewerkt tussen verschillende beleidsterreinen.
- Er is een vorm van sturen nodig, die buiten het reguliere werkproces om gaat. Er dienen immers verbindingen gemaakt te worden tussen verschillende afdelingen en eenheden binnen de provincie. Niet al deze verbindingen vinden automatisch plaats. Dit betekent dat een grotere inspanning nodig is om deze verbindingen te bereiken dan bij activiteiten die behoren tot het reguliere werkproces. Op dit moment worden zwaardere projectleiders geworven.

Vooral afstemming tussen wonen, zorg en welzijn

Uit documenten van de provincie Overijssel blijkt dat er sprake is van enige afstemming van de trits wonen, zorg en welzijn met andere beleidsterreinen zoals economie en verkeer en vervoer. In de nota Sociale Actie wordt bijvoorbeeld gesteld dat er steeds meer dwarsverbanden worden gelegd met economie en verkeer en vervoer en in de Partiële Streekplanherziening wordt aangegeven dat het woonbeleid wordt afgestemd met beleid op het terrein van economie en verkeer.

Uit de interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt echter naar voren dat interne afstemming vooral plaatsvindt tussen de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn. Beleidsterreinen zoals economie en verkeer en vervoer worden volgens de geïnterviewden nauwelijks of alleen indirect betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. Het beleid op het terrein van wonen, zorg en welzijn wordt getrokken door de Eenheid Zorg en Cultuur en de Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid.

Enkele geïnterviewden geven aan dat het integreren van de fysieke, de sociale en de economische infrastructuur wel van belang is. Het provinciale beleid moet gericht zijn op al deze structuren waardoor een geïntegreerde aanpak voor wonen, zorg en welzijn beter mogelijk wordt. Anderen verwachten dat beleid ten aanzien van ouderen steeds meer vertaald wordt in overig beleid zoals economie en verkeer, omdat er een toename is van een programmatische aanpak. Hierbij denkt men bijvoorbeeld aan een programma dat gericht is op eenzaamheid van ouderen, waarbij alle relevante beleidsterreinen aan bod komen. Daarnaast betekent het bovenstaande niet dat er volgens de geïnterviewden in het geheel geen afstemming plaatsvindt tussen de trits wonen, zorg en welzijn en andere beleidsterreinen. Op het terrein van wonen worden bijvoorbeeld verbindingen gemaakt met verkeer en milieu en streeft men naar een totaalbeeld.

Beleid heeft prioriteit en er is commitment

Uit de interviews en uit desk study blijkt dat wonen, zorg en welzijn prioriteit heeft binnen de provincie Overijssel en dat er sprake is van commitment binnen de provinciale organisatie. Uit een aantal documenten van de provincie blijkt bijvoorbeeld het volgende:

- In het Onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 2003-2007 is wonen een centraal thema en wordt gesteld dat de provincie een vanzelfsprekende verantwoordelijkheid heeft om er voor te zorgen dat iedereen aantrekkelijk woont. In het Onderhandelingsakkoord wordt gemeld dat er naar gestreefd wordt om voldoende woningen voor ouderen en starters te realiseren en woningbouwprogramma's in de uitvoering te versnellen en wordt specifiek aandacht besteed aan de doelgroep ouderen.
- In de Perspectiefnota 2005 wordt goede afstemming tussen wonen, zorg en welzijn nagestreefd.

- In de nota Sociale Actie wordt gesteld dat de keten wonen, zorg en welzijn één van de topprioriteiten is in het provinciaal sociaal beleid,
- In de Partiële Streekplanherziening Wonen wordt bevestigd dat wonen een speerpunt is van het provinciale beleid en een kerntaak van de provincie.

Uit de interviews komt eveneens naar voren dat er een breed draagvlak voor activiteiten van de provincie op het terrein van zorg en welzijn bestaat. Het is echter van belang om ten aanzien van het autonoom beleid op het terrein van zorg en welzijn binnen de provinciale organisatie een kanttekening te plaatsen. Het beleid krijgt namelijk volgens enkele geïnterviewden veel aandacht, maar een niet-wettelijke taak heeft op zich een wat lagere prioriteit.

4.4 Samenvatting

De bevindingen in dit hoofdstuk kunnen als volgt kort worden samengevat:

- De provincie Overijssel zet een groot aantal verschillende sturingsmogelijkheden in om de beleidsdoelen te bereiken. De provincie is echter nog zoekende naar de mogelijkheden die de provincie heeft op het terrein van zorg en welzijn.
- Beleid op het terrein van zorg en welzijn wordt verbonden met het woonbeleid. Daarnaast sluiten de doelstellingen op elkaar aan in de verschillende documenten van de provincie. Ondanks verbindingen tussen beleidsterreinen komt beleid op gemeenten nog niet over als één geheel. Door geïnterviewden binnen de provinciale organisatie op bestuurlijk en managementniveau wordt ook aangegeven dat het beleid nog niet over komt als één geheel.
- Uit documenten blijkt dat er naar gestreefd wordt verbindingen te leggen tussen de trits wonen, zorg en welzijn en andere terreinen (zoals economie en verkeer). Uit interviews komt echter naar voren dat deze verbindingen nauwelijks of alleen indirect worden gemaakt.
- Er is binnen de provincie een breed draagvlak voor doelstellingen van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen.

In het volgende hoofdstuk komt de afstemming van het provinciale beleid op wensen en behoeften van gemeenten aan bod.

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

5.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aansluiting van het provinciale beleid op de behoeften en wensen van de gemeenten voor het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Om hier zicht op te krijgen worden drie items onderscheiden:

- de bekendheid van het provinciaal beleid en activiteiten (paragraaf 5.2);
- de betrokkenheid bij het formuleren van beleid (paragraaf 5.3);
- de beoordeling van het provinciale beleid (paragraaf 5.4).

In dit onderzoek gaat het over het brede provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Alleen daar waar concreet is gevraagd naar het programma Langer zelfstandig wonen, wordt dit programma vermeld.

5.2 **Bekendheid met beleid**

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 de provincie voor beleid in het algemeen en specifiek wanneer het is gericht op andere betrokken partijen zoals gemeenten.

