



kennis en aanpak van  
sociale vraagstukken



PLATFORM31  
kennis van stad en regio



# Gebiedsgerichte aanpak wonen, welzijn en zorg

Breda - Tilburg - Rotterdam

Guido de Ruiters, Advies & Procesmanagement

Evelyn Kessels, KennisBrug

## **Uitgave**

Movisie en Platform31  
Den Haag, juli 2014

Drukker: Digital4.nl

**Platform31**  
Postbus 30833, 2500 GV Den Haag  
[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

**Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken**  
Postbus 19129 3501 DC Utrecht  
[www.movisie.nl](http://www.movisie.nl)

**Platform31 is de fusieorganisatie van KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV**

# Voorwoord

## Quick-scan bij drie gemeenten

### Gebiedsgerichte aanpak, borging en monitoring van WWZ

*Nu ouderen en mensen met beperkingen langer thuis blijven wonen is het van belang dat Wonen, Welzijn en Zorg (WWZ) in wijken en dorpen goed geregeld zijn. Hoe kun je dat als gemeente –met je samenwerkingspartners – gebiedsgericht aanpakken? Hoe borg en monitor je? Drie gemeenten - Breda, Rotterdam en Tilburg - lieten in hun keuken kijken.*

Wanneer burgers lichamelijk en geestelijk kwetsbaar zijn hebben zij én een aangepaste woning nodig én een veilige woonomgeving, met voorzieningen voor het dagelijkse leven én (gezondheids)zorg dichtbij. In veel gemeenten is afgelopen jaren geëxperimenteerd met de gebiedsgerichte aanpak, vaak in de vorm van een woonservicegebied.

### Woonservicegebied

Bij het vormgeven van een woonservicegebied zijn veel partijen betrokken, en is regie belangrijk. In veel woonservicegebieden komen zowel de organisatie als de ambitie van een gebiedsgerichte aanpak niet (volledig) tot stand, zo blijkt uit onderzoeken van Peter Hendriksen in Provincie Gelderland (2006-2008). De Nederlandse ordening wijst niet vanzelf in de richting van woonservicegebieden. Er zijn meerdere financiers voor wonen, welzijn en zorg, meerdere planningskaders en planningshorizonten en verschillende, soms concurrerende, uitvoerders. Om toch in een gebied een sluitend aanbod van WWZ te realiseren, is een vasthoudende coalitie van gedreven bestuurders (en uitvoerders) nodig, met een gedeelde visie en gezamenlijke planning.

### Nieuwe impuls

Doordat gemeenten steeds meer verantwoordelijk worden voor de kwetsbare burger, vanwege decentralisatie van extramurale begeleiding AWBZ en wijzigingen in de langdurige zorg, krijgt de gebiedsgerichte aanpak een nieuwe impuls. Nu het grootste deel van de kwetsbare zorgvragers thuis blijft wonen, dient iedere gemeente een stevige inhoudelijke visie te ontwikkelen op de sociale en fysieke infrastructuur in wijk en dorp. De vraag is hoe je de totstandkoming van zo'n visie en daarop aansluitend plan aanpakt, zodat er commitment ontstaat van lokale partijen en je er bovendien voor zorgt dat de acties van eigen interne organisatie van de gemeente aangelijnd blijven?

### Drie gemeenten in de schijnwerpers

In het kader van het kennis- en experimentenprogramma *Langer Thuis* werden gemeenten het hemd van het lijf gevraagd over hun aanpak. Drie gemeenten met jarenlange ervaring in gebiedsgerichte afstemming wonen, welzijn en zorg waren bereid hun aanpak en methoden bloot te leggen ter inspiratie en lering van collega-gemeenten.

Jarenlange ervaring ten spijt, de geïnterviewde ambtenaren constateren een matige inslijting van gebiedsgericht werken: een integrale aanpak van wonen, welzijn en zorg behoeft continu onderhoud en aandacht. Niemand is in feite verantwoordelijk voor een integrale aanpak van wonen, welzijn en zorg op maat voor individuele burgers. Het gevaar ligt op de loer dat bij financiële krapte en risico's partijen zich

terugtrekken op hun deelbelang - hun 'kerntaak' - zeker in een tijd waarbij er met minder geld meer moet worden gedaan.

Integraal werken is voor de sectoraal verdeelde interne organisatie van een gemeente ook geen gelopen race, de regie is niet alleen gericht op externe partijen maar zeker ook op de interne organisatie.

De kennisinstututen hopen dat een blik op andermans aanpak, borging en monitoring inspiratie geeft voor toekomstige stuurmanskunst.

Hilde van Xanten, Movisie

Netty van Triest, Platform31

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Programma Langer Thuis	7
1.3 Gebiedsgerichte aanpak WWZ in relatie tot woonservicegebieden	8
1.4 Quickscanvragen	8
1.5 Werkwijze	8
1.6 Leeswijzer	9
<b>2 Perspectieven voor aanpak, regie en borging van gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Het Rijnlandse versus het Angelsaksische versus het Scandinavische model	11
2.3 Perspectief van complexiteitsdenken	12
2.4 Samenwerking volgens governance- of governmentperspectief	14
<b>3 WWZ-ambitieniveau van Breda</b>	<b>19</b>
3.1 Korte situatieschets van het kader	19
3.2 De werking van de GWI's	20
3.3 Borging van de visie op GWI-gebieden	21
3.4 Monitoring van de GWI-gebieden	23
3.5 Veranderingen voor het concept-GWI als gevolg van de transitie-opgave	24
3.6 Samenvattend aan de hand van de gebruikte Governance modellen	25
<b>4 WWZ-ambitieniveau van Tilburg</b>	<b>29</b>
4.1 Korte situatieschets van het kader	29
4.2 Werking van de woonzorgservicezones	30
4.3 Borging van woonzorgservicezones	31
4.4 Monitoring	31
4.5 Gebruikt instrumentarium	32
4.6 Veranderingen voor het gedachtengoed als gevolg van de transitie-opgave	33
4.7 Samenvattend aan de hand van de gebruikte governance modellen	34
<b>5 WWZ-ambitieniveau van Rotterdam</b>	<b>39</b>
5.1 Korte situatieschets van het kader	39
5.2 WWZ-ambitieniveau van Rotterdam	40
5.3 Borging van het WWZ-ambitieniveau	40
5.4 Woonservicegebieden als middel voor realisatie WWZ-ambitie	42
5.5 Project 'Even Buurten' als middel voor realisatie WWZ-ambitie	44
5.6 Gebiedsgericht werken als middel voor realisatie WWZ-ambitie	44
5.7 Meer projecten in het kader van WWZ	45
5.8 Monitoring ten behoeve van WWZ-ambitie	46

5.9 Kennisverbreding	47
5.10 Veranderingen in gebiedsgericht werken als gevolg van de transitie-opgave	48
5.11 Samenvattend aan de hand van de gebruikte Governancemodellen	48
<b>Verantwoording</b>	<b>51</b>
<b>Colofon</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage I</b> <b>Lijst van geïnterviewden</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage II</b> <b>Vragenlijst</b>	<b>57</b>
<b>Bijlage III</b> <b>Bronnenlijst</b>	<b>61</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Er is al veel over gezegd en geschreven, de verzorgingsstaat Nederland ondergaat een veranderingsproces, onder meer door de decentralisatie van delen van de langdurige zorg. De lokale overheid zal hierin een centrale rol vervullen; faciliterend en stimulerend voor burgerinitiatieven en sociale ondernemers. Door deze ontwikkelingen is hernieuwde belangstelling voor gebiedsgerichte aanpak voor wonen, welzijn en zorg (WWZ) ontstaan.

De vraag die zowel gemeenten als maatschappelijke partijen in Wonen-Welzijn-Zorg zich stellen is welk ondersteuningsarrangement in de wijk nodig is als het grootste deel van de zorgvragers thuis woont. Als dit arrangement wordt vastgesteld, is de volgende vraag hoe het ambitieniveau kan worden vastgehouden in een complex netwerk van gemeenten, burgers en partijen werkzaam op het gebied van Wonen-Welzijn-Zorg.

## 1.2 Programma Langer Thuis

Platform31, Movisie en Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg hebben een gezamenlijk kennis- en experimentenprogramma getiteld 'Langer Thuis' opgestart. Binnen dit programma wordt onderzocht wat de gevolgen zijn van de decentralisatie van de AWBZ en het scheiden van wonen en zorg.

7

Het Kennis- en experimentenprogramma 'Langer Thuis' beslaat drie jaren: najaar 2013, 2014 en 2015. Naast het ministerie van **BZK** ondersteunt tevens het ministerie van **VWS** het programma om zo lokale partijen te faciliteren in hun zoektocht naar nieuwe oplossingen. Met 'Langer Thuis' willen de kennisinstituten een bijdrage leveren aan deze transitie door experimenten te organiseren, nieuwe aanpakken en instrumenten te ontwikkelen en de kennis hierover te verspreiden.

In het programma staan twee vraagstukken centraal.

### *1. Voorbij het verzorgingshuis!*

Dit betreft de opgave van het verzorgd wonen van langdurige zorgvragers. De kwesties hierin betreffen de kansen in de woningvoorraad om betaalbare vormen van verzorgd wonen te ontwikkelen, mogelijkheden om de sociale functie van het verzorgingshuis anders te organiseren en het zelfredzaam vermogen van ouderen te ondersteunen.