5.2.1 Bekendheid met beleid en activiteiten

Gemeenten bekend met verschillende activiteiten van de provincie, maar kennen het programma niet

De provincie Overijssel heeft haar woonzorgbeleid voor ouderen concreet vormgegeven door middel van het programma Langer zelfstandig wonen (als onderdeel van de nota Sociale Actie). Hoewel de nota Sociale Actie over het algemeen bekend is bij gemeenten, is het programma niet bekend. Deze onbekendheid komt verder aan de orde in paragraaf 5.4.3. De bekendheid met specifieke activiteiten van de provincie die met het woonzorgbeleid samenhangen is groter. De meest bekende activiteit van de provincie is het verstrekken van subsidies. Activiteiten zoals het ontwikkelen van een Kulturhus en mogelijkheden op het gebied van

domotica, werden bijvoorbeeld genoemd door gemeenten. Op het gebied van wonen, werden door gemeenten ook diverse activiteiten genoemd, bijvoorbeeld de aanjaagteams, en de bouwimpulsregeling.

5.2.2 Eenduidigheid provinciaal beleid

Oordeel van gemeenten: behoefte aan een heldere visie

Het beleid van de provincie ten aanzien van wonen, zorg en welzijn wordt door een meerderheid van de geïnterviewde gemeenten als eenduidig aangemerkt (zie figuur 5a). Een aantal gemeenten plaatst echter als aanvulling op de reactie op de stelling kanttekeningen bij de eenduidigheid van het beleid. Dit geldt vooral als het gaat om zorg en welzijn. Gemeenten merken op dat een visie ontbreekt en dat de vertaalslag van de nota Sociale Actie naar concrete actie niet helder is. Gemeenten geven dan ook aan dat er op dit gebied behoefte is aan meer helderheid en concreetheid.

Het bestaan van het onderscheid tussen wonen enerzijds en zorg en welzijn anderzijds is te herleiden tot de wettelijke grondslag van de verschillende beleidsterreinen. Voor wat betreft het woonbeleid bestaat er een strakkere structurering van het woonbeleid. Door middel van structureel overleg over bijvoorbeeld het streekplan, bestemmingsplannen, de woonvisie, en het maken van prestatieafspraken wordt dit woonbeleid vormgegeven. Deze strakke structuur ontbreekt ten aanzien van welzijn en zorg.

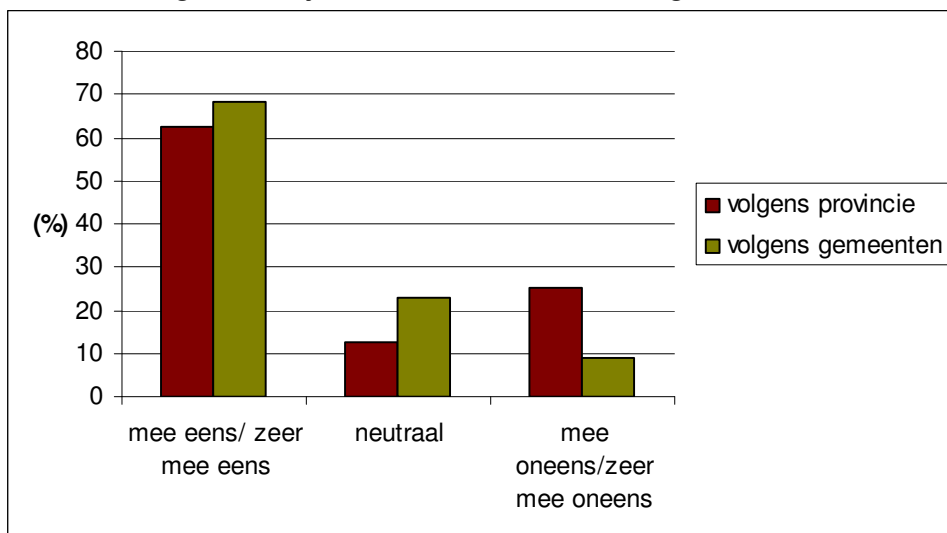
In het verlengde hiervan blijkt uit interviews met gemeenten dat de beleidsgebieden wonen enerzijds en zorg en welzijn anderzijds binnen gemeenten voornamelijk als afzonderlijke beleidsgebieden worden beleefd en aangepakt. Hoewel er wel degelijk sprake is van een groeiende afstemming tussen deze gebieden, komt dit onderscheid steeds weer terug. Opvallend is bijvoorbeeld dat het begrip “keten wonen, zorg en welzijn”, zoals dat in de nota Sociale Actie wordt gebruikt, niet in de gesprekken met gemeenten gebruikt werd.

Oordeel provincie: gematigd positief met nog de nodige aandacht voor verbetering van eenduidigheid

Ook aan betrokkenen van de provinciale organisatie is gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn eenduidig is. Van de geïnterviewde betrokkenen binnen de provinciale organisatie oordeelde een meerderheid dat het beleid eenduidig is. Een kwart van de betrokkenen binnen de provinciale organisatie vindt het beleid echter niet eenduidig (zie figuur 5a). In deze groep is enkele keren de opmerkingen

gemaakt dat de provincie nog zoekende is naar haar rol en mogelijkheden ten aanzien van zorg en welzijn.

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



Samenvattend bestaat er bij gemeenten behoefte aan een heldere visie van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Bij de provincie spitst de kritiek zich toe op feit dat de provincie nog zoekende is naar haar rol en de mogelijkheden.

5.2.3 Informatieverstrekking

Gemeenten tevreden over manier van communiceren van de provincie

De provincie Overijssel beschikt over meerdere mogelijkheden om haar beleid uit te dragen en te communiceren naar gemeenten. Op de vraag hoe gemeenten zijn geïnformeerd over de provinciale activiteiten, werden meerdere middelen genoemd. In willekeurige volgorde: de website van de provincie, circulaire, nieuwsbrieven, persberichten, manifestaties en themadagen, inspraak bij nota's, het subsidieboekwerk en uiteraard ook persoonlijke contacten met provinciale ambtenaren. Over de manier van communiceren met de provincie zijn de gemeenten in het algemeen tevreden.

5.3 Betrokkenheid bij beleid

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

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

Om te kunnen aansluiten op wensen en behoeften van gemeenten is het voor de provincie van belang om gemeenten te betrekken bij de totstandkoming van het provinciale beleid. Een vraag die daar ook mee te maken heeft is of gemeenten de provincie wel of niet toegankelijk vinden. Omgekeerd is het ook interessant om een beeld te krijgen van de betrokkenheid van de provincie bij gemeentelijk beleid. En daarmee samenhangend de vervolgvraag of de provincie (concrete) afspraken met gemeenten heeft gemaakt over te bereiken doelstellingen. Het maken van afspraken over concrete doelen is een middel om tot een grotere betrokkenheid over en weer te komen.

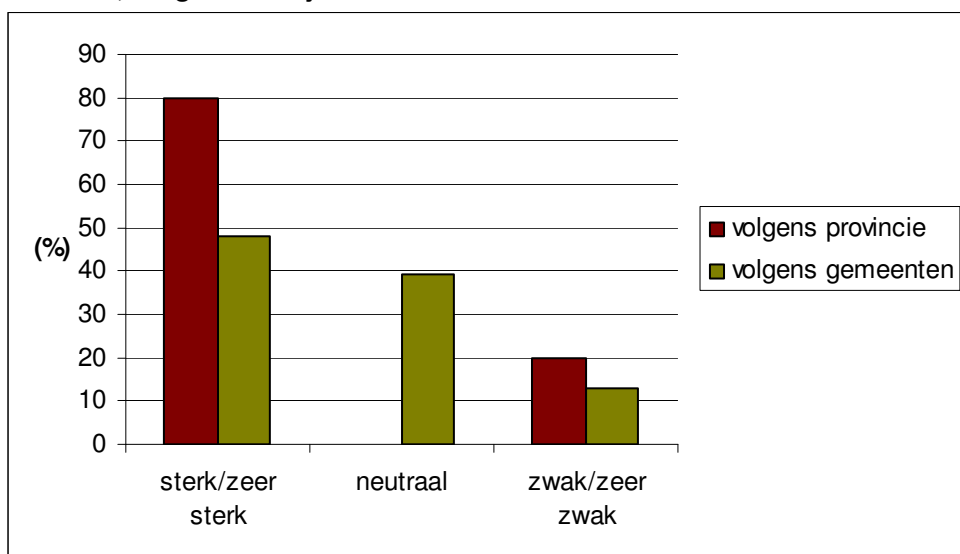
5.3.1 Betrokkenheid bij provinciaal beleid

Provincie veel positiever dan gemeenten over betrokkenheid bij totstandkoming van provinciaal beleid

Betrokkenen van de provinciale organisatie geven aan dat de gemeenten nadrukkelijk worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn. De provincie beoordeelt deze betrokkenheid van gemeenten in het algemeen als sterk. De geïnterviewde gemeenten oordelen minder positief dan provincies en 'scoren' relatief vaak neutraal (zie figuur 5b).

De manier waarop gemeenten betrokken worden bij de totstandkoming van het provinciale beleid is divers. Geïnterviewden geven bijvoorbeeld de inspraakmogelijkheden bij provinciale nota's aan. Ook het samen met de provincie bespreken van thema's en het door de gemeente deelnemen aan provinciale projecten worden genoemd als manieren waarop de gemeente bij het provinciale beleid betrokken wordt.

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



5.3.2 Toegankelijkheid provincie

Gemeenten vinden provinciale contactpersonen voldoende bekend en bereikbaar

Een goede toegankelijkheid tot provinciale ambtenaren is van groot belang in het over en weer afstemmen van beleid. Het wegnemen van drempels ten behoeve van een snelle communicatie is hierbij belangrijk. Aan de geïnterviewde gemeenten is daarom gevraagd in hoeverre contactpersonen bij de provincie bekend zijn en of ze tevens makkelijk toegankelijk zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat provinciale contactpersonen binnen de provincie in voldoende mate bekend zijn. In de regel zijn zij ook goed bereikbaar. De bekendheid hangt overigens wel direct samen met de mate waarin er binnen de provincie sprake is van wisselingen in contactpersonen. Bovendien geldt hier dat het voor het beleidsterrein wonen over het algemeen duidelijker is wie zij moeten hebben, dan wanneer het gaat om zorg en welzijn. Overigens wordt aangegeven dat dit niet als problematisch wordt ervaren.

5.3.3 Betrokkenheid bij gemeentelijk beleid

Provincie betrokken bij totstandkoming

De relatie tussen de provincie en gemeenten krijgt ook gestalte door de mate waarin de gemeente op haar beurt de provincie betreft bij het totstandkomen van het lokale beleid.

Gemeenten geven aan, een enkele gemeente daargelaten, dat de provincie betrokken is bij de totstandkoming en deels ook bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Er wordt ook hierbij gedifferentieerd naar de beleidsterreinen wonen enerzijds en zorg en welzijn anderzijds. De betrokkenheid van de provincie bij het terrein wonen wordt sterker ervaren dan bij de terreinen zorg en welzijn.

Beleidsbeïnvloeding provincie afhankelijk van beleidsgebied

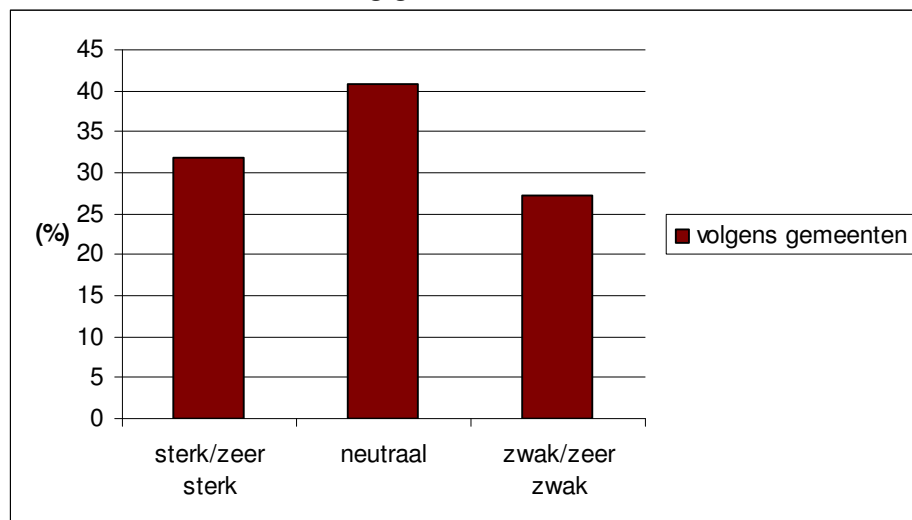
In relatie hiertoe is ook gevraagd in hoeverre de provincie beleidsbeïnvloedend optreedt richting gemeenten. In het algemeen ontstaat een divers beeld. Het aantal gemeenten dat de beleidsbeïnvloeding sterk vindt is iets groter dan de groep die dit zwak vindt. De neutrale groep gemeenten is het grootst (zie figuur 5c).

Ook hier is de differentiatie naar de verschillende beleidsterreinen belangrijk. Voor het terrein van wonen wordt de beleidsbeïnvloeding als sterk aangemerkt door de geïnterviewde gemeenten. Voor wat betreft zorg en welzijn wordt door een relatief groot aandeel van de gemeenten aangegeven dat er nauwelijks sprake is van beleidsbeïnvloeding.

Bij de betrokken provinciale medewerkers bestaat terughoudendheid om een oordeel te geven over de toegevoegde waarde van de provinciale activiteiten en hebben in veel gevallen hierover geen mening².