### *2. Het nieuwe samenspel*

Dit tweede vraagstuk draait om de nieuwe samenwerking op lokaal niveau. Er zijn tal van initiatieven waarbij particuliere ondernemers en burgerinitiatieven een betaalbaar aanbod ontwikkelen voor langdurige zorgvragers. Hoe kan een gemeente een excellente gastheer zijn? Hoe kan een lokale overheid in de wens een goed vangnet te bieden aan langdurigezorg-doelgroepen tegelijkertijd de verantwoordelijkheid hiervoor delen met burgers en sociaal ondernemers? Welke instrumenten kan een lokale overheid inzetten om nieuwe initiatieven van particuliere ondernemers te stimuleren? Hoe houd je daarbij een vinger aan de pols voor wat betreft de inhoud van het aanbod en de duurzaamheid van het initiatief?

### 1.3 Gebiedsgerichte aanpak WWZ in relatie tot woonservicegebieden

Een van de uitingsvormen van gebiedsgerichte aanpak WWZ is het creëren van woonservicegebieden.

Een woonservicegebied is bedoeld om ouderen, door het bieden van een gecoördineerd aanbod aan voorzieningen, diensten en zorg in combinatie met het aanpassen van woningen, woongebouwen en de woonomgeving, zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. In het SEV-advies (2012) zijn de bouwstenen van woonservicegebieden uitgebreid toegelicht.

De ondersteuning aan ouderen wordt geleverd vanuit diverse wetten voor zorg en welzijn, waaronder de Zorgverzekeringswet (Zvw), Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Binnen deze domeinen biedt een grote diversiteit aan organisaties diensten aan. De komende jaren verschuiven de grenzen tussen de domeinen. Het basispakket aan verzekerde zorg krimpt, terwijl gemeenten steeds meer verantwoordelijk worden voor de ondersteuning van kwetsbare burgers. Dankzij de effectmetingen onder leiding van G. de Kam (2012, p.4) weten we dat ouderen die in woonservicegebieden wonen langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

### 1.4 Quickscanvragen

Tijdens de quickscan zijn we op zoek naar antwoorden op de volgende vragen:

8

1 *Wat is het gebiedsgericht ambitieniveau Wonen-Welzijn-Zorg (WWZ)?*

Hoe kunnen ambities (prestatieniveau) worden geformuleerd? Op basis waarvan formuleert de gemeente een gebiedsgericht arrangement voor een samenhangend aanbod in wonen, zorg en welzijn (bijvoorbeeld wensmodel, monitoring van kwetsbare doelgroepen, et cetera.)?

2 *Hoe borgt de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?*

Welke instrumenten hanteert een gemeente voor borging bij gebiedsgerichte aanpak van Wonen-Welzijn-Zorg?

Hoe kunnen gemeenten de regie voeren op vitale samenwerking daarin?

3 *Hoe monitort de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?*

Met welke instrumenten monitort de gemeente de voortgang van het gewenste niveau?

### 1.5 Werkwijze

Movisie en Platform31 hebben de gemeenten uitgekozen die beschreven worden in de quickscan. Zij hebben zich gebaseerd op hun kennis, de grootte van de gemeenten en eerdere publicaties over het onderwerp gebiedsgericht samenwerken op het terrein van WWZ.

De quickscan is gedaan aan de hand van een vragenlijst. Deze staat vermeld in Bijlage II Vragenlijst. Voor het samenstellen van de vragenlijst is onderzocht welke perspectieven gemeenten kunnen hanteren voor aanpak, sturing en borging van gebiedsgericht samenwerken.



Deze perspectieven zijn bepaald door literatuuronderzoek rondom de onderwerpen 'sturing geven aan complexe projecten', 'gebiedsgericht werken', 'woonservicegebieden' en 'sturingsmodellen voor de overheid'. In Bijlage III Bronnenlijst is de herkomst van de teksten weergegeven.

De interviews zijn gehouden met ambtenaren die werkzaam zijn op het gebied van Wonen-Welzijn-Zorg in de gemeenten Breda, Tilburg en Rotterdam. In Bijlage I Lijst van geïnterviewden staan de namen en functies van deze personen.

## 1.6 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk geeft de aanleiding, de gestelde vragen en het beoogd resultaat van de quickscan weer. Ook is beschreven welke werkwijze is toegepast.

In hoofdstuk 2 staan drie perspectieven voor aanpak, regie en borging van gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau. Hierin maken we de keuze vanuit welk perspectief per gemeente een samenvatting gegeven wordt.

In hoofdstukken 3, 4 en 5 volgen de beschrijvingen per gemeente. Ieder beschrijvend hoofdstuk sluiten we per gemeente af met een samenvatting aan de hand van de waargenomen governance modellen.



## 2 Perspectieven voor aanpak, regie en borging van gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we welke sturingsmodellen de gemeenten kunnen gebruiken voor de aanpak, regie en borging van het gebiedsgericht Wonen-Welzijn-Zorg-ambitieniveau.

Hiervoor maken we korte uitstapjes naar drie typen besturingsmodellen:

- Rijnlandse, Angelsaksische of Scandinavische model.
- Het perspectief van complexiteitsdenken.
- Governance- of governmentperspectief.

### 2.2 Het Rijnlandse versus het Angelsaksische versus het Scandinavische model

Om te zien welke sturingsmodellen er voor gemeenten zijn, moeten we in de eerste plaats kijken naar de overkoepelende sociaaleconomische modellen. Deze modellen zijn opgebouwd uit drie pijlers, te weten de markt, de overheid en normen en waarden. *Lieskamp* (2009) heeft een heldere beschrijving gemaakt hoe respectievelijk het Rijnlandse, Angelsaksische en Scandinavische model aankijken tegen deze drie pijlers.

11

#### Rijnlandse model

Het meest kenmerkend voor het Rijnlandse model is, aldus *Lieskamp, stakeholdersvalue*. “De belangen van de verschillende stakeholders zijn bepalend voor de koers die de onderneming vaart. De nadruk ligt bij dit model op overleg tussen alle stakeholders, het meenemen van de belangen van de stakeholders en samen bereiken van consensus. Het Rijnlandse model is vooral gebaseerd op de kracht van het collectief, de maatschappelijke consensus, een langetermijnvisie en een actieve rol van de overheid.”

Dit model heeft mede bijgedragen aan het creëren van de verzorgingsstaat. De overheid heeft een actieve rol, denk aan het scheppen van collectieve voorzieningen, het scheppen van banen en het investeren in innovatie.

De kernwaarden van dit model zijn solidariteit, vertrouwen, kwaliteit van leven, langetermijndenken en overleg met elkaar.

#### Angelsaksische model

Voor het Angelsaksische model is het ‘shareholdersvalue’ het meest kenmerkend volgens *Lieskamp*. “De belangen van de aandeelhouders zijn bepalend voor de koers die de onderneming vaart. De nadruk ligt op het financiële aspect van de onderneming. Het bedrijfsleven heeft een dominante plaats in de samenleving. Het vrijemarktdenken is de centrale waarde.

De rol van de overheid is zich zo min mogelijk te bemoeien met de economie, maar de zelfregulering van de vrije markt zijn werk te laten doen. De overheid streeft naar een zo laag mogelijke uitgavenpost op het gebied van sociale zekerheid en stelt zich ook terughoudend op ten aanzien van de regelgeving op sociaal terrein, maar ook bijvoorbeeld op het gebied van het milieu.”

Het idee is dat de markt beter in staat is zaken te regelen dan van overheidswege gestuurde organisaties. De markt moet dan ook zoveel mogelijk bevrijd worden van beperkingen door de overheid; geheel volgens het vrijmarktprincipe van het neoliberalisme. Dit betekent deregulering, verlaging van belastingen en privatiseringen in zoveel mogelijk sectoren van de samenleving.

Kernwaarden van dit model zijn vrijemarktdenken, efficiëntiedenken, gerichtheid op kortetermijnresultaten, individualisering en materialisme.

### Scandinavische model

Tot slot het Scandinavische model. Wellicht is het beter te spreken van het Zweedse model, aldus *Lieskamp 2009*, omdat de Scandinavische landen onderling behoorlijk verschillen. “Het Zweedse model onderscheidt zich van alle modellen door de combinatie van een hoge mate van gelijkheid gekoppeld aan een hoge mate van economische efficiëntie.” Kenmerken van het Zweedse model zijn:

- Alle burgers hebben het recht op sociale voorzieningen en diensten, ongeacht of zij daar op een op andere manier via contributie of belastingen aan meebetaald hebben en ongeacht hun arbeidsmarktpositie. Dit wordt universalisme genoemd.
- Er is een hoge mate van gelijkheid op vele terreinen. De inkomensverdeling is relatief gelijk. Scholing en onderwijs zijn op alle niveaus vrijwel gratis en er wordt een actief scholingsbeleid gevoerd. Het gemiddelde opleidingsniveau is hier dan ook relatief hoog. Mannen en vrouwen hebben gelijke kansen op de arbeidsmarkt.
- De overheid heeft een sterke en actieve functie in het bereiken van een volledige werkgelegenheid. Dit gebeurt vaak via een actief arbeidsmarktbeleid.

12

Kernwaarden in dit model zijn de hoge mate van autonomie, individuele vrijheid, gelijkheid en tegelijkertijd ook solidariteit.