² Om deze reden zijn deze meningen niet opgenomen in de figuur.

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



Samenvattend is het beeld dat gemeenten vinden dat de provincie betrokken is bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid. Voor het onderdeel wonen is de betrokkenheid sterker. Voor wat betreft de mate van beleidsbeïnvloeding van de provincie op gemeenten is er een duidelijke afhankelijkheid met de verschillende beleidsgebieden: bij wonen is het vrij sterk, bij welzijn/zorg is dit veel onduidelijker.

5.3.4 Afspraken met provincie over concrete doelen

Afspraken: bij wonen wel, bij zorg/welzijn in de regel niet

Het maken van afspraken over concrete doelen is een middel om tot een grotere betrokkenheid over en weer te komen.

Ook op de vraag of gemeenten concrete afspraken met de provincie hebben gemaakt ten aanzien van wonen, zorg en welzijn, geven gemeenten een divers antwoord. Voor wat betreft afspraken op het gebied van wonen, zijn er inderdaad afspraken met de provincie gemaakt. Bijvoorbeeld via prestatieafspraken en convenanten over aantallen te bouwen woningen die geschikt zijn voor ouderen. Op het terrein van zorg en welzijn bestaan dergelijke afspraken tussen de gemeenten en de provincie volgens de geïnterviewde gemeenten in het algemeen niet.

5.4 Beoordeling beleid

De beoordeling van beleid valt uiteen in meerdere aspecten:

- behoefte van gemeenten aan provinciale activiteiten (paragraaf 5.4.1);
- de aansluiting tussen het provinciaal beleid en het gemeentelijke beleid (paragraaf 5.4.2);
- de tevredenheid over de provincie (paragraaf 5.4.3);
- de toegevoegde waarde van de provincie (paragraaf 5.4.4);
- de aansluiting tussen het programma Langer zelfstandig wonen en de behoeften van de gemeenten (paragraaf 5.4.5).

5.4.1 Behoeftes

Behoeften gemeenten vooral gericht op provinciale subsidies en overkoepelende visie

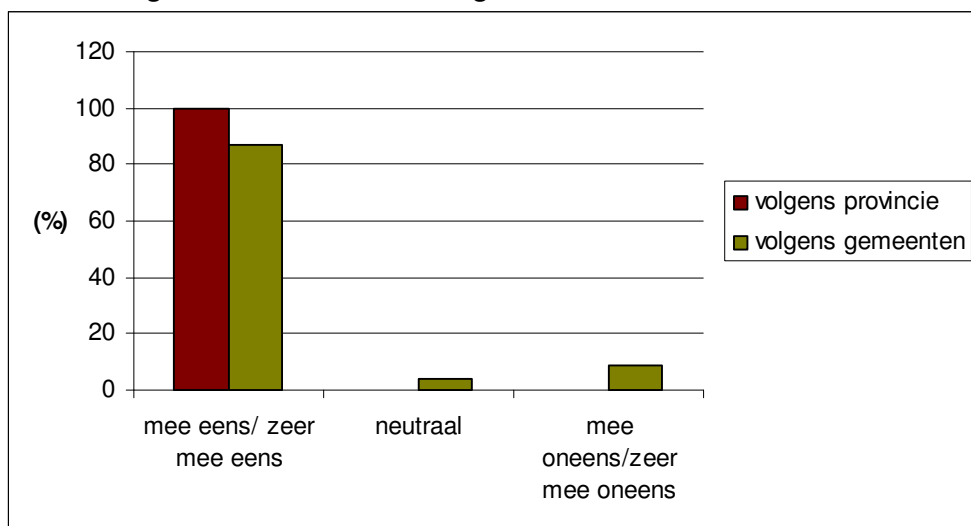
Aan gemeenten is in het onderzoek de vraag gesteld aan welke provinciale activiteiten zij behoefte hebben. De grootste behoefte bestaat uit financiële ondersteuning door de provincie, ofwel het verlenen van subsidies. Daarnaast bestaat er bij gemeenten een duidelijke vraag naar een overkoepelende visie. Ook wordt het geven van advies en het samenbrengen van kennis en informatie genoemd. Vooral kleinere gemeenten, waar het nogal eens ontbreekt aan kennis en menskracht, geven aan hier behoefte aan te hebben. Verder wordt wel genoemd dat de provincie een soort lobbyfunctie richting het Rijk zou kunnen vervullen. Tot slot is het van belang om op te merken dat er vanuit de terreinen zorg en welzijn een gebrek aan structureel overleg met de provincie wordt ervaren en er dus behoefte is hier verbetering in aan te brengen.

Provincie houdt rekening met wensen gemeenten

In het verlengde van de aansluiting van het beleid, is aan betrokkenen van zowel de provinciale als de gemeentelijke organisatie gevraagd of de provincie bij haar activiteiten voldoende rekening houdt met de wensen van de gemeente. De geïnterviewden van de provinciale organisatie gaven aan het hiermee eens te zijn (zie figuur 5d). De gemeenten geven ook aan dat de provincie rekening houdt met hun wensen.

Regelmatig werd in dit verband door provinciaal geïnterviewden aangegeven op welke wijze de provincie de activiteiten rondom de Wmo heeft aangepakt. Er werd door de provincie een zogenaamde 'Wmo menukaart' opgesteld. Middels deze kaart kunnen gemeenten kiezen uit verschillende mogelijkheden die de provincie voor gemeenten aanbiedt om te ondersteunen bij de implementatie van de Wmo. De eerste reactie van gemeenten was in de sfeer van "waar bemoei je je mee". De gemeenten bleken echter de houding van de provincie te waarderen omdat daaruit sprak dat de provincie volgens hen echt wilde weten welke wensen er zijn bij gemeenten.

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



Samenvattend blijkt naar het oordeel van de gemeenten dat de provincie niet alleen de wensen kent die op lokaal niveau bestaan, maar daar ook rekening mee houdt. De behoefte van gemeenten richt zich vooral op provinciale subsidies en op een overkoepelende provinciale visie op de materie.

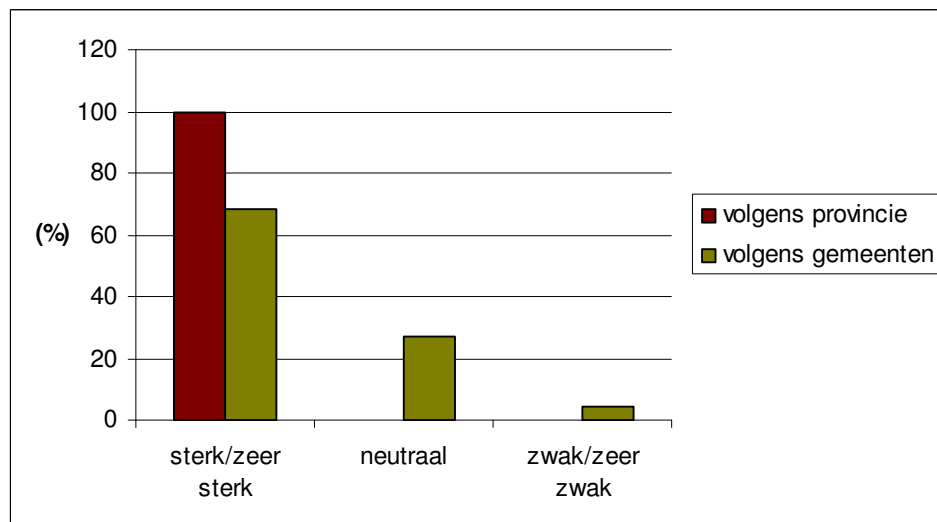
5.4.2 Aansluiting provincie-gemeente

Bestuursfilosofie vindt aansluiting

De waardering van het beleid hangt in belangrijke mate samen met de mate waarin het provinciale beleid ook daadwerkelijk aansluit op het gemeentelijk beleid. De provincie Overijssel heeft in haar bestuursfilosofie nadrukkelijk gekozen voor een vraaggestuurde aanpak (zie ook hoofdstuk 3). De ontwikkelingen op lokaal niveau spelen daarbij een centrale rol. Betrokkenen binnen de provinciale organisatie zijn dan ook van mening dat het provinciale beleid sterk aansluit op wat er op lokaal niveau speelt (zie figuur 5e).

Op de vraag in hoeverre het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn aansluit op het gemeentelijk beleid, antwoordt de meerderheid van de geïnterviewde gemeenten dat zij dit sterk vindt (zie figuur 5e). Dit komt volgens een geïnterviewde mede door het feit dat zowel de gemeente als de provincie gericht is op de kaders die vanuit het Rijk worden gesteld.

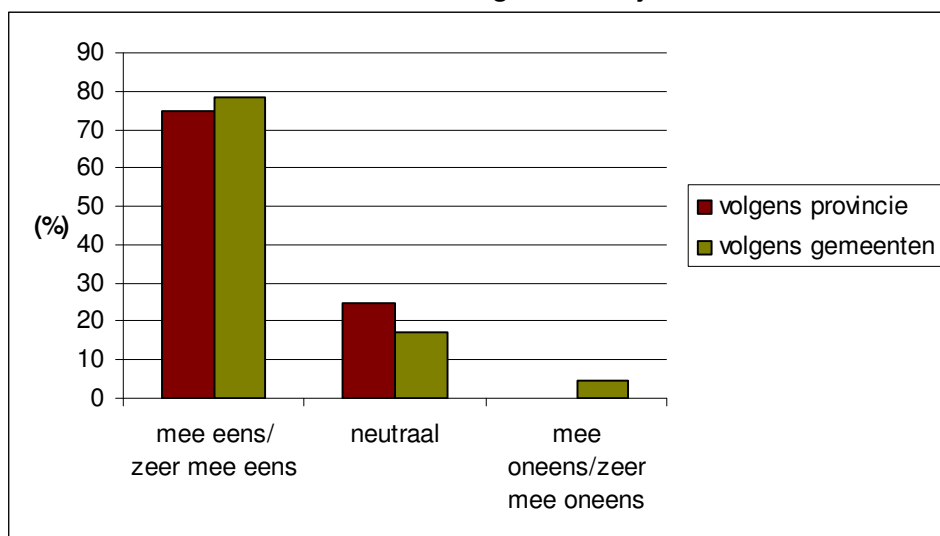
Figuur 5e. Vraag: In hoeverre sluit het provinciale beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn voor ouderen aan op het gemeentelijke beleid?



Activiteiten van de provincie belangrijk voor uitvoering van lokaal beleid

De provincie Overijssel heeft diverse sturingsmogelijkheden ingezet om bij te dragen aan de problematiek van vergrijzing. Eerder werd bijvoorbeeld al de mogelijkheid van het verlenen van subsidies genoemd en het delen van kennis. Deze sturingsmogelijkheden worden met name ingezet om bestaande ontwikkelingen op lokaal niveau te ondersteunen. De provincie is dan ook van mening dat de provinciale activiteiten op het terrein van wonen, zorg en welzijn van belang zijn voor het kunnen uitvoeren van het gemeentelijk beleid. Hoewel een enkele gemeente zegt het hier niet mee eens te zijn, geeft het merendeel van de gemeenten aan dat de activiteiten van de provincie belangrijk zijn voor het gemeentelijke beleid (zie figuur 5f).

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.



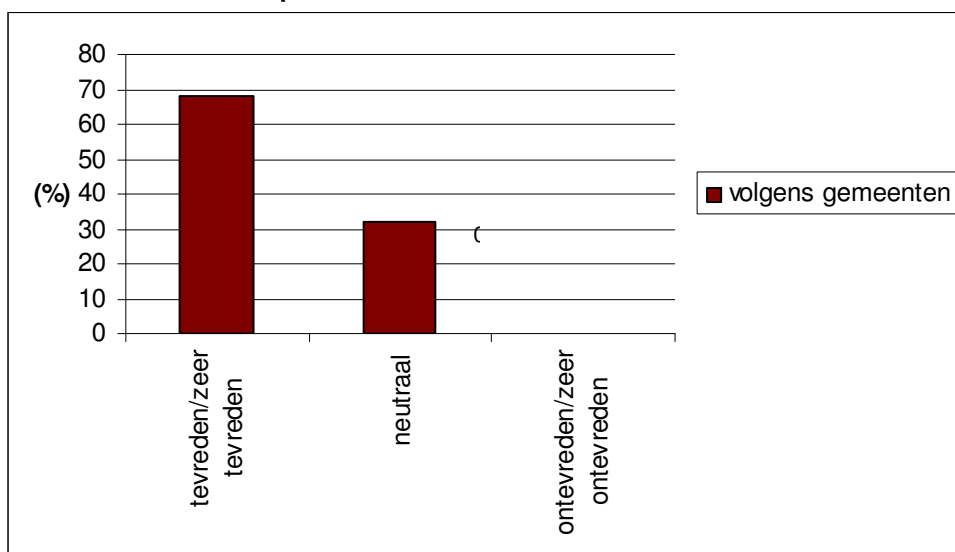
Samenvattend blijkt dat gemeenten en de provincie vinden dat het provinciale beleid aansluit op het gemeentelijke beleid. Tevens vinden beide bestuurslagen de activiteiten van de provincie belangrijk voor uitvoering van lokaal beleid.