### Modellen ten grondslag aan politieke keuzes

In de politieke keuzes die gemeenten maken ten aanzien van gebiedsgericht werken schemert door welk model de voorkeur geniet. De recente focus op zelfredzaamheid laat een tendens zien richting het Angelsaksische model. Terwijl de insteek bij het opzetten van sociale wijkteams veel meer gericht is op samenwerking tussen verschillende belangengroepen en marktpartijen. De sturingsrichting duidt dan meer op het Rijnlandse model. De beweging om mensen langer thuis te laten wonen en vanuit de vraag van de burger hulp aan te bieden kan als een stuurmechanisme van het Scandinavische model gezien worden.

Welk model leidend is, is dus niet eenduidig. De keuze welk model de politiek aanhangt is tijd- en contextgebonden.

## 2.3 Perspectief van complexiteitsdenken

Voor het perspectief van complexiteitsdenken willen we inzoomen op de context waarin wonen, welzijn en zorg zich bevindt.

Een zeer complexe context. Een context waar mensen deel uitmaken van verschillende netwerken en op diverse niveaus functioneren. Het begrip netwerksamenleving doet zijn intrede. De samenleving is niet langer een verzameling van gemeenschappen, maar een netwerk van gemeenschappen (*Fraanje, 2007*). Er zijn dan ook vele componenten (zoals informatiestromen, interacties en activiteiten) met een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid maar ook onvoorspelbaarheid (denk aan onvoorspelbaar gedrag). Het besturen van deze complexe netwerken door de overheid vergt een nieuwe manier om orde in de chaos te scheppen. Macht en gezag zijn niet langer regerend. De nieuwe morele parameters zijn controle en vertrouwen zodat weer verbondenheid, wederkerigheid en consistentie ontstaat (*Boutellier, 2007, p.22*).

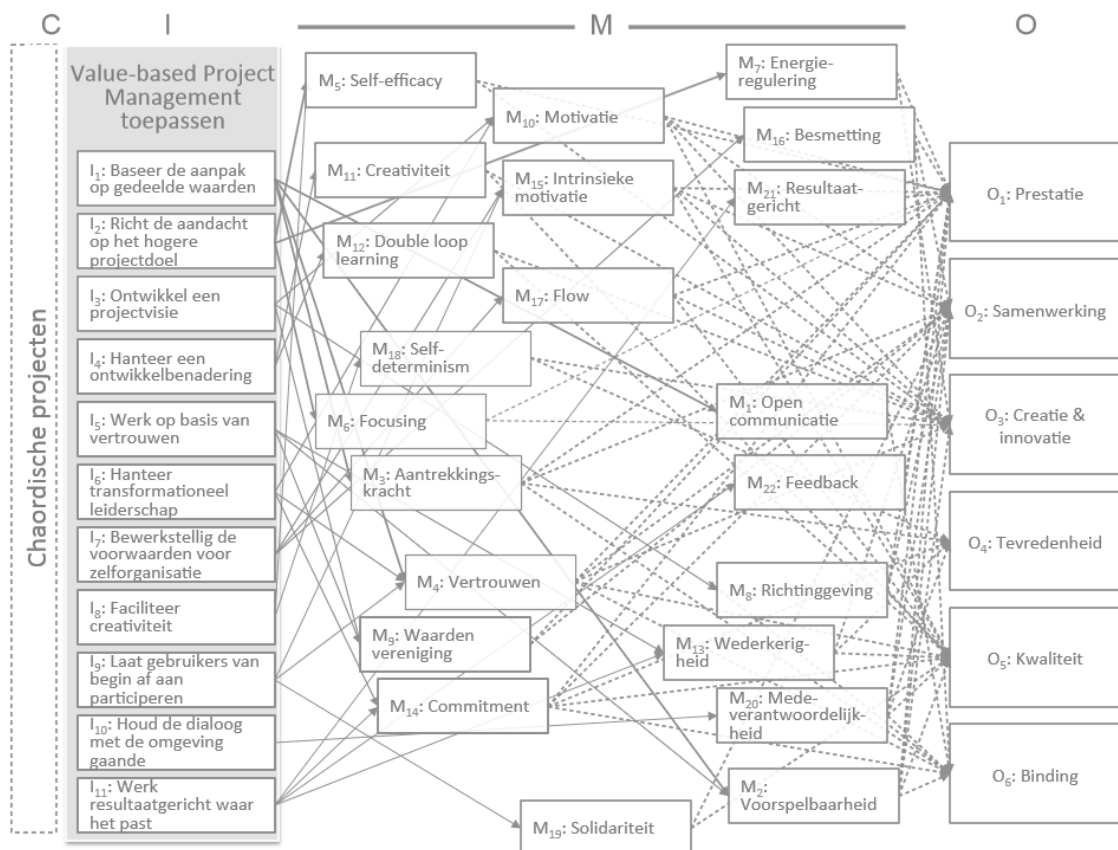
Om sturing te geven aan de complexe netwerksamenleving is een nieuwe manier van managen nodig die aansluit op deze complexiteit. Het complexiteitsdenken kan hier een antwoord op zijn. *Mulder* (2013, p.157) geeft in haar boek aan dat dit complexiteitsdenken helpt om hiervoor een aanpak te verzinnen. Ze introduceert Value Based Project Management en neemt de complexiteit, vaagheid en onduidelijkheid aan als een gegeven. “Elke belanghebbende kijkt naar het project (bijvoorbeeld het realiseren van woonservicegebieden) vanuit zijn eigen perspectief en met zijn eigen normen en oordeel. Chaordische projecten ontlenen hun bestaansrecht aan het behalen van een bepaalde eindstatus die bij aanvang nog vaag is (denk aan het realiseren dat mensen langer thuis wonen op een prettige manier). De betekenis van het project ligt met name in het heden en de nog onbekende toekomst (nu pilots doen, niet wetende of in de toekomst de omstandigheden – financieringen - gelijk blijven). Het project ontwikkelt zich sprongsgewijs, afhankelijk van de sensitiviteit van signalen uit de context. Betrokkenen in een project kennen beperkte handelingsvrijheid: elke handeling moet bijdragen aan het hogere projectdoel (het behalen van het WWZ-ambitieniveau).”

13

Door een samenspel van elf interventies krijgt *Value Based Project Management* zijn vorm. Los van elkaar hebben ze allemaal een effect. De elf interventies zijn:

- Baseer de aanpak van het project op de projectwaarden.
- Richt je aandacht voortdurend op het hogere projectdoel.
- Ontwikkel een projectvisie en houd hem levend.
- Hanteer een ontwikkelbenadering met erkenning voor vaagheid.
- Werk op basis van vertrouwen.
- Hanteer transformationeel leiderschap.
- Bewerkstellig de voorwaarden voor zelforganisatie.
- Faciliteer creativiteit.
- Laat gebruikers van het begin af aan participeren.
- Houd de dialoog met de belanghebbenden gaande.
- Werk resultaatgericht waar het past.

Elke interventie triggert een of meerdere mechanismen en via zo'n mechanisme bereik je een bepaald effect. Wanneer deze elf interventies in samenhang worden gebruikt, groeit het project naar een projectvolwassenheid. Projectvolwassenheid wordt door *Mulder* (2013, p. 105) als volgt omschreven: het is de mate waarin het project in staat is om als autonoom project te functioneren en tegelijkertijd haar autonome positie te integreren in het grotere geheel, door dat geheel in relatieve mate te begrijpen. *Mulder* heeft onderzocht en aangetoond dat door het inzetten van deze elf interventies het beoogde resultaat, projectvolwassenheid, wordt bereikt.



14

Mulder (2013), p. 131: Door in een bepaalde Context een Interventie te gebruiken mag je verwachten dat op grond van het triggeren van Mechanisme het effect/Outcome gehaald wordt.

Als we deze projectvolwassenheid vertalen naar de situatie van het sturing geven aan het proces om Wonen-Welzijn-Zorg geïmplementeerd, geborgd en gemonitord te krijgen binnen een gemeente, dan zien we dat als projectvolwassenheid bereikt wordt, de samenwerkende partijen zelf in staat zijn om als autonome entiteit invulling te geven aan het op hoofdlijnen geformuleerde beleid. Het hogere beleidsdoel of ambitieniveau 'Langer thuis wonen op een prettige manier', wordt dan bereikt. Tevens is dit laatste 'bereiken van een hoger beleidsdoel', een verschuiving van het realiseren van *outcome* in plaats van voorheen het realiseren van *output* op het terrein van gebiedsgericht werken.

## 2.4 Samenwerking volgens governance- of governmentperspectief

Het laatste perspectief van waaruit gemeenten sturing geven aan het proces om Wonen-Welzijn-Zorg te realiseren ligt in het continuüm tussen *government* en *governance*.

In de jaren '90 is gestart met geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Het gebiedsgericht beleid kan omschreven worden als een op de specifieke (regionale) situatie aangepast beleid dat tot stand komt tussen lagere overheden en diverse stakeholders (Kuindersma, 2008, p.21). De overheid speelt hierbij een belangrijke rol als regisseur. De twee perspectieven staan hierin centraal.

### Government

Het eerste perspectief is het governmentperspectief. Government wordt beschouwd als het topdown-besturen, waarbij de nadruk ligt op controle en sectoraal bestuur (*T. Nederland, (2009), p.8*).

Samenwerking op gebiedsniveau dient hier om vooraf vastgestelde overheidsdoelen (in output geformuleerd) effectiever en efficiënter te realiseren.

### Governance

Het tweede perspectief is het governanceperspectief. *T. Nederland (2009, p.22)* definieert *governance* als een op samenwerking gerichte stijl van besturen. Hierin staan de wensen, doelen en activiteiten van organisaties en burgers op gebiedsniveau centraal. De overheid richt zich op het faciliteren van een proces waarbij deze partijen gemeenschappelijke doelen formuleren.

Door de sterk veranderende samenleving blijkt dat het governmentperspectief uit de gratie raakt. Bij tegenvallende resultaten wordt de inhoudelijke verkokering van de betrokken beleidsterreinen aangedragen. Er is een gebrek aan bestuurlijke afstemming en beleidsinhoudelijke integratie. Een ander falen is te wijten aan het te generieke topdown-karakter van veel beleid. Hierdoor is het beleid niet aangepast aan de situatie waarop het van toepassing is en houdt het te weinig rekening met de specifieke afhankelijkheidsverhoudingen tussen de verschillende partijen. Zo ontstaat niet geaccepteerd beleid dat niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. Als antwoord op dit falende perspectief wordt het governance-denken geïntroduceerd.

### Samenwerking als drijvende motor

T. Nederland (2009) had als opdracht te onderzoeken welke vormen van governance er te onderscheiden zijn binnen het Wmo-beleid. Dit omdat de Wmo gezien wordt als nieuw instrument in het besturen van maatschappelijke opgaven. Tevens heeft T. Nederland onderzocht welke definitie hierbij te hanteren en welke rollen de gemeente en de burger hier innemen. Dit heeft geresulteerd in een vijftal sturingsmodellen die tevens van toepassing kunnen zijn op het gebiedsgericht werken om het ambitieniveau van Wonen-Welzijn-Zorg te realiseren.

15

Aangezien het wel of niet slagen van de samenwerking de drijvende motor achter het realiseren, borgen en monitoren van woonservicegebieden is, gebruiken we dit perspectief voor de analyse van de gemaakte quickscans bij de gemeenten. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 staat als slotparagraaf per gemeente een samenvatting aan de hand van de gebruikte governancemodellen.

### Grondslagen van governance

Governance wordt door T. Nederland (2009, p. 46) gedefinieerd als *de organisatie van een op samenwerking gericht model van sturing*. In dezelfde publicatie beschrijft zij dat dit sturingsmodel verschillende ingrediënten kan hebben. Deze ingrediënten komen voort uit de keuze die per grondslag van governance wordt gemaakt, te weten:

- 1 Drie sturingsmodellen om het Wmo-beleid vorm te geven, gedefinieerd door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2006):
  - A Gemeente aan het roer (nadruk op bescherming van kwetsbare burgers, gemeente ontwikkelt het beleid).
  - B Stuurman van je eigen leven (het individu als uitgangspunt, gemeente schept voorwaarden, het individu is zelf verantwoordelijk).
  - C Burger en zijn verbanden (particulier initiatief bij groepen burgers, gemeente schept voorwaarden, onderling vertrouwen wordt gestimuleerd, burger als coproducent).

- 2 Drie visies op samenwerking:
- A Ontwikkelen van integraal beleid (netwerk gericht op beleidsvorming).
  - B Ketenbenadering (netwerk voor diensten en beleidsuitvoering).
  - C Governancebenadering (waarden - *outcome* - worden tijdens de samenwerking verbonden vanuit een gemeenschappelijk probleem, op basis van gedeelde waarden wordt beleid in coproductie gemaakt).
- 3 Vier roloppvattingen van de gemeente:
- A Regelaar (vanuit governmentperspectief).
  - B Regisseur (gemeente stelt eigen doelen vast, particulier initiatief zorgt voor oplossingen).
  - C Onderhandelaar (win-winsituatie als uitgangspunt, overheid prioriteert, beleid door interactie met stakeholders).
  - D Bemiddelaar (verantwoordelijkheid ligt bij maatschappelijke organisatie, overheid helpt).
- 4 Kennisbron die gebruikt wordt voor het vormgeven van de samenwerking:
- A Ambtenaren
  - B Professionals
  - C Burgers
  - D Experts van marktpartijen
- 5 Mate van burgerparticipatie op basis van de participatieladder beleidsbeïnvloeding:
- A Informeren
  - B Raadplegen
  - C Adviseren
  - D Coproductie / meebeslissen
  - E Zelfbestuur

16

### Analysemodel

De antwoorden op de drie geformuleerde onderzoeksvragen over het bereiken en borgen van gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau analyseren we met deze sturingsmodellen. Elk van de sturingsbenaderingen heeft een eigen naam gekregen. Afhankelijk van de context waarvoor sturing nodig is, zal één of een combinatie van deze benaderingen als resultaat te zien zijn om een samenhangend gebiedsgericht maatwerkbeleid te realiseren.

Sturingsmodellen	Scenario	Rol van de overheid	Kennisbron	Mate van burgerparticipatie
Integrale sturingsbenadering	Gemeente aan het roer	Regelaar	Ambtenaren	Adviseren
Ketensturing	Gemeente aan het roer	Regisseur	Professionals	Raadplegen
Vraagsturing	Stuurman van je eigen leven	Bemiddelaar	Burgers	Zelfbestuur
Frontlijnsturing	Burger en zijn verbanden	Onderhandelaar	Burgers en professionals	Coproductie / meebeslissen
Expertsturing	Gemeente legt de verantwoordelijkheid bij experts	Regelaar	Experts van marktpartijen	Informeren

Bron: T. Nederland (2009), p. 30.



Hieronder volgen in het kort de beschrijving van de kenmerken van de verschillende sturingsmodellen (T. Nederland, 2009).

#### *1. Integrale sturingsbenadering*

Dit sturingsmodel betreft vooral de samenwerking tussen ambtenaren van verschillende afdelingen binnen een gemeente. De rol van de overheid is die van de regelaar, gericht op het bewerkstelligen van ontkokering binnen de gemeentelijke afdelingen en op het vormen van beleidsnetwerken tussen gemeentelijke diensten. De meerwaarde van dit model zit in de toegenomen samenhang in de beleidsontwikkeling en in transparantie voor de burgers.

#### *2. Ketensturing*

Bij ketensturing gaat het om netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering. Hierin werken vooral professionals van verschillende maatschappelijke organisaties samen. De gemeente stuurt de keten van dienstverlenende organisaties aan. De kennis van de professionals van de uitvoerende instellingen is de basis van het beleid. De meerwaarde van dit model is dat er op een bepaald (deel)terrein meer stroomlijn ontstaat.

#### *3. Vraagsturing*

De behoeften en vragen van burgers zijn de middelpuntvliedende kracht bij dit model. Door en met burgers beleid ontwikkelen. De lokale overheid heeft hierbij de rol van bemiddelaar. De opbouw van beleid begint bij de ervaringen van burgers in het dagelijks leven. Meerwaarde van dit model is dat het leven van burgers centraal staat en dat zij zelf voorzieningen naar hun eigen maat kunnen aansturen.

#### *4. Frontlijnsturing*

In dit model werken professionals en burgers samen in een netwerk op het gebied van beleid ontwikkelen en beleid uitvoeren. De rol van de lokale overheid is die van onderhandelaar. De overheid is bewaker van het algemeen belang, stelt prioriteiten en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. De meerwaarde van dit model is het benutten van de kracht van betrokken partijen en de mobilisatie van hulpbronnen.

#### *5. Expertsturing*

In expertsturing is er sprake van publiek-private verhoudingen. De lokale overheid is verantwoordelijk, maar delegeert de verantwoordelijkheid van het beleid naar de experts van 'grote' marktpartijen, zoals woningcorporaties en zorgaanbieders. Het model drijft op 'wie betaalt, bepaalt'. De lokale overheid heeft de rol van regelaar. De specialistische kennis van de experts vormt de meerwaarde van dit model.



## 3 WWZ-ambitieniveau van Breda

### 3.1 Korte situatieschets van het kader

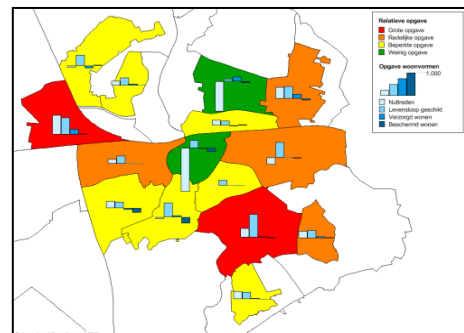
Breda telt ruim 178.000 inwoners. Sinds de gemeentelijke herindeling van 1997 behoren ook de kerkdorpen Ulvenhout, Bavel, Prinsenbeek en Teteringen tot Breda. Naar inwonertal is Breda een van de tien grootste gemeenten van Nederland en na Eindhoven en Tilburg de derde stad van Noord-Brabant.

#### Start Geschied Wonen voor iedereen

In 1998 heeft de gemeente Breda het startsein gegeven voor het formeren van vijftien woonzorg-gebieden, genaamd GWI (Geschikt Wonen voor Iedereen). De ambitie van GWI is dat de gemeente Breda samen met haar maatschappelijke partners een netwerk van vijftien Centrale Zones (het hart van een GWI-gebied) ontwikkelt waarin iedereen - oud of jong, met of zonder beperking - onbekommerd kan wonen. Elk gebied telt gemiddeld 10.000 inwoners, de grootte varieert van 6.500 – 17.000 inwoners, bestaande uit verschillende buurten en wijken. Twee GWI-gebieden zijn opgedeeld in twee kleinere gebieden zodat er zeventien servicegebieden ontstaan.