5.4.3 Tevredenheid

Gemeenten tevreden over provinciale activiteiten

Aan gemeenten is gevraagd of men in het algemeen tevreden is over de provinciale activiteiten. Hieruit komt naar voren dat de meerderheid van de gemeenten tevreden is (zie figuur 5g). Bovendien blijkt dat geen van de geïnterviewde gemeenten ontevreden is.

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



In het onderzoek is bij het onderwerp tevredenheid onder gemeenten ook een nadere specificatie in onderdelen gemaakt. Het gaat hierbij om aspecten als kwaliteit, communicatie, aantal activiteiten en klantvriendelijkheid van de provincie.

De gemeenten geven aan tevreden te zijn over de kwaliteit van de provinciale activiteiten. Ook voor wat betreft de communicatie rondom de activiteiten en het aantal activiteiten dat de provincie aanbiedt is men overwegend tevreden. Op de klantvriendelijkheid van de provinciale ambtenaren valt volgens gemeenten heel weinig af te dingen: hierover zijn gemeenten vrijwel unaniem tevreden.

Enkele door gemeenten geuite verbeterwensen kunnen niettemin nog worden vermeld. Zo zou de provincie nog meer ondersteunend kunnen zijn, vooral richting kleinere gemeenten. Ook bestaan er veel verschillende provinciale regelingen maar is het niet altijd duidelijk welke regelingen voor welk project gelden. Derhalve is volgens de geïnterviewde gemeenten meer structuur wenselijk in de diverse subsidiemogelijkheden.

Ook aan betrokkenen binnen de provinciale organisatie is gevraagd of men in het algemeen tevreden is over de activiteiten van de provincie. Hieruit blijkt dat men terughoudend is om een oordeel te geven en dat slechts een enkeling hierover een mening heeft³.

³ Om deze reden zijn deze meningen niet opgenomen in de figuur.

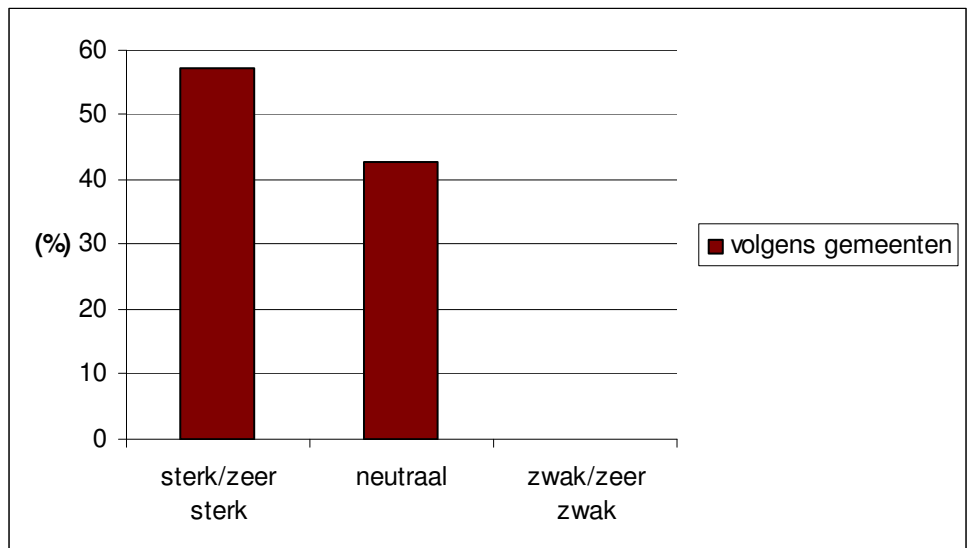
5.4.4 Toegevoegde waarde provincie

Al eerder werd duidelijk dat gemeenten de provinciale activiteiten op het gebied van wonen, zorg en welzijn voor ouderen van belang achten voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Vervolgens is er gevraagd of er sprake is van een toegevoegde waarde van de provinciale activiteiten voor het gemeentelijk beleid. Relatief veel gemeenten geven niet aan dat er een toegevoegde waarde bestaat (en geven een neutraal antwoord). De andere gemeenten vinden dat de provincie toegevoegde waarde heeft voor het gemeentelijke beleid (zie figuur 5h).

Gemeenten zien de toegevoegde waarde vooral in het voorwaardenscheppend optreden van de provincie, het met elkaar in contact brengen van partijen en het hebben van een overkoepelende visie.

Bij de betrokken provinciale medewerkers bestaat terughoudendheid om een oordeel te geven over de toegevoegde waarde van de provinciale activiteiten. In veel gevallen hebben deze geïnterviewden hierover geen mening⁴.

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



⁴ Om deze reden zijn deze meningen niet opgenomen in de figuur.

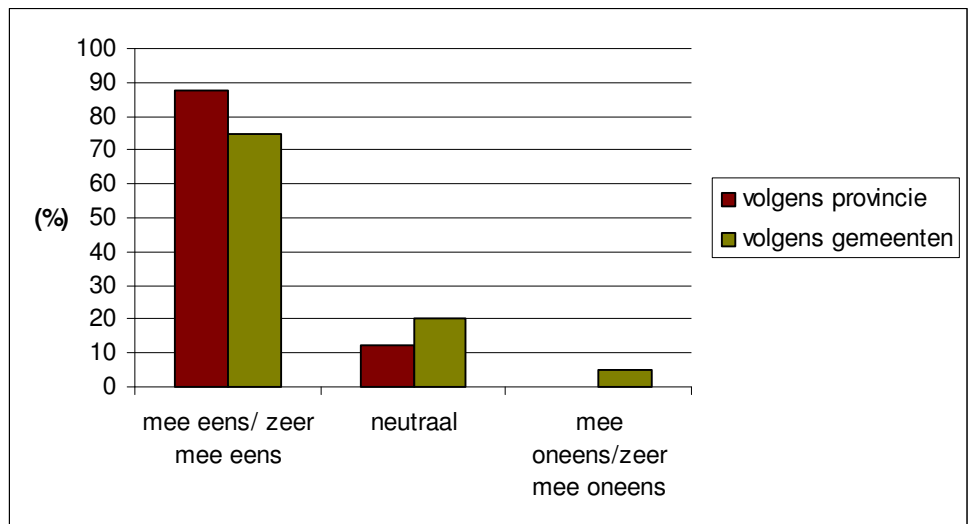
5.4.5 Projecten in het kader van het programma Langer zelfstandig wonen

In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op het programma Langer zelfstandig wonen. Eerder in dit hoofdstuk werd beschreven dat de nota Sociale Actie onder andere uiteenvalt in het programma Langer zelfstandig wonen.