Voor het bepalen van de GWI-gebieden zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Stagg-scenario: Stichting Architectenonderzoek Gebouwen Gezondheidszorg; het uitgangspunt is een minimale gebiedsgrootte van 10.000 inwoners.
- Straal van ca. 500 m rondom winkelcentra.
- Natuurlijke afscheidingen, zoals water en grote wegen en vroegere woonkernen voor de gemeentelijke herindeling.



Bron: Onderzoek en Informatie Breda

19

#### Vaststelling GWI-gebieden

In 2007 zijn de GWI-gebieden bekrachtigd door het College. De vastgestelde GWI-gebieden zijn tot stand gekomen door onderling overleg van woningcorporaties, welzijnsinstellingen, gemeente, zorgaanbieders en het zorgkantoor CZ. Een afvaardiging van deze organisaties is als stuurgroep GWI betrokken gebleven. Zij bespraken in de beginfase de ontwikkeling van GWI-specifieke problemen die er in de wijken waren.

Door het vaststellen van de GWI-visie per gebied met een doorkijk naar 2020 houden andere afdelingen er binnen de gemeente rekening mee in: bijvoorbeeld in de Structuurvisie 2030, Woonvisie Breda en de wijkplannen. Als een ontwikkelaar een gebied wil ontwikkelen is de GWI-visie onderdeel van het toetsingskader.

Daarnaast is een stedelijk *Manifest en Convenant* (2007-2010) afgesloten met de maatschappelijke organisaties in Breda. De insteek van het convenant was nogmaals te toetsen of alle partijen achter de uitgangspunten en doelstellingen van GWI staan. De afspraken die in het convenant zijn vastgelegd, maken duidelijk wat ze met elkaar tot 2010 willen en waar ze elkaar op kunnen aanspreken.

Een integraal onderdeel van dit convenant is de gedragscode, waarin de samenwerking op het gebied van wonen, welzijn en zorg voorop staat. Die samenwerking wordt gekenmerkt door een horizontale structuur, netwerkbenadering en de bereidheid om in de eigen keuken te laten kijken. De samenwerkende organisaties zijn onder andere de woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorginstellingen en consumentenorganisaties (zoals de ouderenbond, Bredaas Centrum Gehandicaptenbeleid en Stichting Woonconsumenten).

NB. Dit convenant is niet ondertekend door het zorgkantoor, maar ze hebben wel meegedacht over het bepalen van de GWI-gebieden.

### Herijking visie

Iedere vier jaar wordt het convenant herijkt in samenspraak met het maatschappelijk middenveld, semipublieke organisaties en burgerorganisaties. In 2011 is op basis van het convenant de Nota 'Verzilvering@Breda' ontstaan. Dit is het actieplan 'Wonen, zorg en welzijn' voor de periode 2011-2015. Het college geeft hiermee invulling aan de raadsmotie van december 2010, waarin gevraagd wordt om toegankelijke en kwalitatief goede woon- en zorgvoorzieningen te realiseren voor ouderen en mensen met beperkingen. Verzilvering bouwt voort op de aanpak en uitvoering van het stedelijk beleid 'Geschikt wonen voor iedereen' (GWI).

## 3.2 De werking van de GWI's

### Rol van de gemeente

20

De gemeente heeft het concept GWI als volgt ingezet. Per GWI is een ambitieniveau bepaald welke aantallen levensloopgeschikte woningen nodig zijn, welke woonomgeving hierbij het beste aansluit en welk voorzieningenniveau op basis van winkelveorzieningen, zorg en welzijnsdiensten nodig zijn. Meteen vanaf het begin (1998) is ook de afdeling Onderzoek en Informatie bij het concept betrokken. Zij dragen zorg voor het monitoren van de indicatoren die onderscheiden zijn in de conceptfase. In de beschrijvingen per gebied zijn deze indicatoren te vinden. Een voorbeeld hiervan is de factsheet van de afdeling Onderzoek en Informatie 'Levensloopbestendigheid woningvoorraad'.

### Samenstelling van de GWI-werkgroepen

Vervolgens zijn in iedere GWI werkgroepen opgericht. Deze werkgroepen worden geleid door een medewerker van de gemeente. De samenstelling van de werkgroep verschilt per GWI-gebied. De meeste werkgroepen bestaan uit: medewerkers van woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorginstellingen, wijk- en dorpsraden, gehandicaptenzorg, thuiszorginstellingen en ouderenbonden. De gemiddelde grootte van de werkgroep is twaalf personen. Sommige personen zitten in meerdere werkgroepen.

### Monitoring

De werkgroepen maken jaarlijks actieplannen, passend binnen het GWI-concept en gebaseerd op de uitkomst van het monitoringonderzoek dat in principe iedere vier jaar gehouden wordt door de afdeling Onderzoek en Informatie. De cijfers worden ontsloten via BreData. Tussentijds kunnen er op onderdelen resultaten worden aangegeven. Soms worden er ook deelonderzoeken gehouden die relevant zijn voor GWI (bijvoorbeeld mantelzorg). De GWI-plannen worden jaarlijks geactualiseerd.

### **Signaalfunctie**

De werkgroep heeft een signaleringsfunctie als zaken niet goed gaan in de wijk buiten de domeinen wonen, welzijn en zorg, bijvoorbeeld op het terrein van leefbaarheid. De andere gemeentelijke afdelingen nemen deze signalen serieus en verwerken ze zoveel als mogelijk in hun eigen planvorming. Anders gezegd, de ambtenaar WWZ heeft geen doorzettingsmacht, hij kan dus andere gemeentelijke afdelingen niet 'dwingen' om tot handelen over te gaan.

### **Prestatieafspraken**

Welzijnsinstelling WIJ draagt zorg voor de basisvoorzieningen welzijn op basis van prestatieafspraken: exploitatie ouderensteunpunten, dagactiviteiten, wijkrestaurants, wijkinformatiepunten en wijkwebsites Wijkwijs, maatschappelijk werk en vrijwilligershulp aan huis. Daarnaast zijn er prestatieafspraken met woningcorporaties.

### **Uitvoering**

Voor het uitvoeren van de actieplannen beschikken de GWI-werkgroepen jaarlijks over 10.000 euro per werkgroep. Daarbinnen kunnen ouderenorganisaties, zoals ouderenbonden een beroep doen op activiteiten gericht op het tegengaan van eenzaamheid onder kwetsbare ouderen. Deze middelen worden ingezet om acties te kunnen versnellen. Een voorbeeld is het opzetten van een project voor kwetsbare en eenzame ouderen die door vrijwilligers worden bezocht. Vaak zijn de gelden niet nodig omdat de deelnemers in de GWI-gebieden zelf zaken oppakken.

Het kader voor de actieplannen zijn behalve het convenant, het GWI-ambitieniveau, ook de prestatieafspraken met de corporaties en welzijnsinstellingen. Voor het realiseren van deze afspraken zijn geen extra investeringsgelden gereserveerd. De gemeente biedt aan aanbieders kansen binnen de formuleerde GWI-gebieden om mee te doen aan het ontwikkelen van dit gebied, met het concept-GWI als kader.

21

### **Co-creatie**

De rol van de gemeente Breda kan dan ook getypeerd worden als een faciliterende rol die de organische verdere ontwikkeling van de GWI stimuleert en niet oplegt. Met andere woorden - en hier is de gemeente Breda vrij uniek in - de gemeente Breda gelooft in de kracht van co-creatie: ketenpartners uitnodigen om samen in overleg te gaan en vanuit gedeelde waarden een toegevoegd product of dienst te ontwikkelen. In de visie van de gemeente worden geen dwingende afspraken gemaakt. Wel worden praktische kansen benut en kleine successen worden gezamenlijk gevierd. Als zichtbaar wordt tot welke successen de samenwerking leidt, ontstaat er onderling meer vertrouwen in de organisaties en hierdoor hebben toekomstige projecten weer een grotere kans van slagen.

## **3.3 Borging van de visie op GWI-gebieden**

### **Pilots**

Uitgangspunt van de GWI is telkens de vraag bij elk project: 'Wat wil de burger?' 'Wat gaat dit project voor de burger opleveren?' 'Welke problemen los je op?'

Vaak wordt eerst in twee GWI-gebieden een pilot gedaan om ervaringen op te doen en te leren wat wel werkt en wat niet, zodat een basisniveau geformuleerd kan worden waaraan een project moet voldoen. En vervolgens worden dan bij de uitrol naar de andere GWI-gebieden nuances aangebracht omdat de omgeving en omgevingsfactoren net even anders zijn.

Een voorbeeld van een pilot is 'wijkaanpak dementie'. Het ene GWI-gebied heeft heel voorzieningen in de wijk en het andere weinig. Er wordt bekeken welke instrumenten ontwikkeld kunnen worden in het gebied en wat de werking ervan is. De basis voor de pilot vormt de zorgstandaard dementie.

### **Intern kwartaaloverleg**

Een andere manier om de GWI-visie te borgen is het kwartaaloverleg van afdeling Wonen en Samenleven (coördinatie GWI) met de wijkbeheerders sociaal van afdeling wijkzaken, afdeling Onderzoek en Informatie, afdeling Communicatie en de districtmanagers van WIJ. Hierdoor worden ontwikkelingen, lopende en nieuwe projecten als 'vanzelf' langs de GW-meetlat gelegd en blijft de visie geborgd. De verankering van het GWI-gedachtengoed wordt ook geholpen doordat alle bouwinitiatieven binnen de gemeente op één punt binnenkomen. Zodra er meerdere beleidsterreinen bij een bouwinitiatief betrokken zijn, wordt de afdeling Wonen en Samenleving geconsulteerd en wordt integraal bekeken of deze aanvraag past binnen de GWI-structuur. Bij complexe aanvragen waar de adviezen niet eensluidend zijn, wordt het advies aan het college voorgelegd zodat zij een politiek besluit hierover nemen.

Tijdens de ontwikkelfase van de GWI-gebieden zijn soms nieuwe overleggen noodzakelijk, omdat er nieuwe aanbieders tot de markt toetreden.

### **Leergangen**

Vanuit de kanteling in welzijn en zorg zijn leergangen opgezet voor professionals en vrijwilligers. Hulp- en zorgvragers en professionals krijgen andere rollen: professionals uit de behandelstand, klanten uit de consumentenstand!

22

Een leergang bestaat uit tien bijeenkomsten rondom het thema: verbinden en veranderen. Professionals en vrijwilligers leren wat oplossingsgericht werken vanuit een vraag is, aanspreken van talenten van zorgvragers, loslaten van eigen aanbod, samenwerken in netwerken, jezelf veranderen. En hoe je dat aanpakt. Het belangrijkste: ze leren elkaar kennen. Na de leergang weten ze wie ze zijn en waar ze elkaar op aan kunnen spreken. Ze vinden elkaar.

Diverse ketenpartners, zowel professionals als vrijwilligers, nemen aan deze leergang deel. Experts worden van buiten de gemeente aangetrokken om kennis over te dragen en discussies op gang te brengen.

De leergangen zijn een initiatief van WIJ waar zich circa twintig organisaties, vooral uit de eerste lijn, bij hebben aangesloten. In totaal nemen 250 professionals deel en twintig vrijwilligers.

### **Masterclasses**

In het kader van dezelfde kanteling zijn er tien masterclasses georganiseerd voor ruim vijftig managers en bestuurders van acht instellingen en de gemeente Breda. In de leergangen hebben de deelnemers zich verdiept in kantelen van de organisaties en de aanpak van veranderprocessen die hiervoor nodig zijn.

De leergangen en masterclasses zijn in het veld ontstaan en grotendeels door de organisaties zelf gefinancierd.

### Keurmerk

Er is door de gemeente bewust gekozen om geen keurmerk aan te brengen of een GWI geschikt is voor onbekommerd wonen voor ouderen, mensen met een beperking en jonge gezinnen. Merkbare effecten zijn belangrijker dan een beeldmerk.

### 3.4 Monitoring van de GWI-gebieden

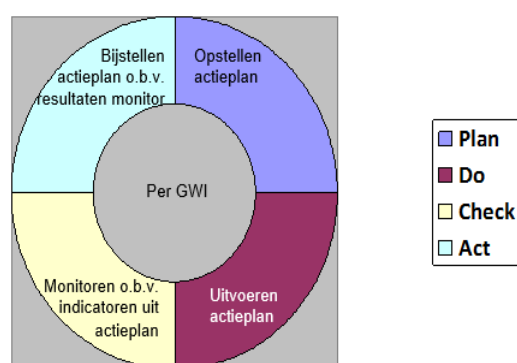
Een belangrijke middel om sturing te geven aan de actieplannen per GWI-gebied is het monitoring-onderzoek dat de afdeling Onderzoek en Informatie doet. Het onderzoek is te splitsen in een kwantitatief en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel bestaat uit het monitoren van demografische ontwikkelingen en het meten van resultaten op het gebied van wonen, woonomgeving, winkelvoorzieningen en diensten op het gebied van zorg en welzijn.

Per thema zijn tien indicatoren geformuleerd, bestaande uit zowel objectieve als subjectieve indicatoren. De subjectieve indicatoren worden gemeten via een bewonersonderzoek onder ouderen. 4000 – 5000 enquêtes worden verstuurd met vooral vragen over de woonbeleving van 55-plussers.

Voor de indicatoren van de levensloopbestendigheid van woonwijken worden normen gehanteerd waarbij ouderen als referentiekader dienen. Dit vanwege het feit dat wanneer een wijk geschikt is voor ouderen, deze voor een belangrijk deel ook geschikt zal zijn voor andere groepen die specifieke eisen stellen aan een wijk. Bij het hanteren van de normen op het gebied van wonen en zorg is wel rekening gehouden met mensen met een lichamelijke, verstandelijke en psychiatrische beperking.

23

De waarden van de indicatoren vormen weer de gegevens voor de actieplannen van de GWI-werkgroepen. Doordat vanaf 2002 iedere vier jaar een uitgebreid onderzoek wordt gedaan, is er sprake van een procesmeting. Per GWI-gebied worden de resultaten vergeleken met de cijfers van de betreffende GWI van vier jaar eerder. Hierdoor wordt per situatie beoordeeld wat het betreffende GWI-gebied als aandachtsgebied moet betitelen in de te formuleren actieplannen.



Beleidscyclus Breda

Naast bovengenoemde onderzoeken geven ook de volgende onderzoeken een beeld van stad op het gebied van wonen, welzijn en zorg:

- Toekomstberekening voor zorg (vierjaarlijkse cyclus).
- Wijkmonitor: metingen van leefbaarheid en veiligheid (o.a. sociale cohesie).
- Draagkracht / last in een wijk. Vrijwilligerswerk en mantelzorg.

- Verzilvering@Breda.
- Gezondheid telt!: Regionaal rapport volksgezondheid toekomstverkenning (2011). Dit rapport brengt landelijke, regionale en lokale informatie samen over gezondheid en ziekte, oorzaken van ongezondheid, preventie en zorg in de regio Hart voor Brabant. Drie thema's staan centraal in dit rapport:
  - 1 De invloed van de (fysieke en sociale) omgeving op gezondheid.
  - 2 Het verminderen van de verschillen in gezondheid tussen groepen met een hoge en lage sociaaleconomische status.
  - 3 De relatie tussen zorg, gezondheid, participatie en preventie.

In de Structuurvisie 2030 heeft de visie en werkwijze van GWI een belangrijke plaats gekregen in woonkwaliteit van buurten. Enerzijds is het een analyse- en prioriteringsinstrument, anderzijds ook een evaluatie-, toetsings- en sturingsinstrument.

Het jaarlijks onderzoek Kwetsbare Bredanaars is erop gericht door inzicht en analyse een betere sturing te geven op inzet van welzijnsorganisaties. De bedoeling is dat om de vier jaar, onder andere op grond van het jaarlijks onderzoek, de effecten en trends in beeld worden gebracht.

### 3.5 Veranderingen voor het concept-GWI als gevolg van de transitie-opgave

#### Vraaggestuurd en resultaatgerelateerd

24

Een verandering die nu optreedt, is de nieuwe benadering van de burger, in plaats van voor te schrijven 'dit gebiedsarrangement is goed voor u', kantelt de werkwijze van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd. 'Wat heeft u nodig? Gemakdiensten, zo vindt de gemeente, zijn dan ook niet meer van deze tijd. Het gevolg van deze verandering is dat de metingen van de resultaten van de GWI-werkgroepen ook aan verandering onderhevig zijn. In plaats van geformuleerde voorwaarden in de vorm van bijvoorbeeld het aantal opgepluste huizen in particulier bezit, zal de meting gaan over gerealiseerde resultaten als 'in welke mate is de zelfredzaamheid in de wijk bevorderd?' 'Hoeveel meer mensen zijn zelfstandig blijven wonen ten opzichte van de vorige metingsperiode?' 'In welke mate is de kwetsbaarheid van de mensen in de wijk ondersteund?'

De indicatoren die een rol spelen in de te bereiken resultaten worden op dit moment geformuleerd door de afdeling Onderzoek en Informatie.

#### Inspiratietafels

Voor het vormgeven van de transitie van AWBZ-zorg naar Wmo organiseert de gemeente Inspiratietafels. Hiervoor nodigt ze welzijns-, zorgorganisaties, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijk werk MEE en de klankbordgroep Wmo uit voor deelname. Enkele deelnemers uit de werkgroepen van de GWI's nemen ook deel.

Doelstelling is concrete afspraken voor de nieuwe Wmo te maken. De Inspiratietafel vindt vanaf juni 2013 zowel fysiek als digitaal plaats. Een selectie van organisaties neemt deel aan de fysieke overlegtafel, de rest wordt uitgedaagd om via deze website te reageren en een bijdrage te leveren.



Ook hier weer staat de kracht van de samenwerking voorop; de praktische insteek is belangrijk - maak gebruik van wat er is - en van onderop wordt nieuw beleid gevormd.

De gemeente geeft een kader mee geformuleerd in objectieve termen en faciliteert de procesbegeleiding zodat bijvoorbeeld op een organische wijze de sociale wijkteams vorm krijgen.

### Leer-experimenten

Vooruitlopend op de decentralisatie van de AWBZ heeft de gemeente aan welzijns- en zorginstellingen gevraagd om experimenten 'regelarme zorg' te ontwikkelen. Er zijn drie experimenten gestart die tot doel hebben de netwerksamenwerking tussen wijkverpleegkundigen, maatschappelijk werkers en Wmo-consulenten te bevorderen, de talenten van burgers zelf op te sporen en beter te benutten, en een vorm van financiering te ontwikkelen die volgt op wat er gebeurt in plaats van stuurt.