Programma Langer zelfstandig wonen: een goed initiatief

Geïnterviewden van zowel gemeenten als de provincie vinden het programma Langer zelfstandig wonen een goed initiatief van de provincie (zie figuur 5i).

Figuur 5i. Stelling: Het programma Langer zelfstandig wonen is een goed initiatief van de provincie.



Ook bij gemeenten met een project is het programma Langer zelfstandig wonen soms onbekend

In het kader van dit programma heeft de provincie Overijssel subsidiegelden ter beschikking gesteld. In de steekproef zitten zeven gemeenten die in het kader van dit programma subsidie toegekend hebben gekregen voor een project. De overige vijf gemeenten hebben geen project in het kader van dit programma. Aan de gemeenten met een gesubsidieerd project is gevraagd of men bekend is met het programma. Uit de interviews met gemeenten die subsidie ontvangen voor een project blijkt dat een aantal gemeenten zich er niet van bewust was dat het project binnen hun gemeente gesubsidieerd wordt in het kader van het programma. Ook verdere provinciale activiteiten binnen programma zijn vaak onbekend.

Uit interviews met gemeenten met een project blijkt dat het project in een aantal gemeenten al opgestart was voordat sprake was van provinciale subsidieverlening⁵. De aangevraagde subsidie heeft volgens betrokkenen of geleid tot versnelling van het project of tot een duidelijk inhoudelijke verbetering van het project.

Naast de financiële ondersteuning worden nog andere ondersteuningsmogelijkheden van de provincie genoemd die bijdragen aan verbetering of versnelling van het project. Het gaat hierbij om zaken als het ontwikkelen van innovatieve oplossingen, advisering over verspreiding van resultaten van het project en initiatieven inzake vernieuwing van zorg. Samenvattend blijkt dat gemeenten het programma langer zelfstandig wonen een goed initiatief vinden. Toch wordt duidelijk dat ook gemeenten met een gesubsidieerd project lang niet altijd wisten dat dit project gesubsidieerd is in het kader van het programma Langer zelfstandig wonen.

5.4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de aansluiting van het provinciale beleid op de behoeften en wensen van de gemeenten voor het onderwerp wonen, zorg en welzijn voor ouderen. Om hier zicht op te krijgen zijn drie items onderscheiden:

- de bekendheid van het provinciaal beleid en activiteiten;
- de betrokkenheid bij het formuleren van beleid;
- de beoordeling van het provinciale beleid.

De resultaten zijn hieronder samengevat.

Bekendheid

Gemeenten zijn bekend met verschillende activiteiten van de provincie, maar kennen het programma Langer zelfstandig wonen in het algemeen niet. Gemeenten hebben behoefte aan een duidelijker visie van de provincie op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Bij de provincie is in het algemeen positief over de eenduidigheid van het eigen beleid. De kritiek van de provincie spitst zich toe op feit dat de provincie nog zoekende is naar haar rol en de mogelijkheden op het terrein van zorg en welzijn. Over de manier van communiceren met de provincie zijn de gemeenten in het algemeen tevreden.

⁵ Uit dit onderzoek komt niet naar voren in welke fase de gesubsidieerde projecten zich precies bevonden.

Betrokkenheid beleid

Geïnterviewden binnen de provinciale organisatie zijn veel positiever dan gemeenten over de betrokkenheid van gemeenten bij totstandkoming van provinciaal beleid. Omgekeerd vinden gemeenten dat de provincie betrokken is bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid. Voor het onderdeel wonen is de betrokkenheid sterker dan voor zorg en welzijn. Voor wat betreft de mate van beleidsbeïnvloeding van de provincie op gemeenten is er volgens gemeenten een duidelijke afhankelijkheid met de verschillende beleidsgebieden: bij wonen is het vrij sterk, bij welzijn/zorg is dit veel onduidelijker. Gemeenten vinden provinciale contactpersonen over het algemeen voldoende bekend en bereikbaar. Verder antwoorden gemeenten divers als het gaat om het al dan niet maken van concrete afspraken met de provincie. Bij wonen zijn deze afspraken er wel, bij zorg en welzijn niet.