De experimenten zijn lerend opgezet met het doel om doorlopend te verbeteren. De experimenten voeren de naam Zorgvoorelkaar die is geleend van de online marktplaats Zorgvoorelkaar. Naast de experimenten en de website is er een telefonisch aanmeldpunt Zorgvoorelkaar waar burgers terecht kunnen met vragen over hulp en zorg. Dit meldpunt is een initiatief van twaalf vrijwilligersorganisaties die zo hun krachten bundelen. De drie kanalen – website, telefoon, hulp en zorg in de wijk – vormen samen een nieuwe infrastructuur voor de eerstelijns hulp en zorg in Breda. De bedoeling is dat deze infrastructuur zoveel mogelijk wordt gedragen door de Bredase burgers (burgers waar het kan, instanties en overheid waar het moet). In het veld wordt dit stap voor stap uitgewerkt en geborgd.

Het onderliggende waardedenken voor deze benadering is ontwikkeld door acht welzijnsinstellingen die samen het netwerk M&S (Meedoen en Samenwerken) vormen. Op webadres [www.mensbreda.nl/page/mens-toeleg](http://www.mensbreda.nl/page/mens-toeleg) staat de formulering van de gezamenlijke opgave.

25

## 3.6 Samenvattend aan de hand van de gebruikte Governance modellen

Sturingsmodellen	Scenario	Rol van de overheid	Kennisbron	Mate van burgerparticipatie
Integrale sturingsbenadering	Gemeente aan het roer	Regelaar	Ambtenaren	Adviseren
Ketensturing	Gemeente aan het roer	Regisseur	Professionals	Raadplegen
Vraagsturing	Stuurman van je eigen leven	Bemiddelaar	Burgers	Zelfbestuur
Frontlijnsturing	Burger en zijn verbanden	Onderhandelaar	Burgers en professionals	Coproductie / meebeslissen
Expertsturing	Gemeente legt de verantwoordelijkheid bij experts	Regelaar	Experts van marktpartijen	Informereren

<p><i>1. Wat is het gebiedsgericht ambitieniveau Wonen-Welzijn-Zorg (WWZ)?</i></p> <p>Hoe kunnen ambities (prestatieniveau) worden geformuleerd? Op basis waarvan formuleert de gemeente een gebiedsgericht arrangement voor een samenhangend aanbod in wonen, zorg en welzijn (bijv. wensmodel, monitoring van kwetsbare doelgroepen, etc.)?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Startsein formeren 15 Geschikt Wonen voor Iedereen (GWI)-gebieden waar iedereen – oud of jong, met of zonder beperking - onbekommerd kan worden.</li> <li>• Opstellen Manifest en Stedelijk Convenant voor GWI.</li> <li>• Convenanten met daarbij behorende actieplannen voor uitvoering van de visie per GWI-gebied.</li> <li>• Toetsing van woonvisies, structuurvisies aan visie op GWI.</li> <li>• Toetsing van bouw- en bestemmingsplannen aan visie GWI.</li> <li>• Breda maakt gebruik van de coördinatieregeling WRO.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente ontwikkelt samen met haar maatschappelijke partners een netwerk van 15 Centrale Zones.</li> <li>• GWI-gebieden vastgesteld in samenspraak met ketenpartners en bekrachtigd.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.*</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen gedragscode samen met maatschappelijke partners en consumentenorganisaties. Allen onderschrijven integraliteit van samenwerking op wonen-, welzijn- en zorggebied.</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestatieafspraken met woningcorporaties en welzijnsorganisatie.</li> </ul>

\* Dit betekent dat de sturingsbenadering er kan zijn, maar niet waargenomen is tijdens de interviews en/of af te leiden is uit de ontvangen beleidsstukken.

<p><i>2. Hoe borgt de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?</i></p> <p>Welke instrumenten hanteert een gemeente voor borging bij gebiedsgerichte aanpak van Wonen-Welzijn-Zorg? Hoe kunnen gemeenten de regie voeren op vitale samenwerking daarin?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij aanvang GWI: per GWI ambitieniveau bepaald en vastgelegd in actieplannen.</li> <li>• Verankering van gedachtengoed GWI. De uitvoering in de GWI-gebieden behoort tot het reguliere takenpakket van de wijkbeheerders sociaal van afdeling Wijkzaken.</li> <li>• Bij elk project wordt het projectdoel getoetst: 'Wat gaat dit project voor de burger opleveren?' 'Welke problemen los je op?'</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per GWI oprichting van werkgroep met medewerker van gemeente als regisseur.</li> <li>• Subsidies: voor GWI werkgroepen voor uitvoering actieplannen.</li> <li>• Financiering van procesbegeleiding voor de GWI werkgroepen door</li> </ul>

	ambtelijk apparaat.
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GWI-werkgroepen hebben een signaleringsfunctie voor stand van zaken in de wijk en daardoor kunnen op effectievere en efficiëntere wijzen keuzes gemaakt worden waar geld voor bijvoorbeeld onderhoud aan wordt uitgegeven.</li> <li>• GWI-werkgroepen pakken zelf projecten op, bijvoorbeeld: kwetsbare ouderen worden bezocht door vrijwilligers.</li> <li>• Kanteling in werkwijze: van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd.</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na eerste monitoring GWI: werkgroepen maken zelf actieplannen.</li> <li>• Ontwikkelbenadering door nieuwe projecten binnen GWI-gebieden te starten op basis van pilots.</li> <li>• Na pilot basisniveau formuleren, dan uitrol per GWI-gebied, nuances aanbrengen per omgeving.</li> <li>• Organiseren van leergangen voor vrijwilligers en professionals die werkzaam zijn in de wijk op de terreinen wonen, welzijn en zorg.</li> <li>• Organiseren van masterclasses voor managers en bestuurders. Ontstaan vanuit initiatieven in het veld.</li> <li>• Gemeente stimuleert ketenpartners om met elkaar in gesprek te gaan om zo vanuit gedeelde waarden een toegevoegde dienst of product te ontwikkelen.</li> <li>• Stimuleren van samenwerking tussen organisaties door successen gezamenlijk te vieren en hierdoor meer vertrouwen tot stand te brengen; hierdoor hebben toekomstige projecten weer grotere kans van slagen.</li> <li>• Overheid als onderhandelaar indien complexe bouwvragen een politiek besluit vragen.</li> <li>• Organiseren van inspiratietafels voor vrijwilligers en professionals voor het vormgeven van de transitie en het beleid van AWBZ-zorg naar Wmo.</li> <li>• Opzetten van experimenten 'Zorgvoorelkaar' met als doel regelarme zorg te ontwikkelen via het opzetten van netwerksamenwerking tussen professionals en burgers vanuit een gedeelde waarde.</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welzijnsinstelling WIJ draagt zorg voor basisvoorzieningen welzijn op grond van een prestatieafspraken.</li> <li>• Prestatieafspraken met woningcorporaties.</li> <li>• Kwartaaloverleg van afdeling Wonen en Samenleving (coördinatie GWI) met wijkbeheerders sociaal, afdeling Onderzoek en Informatie, Communicatie en district managers WIJ.</li> <li>• Bouwinitiatieven komen op één punt binnen en worden getoetst aan GWI-visie.</li> </ul>

27

### 3. Hoe monitort de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?

Met welke instrumenten monitort de gemeente de voortgang van het gewenste niveau?

Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgen voor continuïteit in langdurig onderzoek via monitoring van o.a. demografische gegevens, bestaande woningvoorraad en prognoses</li> </ul>
------------------------------	---

	<p>maken over toekomstige zorgvragen door de afdeling Onderzoek en Informatie, toegankelijk gemaakt via BreData.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring op kwantitatieve cijfers in de wijk.</li> <li>• Monitoring door kwalitatief belevingsonderzoek onder ouderen.</li> <li>• Wijkmonitor voor sociale cohesie.</li> <li>• Monitoring van draaglast / kracht.</li> <li>• De kwaliteitseisen en -toetsingen van. zorgaanbieders, wijkraden en andere participanten zijn geformuleerd in de Uitvraagsubsidies. Deze zijn te vinden in de gemeentelijke website onder subsidieloket.</li> <li>• Structuurvisie 2030 als analyse- en prioriteitsinstrument en ook als evaluatie-, toetsings- en sturingsinstrument.</li> <li>• Jaarlijks onderzoek naar kwetsbare Bredanaars.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe indicatoren voor monitoren GWI-gebieden: metingen op basis van gerealiseerde resultaten (bijvoorbeeld mate van zelfredzaamheid in de wijk bevorderd) in plaats van kwantificeerbare aantallen (zoals het aantal opgepluste huizen).</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.</li> </ul>

## 4 WWZ-ambitieniveau van Tilburg

### 4.1 Korte situatieschets van het kader

Tilburg heeft bijna 210.000 inwoners en is qua inwoneraantal de zesde gemeente van Nederland. Sinds de gemeentelijke herindeling in 1997 behoren ook de dorpen Berkel-Enschot en Udenhout tot de gemeente Tilburg.