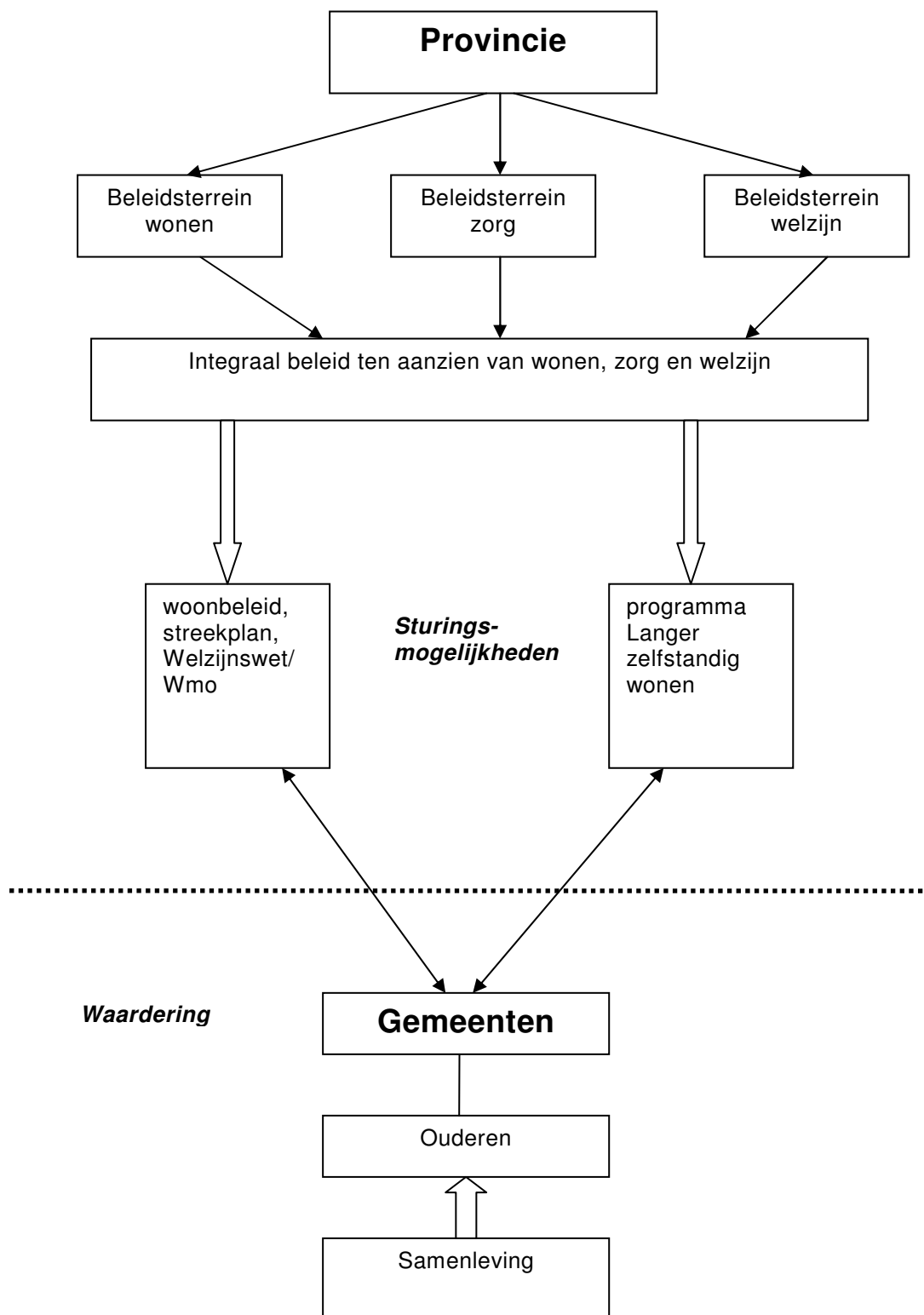
Beoordeling

Gemeenten vinden dat de provincie niet alleen de wensen op lokaal niveau kent, maar daar ook rekening mee houdt. De behoefte van gemeenten richt zich vooral op provinciale subsidies en op een overkoepelende provinciale visie op de materie. Gemeenten en de provincie vinden dat het provinciale beleid aansluit op het gemeentelijke beleid. Tevens vinden beide bestuurslagen de activiteiten van de provincie belangrijk voor uitvoering van lokaal beleid.

Gemeenten vinden het programma Langer zelfstandig wonen een goed initiatief. Toch wordt ook duidelijk dat bij gemeenten met een gesubsidieerd project niet alle gemeenten wisten dat dit project behoorde bij het programma Langer zelfstandig wonen. Gemeenten zijn tevreden over provinciale activiteiten en ook de toegevoegde waarde van de provincie wordt over het algemeen positief gewaardeerd, hoewel regelmatig blijkt dat een groot deel van de gemeenten niet van mening is dat de activiteiten van de provincie toegevoegde waarde hebben voor het gemeentelijke beleid.

Bijlagen

Bijlage 1 Vereenvoudigde weergave onderzoekskader



Bijlage 2 Betrokkenen onderzoek

Geïnterviewden uit de provinciale organisatie

1. Mw. H. te Grotenhuis
 directeur strategie
2. Dhr. J.G. Kristen
 gedeputeerde Grote Steden en Welzijn
3. Mw. E.D. de Kruijk
 hoofd afdeling ruimte, wonen en bereikbaarheid
4. Dhr. H. Laagland
 coördinator wonen en stedelijke vernieuwing
5. Dhr. P.J. Offenbergh
 beleidsmedewerker zorg en cultuur
6. Dhr. G.J.H. Ranter
 gedeputeerde Zorg, Participatie en Welzijn
7. Dhr. T.W. Rietkerk
 gedeputeerde Ruimte en Milieu
8. Dhr. H.A. Timmerman
 secretaris
9. Mw. G.J.M. Vos
 hoofd eenheid zorg en cultuur
10. Dhr. E. Zandman
 beleidsmedewerker ruimte en wonen

Geïnterviewde gemeenten

1. Borne
Dhr. R.J. Hakstegen
senior beleidsmedewerker wonen
Dhr. G.W.H. Emsbroek
beleidsmedewerker sociale zaken
2. Deventer
Dhr.T.M.J. Meijerink
senior beleidsmedewerker volkshuisvesting
Mevr. W.J. Klein Lebbink
*beleidsmedewerker welzijn, projectleider
zelfstandig wonen*
3. Dinkelland
Dhr. B.H.M. Kuppens
*beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en
volkshuisvesting*
Dhr J.B.M. Scholten Meilink Lenferink
beleidsmedewerker afdeling Welzijn
4. Enschede
Mevr. H.G. Ros
senior adviseur maatschappelijke ontwikkeling
Dhr. F.G.M. Bokdam
senior adviseur maatschappelijke ontwikkeling
5. Hellendoorn
Mevr. L. Schmitz
hoofd cluster welzijn
Mevr. A.C. van Cruijningen
beleidsmedewerker wonen en ruimtelijke ordening
6. Kampen
Mevr. A. de Wolf
beleidsmedewerker volkshuisvesting
Dhr. B. Engberts
beleidsmedewerker welzijn
7. Ommen
Dhr. J. Dost
beleidsmedewerker welzijn
8. Raalte
Mevr. M. den Ouden
projectmanager Wmo
Dhr. G.J. Wessels
*beleidsmedewerker volkshuisvesting en stedelijke
vernieuwing*

9. Staphorst
Dhr. T. Bruining
beleidsmedewerker wonen
Dhr. J. Bartelds
beleidsmedewerker welzijn

10. Tubbergen
Dhr. H.B.M. Oude Geerdink
wethouder
Dhr. A.W.M. Staarink
*senior beleidsmedewerker afdeling ruimtelijke en
economische ontwikkeling*
Mevr. M.J. Hobert
beleidsmedewerker zorg en welzijn

11. Twenterand
Dhr. G.J. Kamphuis
beleidsmedewerker wonen
Dhr. L. Koppelman
beleidsmedewerker zorg en welzijn

12. Zwolle
Mevr. G.E. van der Does
senior beleidsmedewerker wonen
Mevr. B. Bruins
beleidsmedewerker zorg

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:

- Onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 2003-2007
- Perspectiefnota 2005
- Programmabegroting 2005
- Nota Sociale Actie 2005-2008
- Uitvoeringsprogramma Sociale Actie 2005
- Uitvoeringsprogramma Sociale Actie 2006
- Partiële Streekplanherziening Wonen 2005
- Debatnotitie: Wonen en Zorg voor ouderen in de toekomst, december 2005

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^e 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
- SGBO, *De Wmo en samenwerking tussen gemeenten*, Den Haag, april 2005
- SGBO, *Invoering Wmo: Handreiking ketensamenwerking in de Wmo, Maatschappelijke ondersteuning in samenhang*, Den Haag, juli 2005

- SGBO, *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

Websites:

- www.cbs.nl
- www.ipo.nl
- www.invoeringwmo.nl
- www.minvws.nl
- www.nizw.nl
- www.overijssel.nl