#### Basisnota

In 2004 is de *basisnota* geschreven: *Tilburg, wonen en welzijn, een zorg minder met woonzorgservicezones*, door de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling van de toenmalige Dienst Beleidsontwikkeling. In deze nota staat het gedachtengoed van de woonzorgservicezones beschreven. Ook presenteert de gemeente Tilburg in deze nota de nieuwe manier van organiseren en inrichten van de woonomgeving in bestaande en toekomstige woongebieden binnen de gemeentegrenzen. De nadruk bij de nieuwe manier van organiseren ligt op het samenwerken tussen de verschillende betrokken partijen voor de totstandkoming van een optimale woonomgeving voor alle inwoners van Tilburg.

#### Het concept woonzorgservicezones

Het concept van de woonzorgservicezones, gebaseerd op het Stagg-scenario, vormt het lokale antwoord op de maatschappelijke ontwikkelingen. De woonzorgservicezone geldt als een *design for all*. Daarmee is het een concept dat voor iedereen, jong en oud, een toegevoegde waarde kan hebben. De woonzorgservicezone gaat uit van een (conceptueel) ideaalbeeld, een denkraam/denkbeeldig "voertuig" waarmee in de praktijk flexibel kan/moet worden omgesprongen, afhankelijk van de mogelijkheden en aanleidingen in concrete lokale situaties.

29

Bij de concept-ontwikkeling van de woonzorgservicezones is qua ruimtelijke verdeling over de gemeente Tilburg aansluiting gezocht bij de gebiedsindeling in elf woningmarktgebieden zoals aangeduid in de WoonVisie 2002 e.v. De grootte van de woonzorgservicegebieden, die doorgaans op een kleiner schaalniveau ligt dan dat van de woningmarktgebieden, varieert van 5.000 tot 15.000 inwoners waarbij natuurlijke grenzen een logische aanleiding zijn voor de noodzakelijke inkadering/afbakening.

In woonzorgservicezones worden geschikt, verzorgd en beschermd wonen, welzijns-/gemakdiensten en zorgfuncties optimaal met elkaar verknoopt. Per domein zijn kernelementen beschreven. Dit heeft geresulteerd in zogenoemde cirkelgebieden. De reikwijdte voor breng- en haalzorg verschilt bij zorgposten, servicecentra en multifunctionele centra. Zo zijn er cirkelgebieden te herkennen met straalgroottes van 150 meter, 300 meter en 500 meter. Naarmate de afstand groter wordt neemt het programma van eisen toe. Voor elk van de elf woningmarktgebieden van Tilburg zijn de functies op het gebied van zorg nader gedetailleerd en samengebracht in een kaartbeeld.



Bron: Gemeente Tilburg, Quara

## 4.2 Werking van de woonzorgservicezones

### Ontbreken integraliteit

Vanaf 2005 was het ambitieniveau om de beleidsvisie op woonzorgservicezones inhoud te geven én concrete initiatieven op buurt-/wijkniveau te realiseren, alsmede de uitvoering van plannen. Echter, als gevolg van een aantal opeenvolgende interne reorganisaties bij de gemeente Tilburg, zijn sinds eind 2011 de domeinen 'wonen' en 'zorg' uit elkaar gehaald. Hierdoor is de vanzelfsprekende samenhangende Wonen-Welzijn-Zorg-blik om integraal beleid uit te stippelen verloren gegaan. Daarnaast is er door collegewisselingen, en in navolging van de landelijke trend richting participatie-maatschappij, een verschuiving gekomen van besturingsfilosofie. De eerste insteek om te komen tot woonzorgservicezones was vanuit het Rijnlandse besturingsmodel. Na de bestuurswisselingen heeft het Angelsaksische model meer de nadruk gekregen. Het uitgangspunt van het college werd dat de maatschappelijke organisaties en marktpartijen het realiseren van woonzorgservicegebieden zelf (zowel procesmatig als inhoudelijk) moesten oppakken en realiseren.

Het gevolg van deze veranderingen is dat de verankering van het gedachtegoed van woonzorgservicezones niet Tilburg-breed gerealiseerd is. Het pilotgebied De Wijk – De Knoop in stadsdeel Reeshof is het verst ontwikkeld richting het voorgenomen eindbeeld, dat beschreven is in de *Nota Tilburg, wonen en welzijn, een zorg minder met woonzorgservicezones (2004)*.

### Spanningsveld tussen samenwerken en concurrerende belangen

Dat deze verankering niet Tilburg-breed heeft plaatsgevonden is ook af te lezen uit de houding van het maatschappelijk middenveld; de thuiszorgorganisaties hadden geen belang, noch intern draagvlak om met andere organisaties te gaan samenwerken. Er was sprake van spanning vanwege concurrerende belangen (*Van der Veer, 2010, p. 12*). De tijd was nog niet rijp, volgens de gemeente. Voor de woningcorporaties was er wel een gemeenschappelijk belang met de gemeente, omdat met hen prestatieafspraken waren gemaakt, voortvloeiend uit de woonvisie. De samenwerking met de gemeente en de woningcorporaties, als ook ontwikkelaars, kwam op het gebied van bouwen van levensloopbestendige woningen derhalve wel van de grond.

### Nieuwe impuls via Servicewijken

In antwoord op de actualiteit rond het scheiden van wonen-zorg hebben twee ambtenaren, respectievelijk van de afdeling Ruimte en Sociaal de voordelen van integrale gebiedsbenadering voor

Wonen-Welzijn-Zorg onder de aandacht gebracht van het college. Beiden zijn grote voorstanders van het bij elkaar brengen van de integrale Wonen-Welzijn-Zorg-opgave. Daarnaast benadrukken zij het belang van goede regievoering door de gemeente, want vanuit een helder kader weten partijen in de markt welke ontwikkelopgave en kansen er liggen. Het doel is het gedachtengoed woonzorgservicezones, inmiddels Servicewijken genoemd, nieuw leven in te blazen. Door de op handen zijnde transities van overheveling van AWBZ-zorg naar de Wmo is het onderwerp weer terug op de politieke agenda. Het uitgangspunt blijft wel dat vormgeven van woonservicezones vanuit de stad zelf, op eigen kracht van burgers en de markt dient te gebeuren.

### 4.3 Borging van woonzorgservicezones

Zoals hierboven al beschreven is een deel van de verankering van het gedachtengoed wel gerealiseerd. Sedert 2002 wordt op basis van woonvisies en woonconvenanten gekoerst op een minimumaandeel van 40% levensloopbestendige woningen in de nieuwbouwproductie; dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Hierdoor zijn er kwalitatief steeds betere woningen op de markt gekomen, zodat er in sommige delen van de stad nu een zekere mate van keuzevrijheid bij levensloopbestendige woningen is ontstaan.

Gezien de demografische ontwikkeling is het nog steeds van belang in te zetten op 40% levensloopbestendige nieuwbouwwoningen. Daarnaast ligt er nog een fikse opgave in de bestaande woningvoorraad om deze beter toegankelijk/buikbaar te maken voor zelfstandig wonen van ouderen. Ook bieden de ontwikkelingen in het brede sociale domein kansen voor een integrale benadering vanuit zorg en welzijn. Zo is er gestart met de integrale aanpak van het wijkgezondheidswerk vanwege de transities in het sociale domein. Er komen sociale wijkteams die dicht bij de wijkbewoners samen met hen bekijken wat er nodig is om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen.

31

### 4.4 Monitoring

Op verschillende beleidsterreinen heeft de gemeente Tilburg doelen gesteld die verwoord zijn in de Programmabegrotingen. Voor elk domein zijn indicatoren benoemd, die jaarlijks gemonitord worden.

Een van de geformuleerde doelen is verlies aan zelfredzaamheid door gezondheidsproblemen terug te dringen. In 2012 zijn deze doelen vastgesteld in de kadernota Samenwerken aan Gezondheid, als uitwerking van het beleidskader Wmo Vitaliteit en veerkracht. In augustus 2012 werd een convenant met CZ gesloten en in 2013 nog een convenant met VGZ (beide zorgverzekeraars en zorgkantoren).

Voor het goed kunnen monitoren van de verschillende indicatoren vinden diverse onderzoeken plaats, zoals het burgeronderzoek, GGD-onderzoeken, leefbaarheidsonderzoeken, klanttevredenheids-onderzoek, kwalitatief woningbehoefteonderzoek et cetera. die uiteindelijk samenkomen in de *Wijktoets*. De link is een verwijzing naar beschrijving van de Wijktoets en de gebruikte indicatoren via de besluitenlijst van het College. De wijktoets is in overleg met de woningcorporaties samengesteld. Einddoel is dat deze Wijktoets zowel het fysieke als sociale domein gaat monitoren. Naast gegevens zoals bevolkings- en huishoudenssamenstelling, inkomen, gebruik van Wmo-voorzieningen, wordt samen met de zorginstellingen en zorgverzekeraars gezocht naar mogelijkheden om bij hen bekende informatie te gebruiken.

## 4.5 Gebruikt instrumentarium

### Wonen

De gemeente heeft werkwijzers opgesteld. De werkwijzers zijn handreikingen op A3-formaat, waarop beknopt het gedachtegoed, zoals verwoord in de Nota van 2004 *Tilburg, wonen en welzijn, een zorg minder*, is weergegeven en vervolgens vertaald naar de woonopgave.

Voor Servicewijken wordt vanuit de grove uitwerking ingezoomd op het benodigde bouwprogramma en hoe dit programma uitgewerkt kan worden.

De andere werkwijzer neemt Levensloopbestendigheid en toegankelijkheid als uitgangspunt. Op beeldende wijze wordt invulling gegeven aan de kernelementen voor aanpasbaar bouwen met suggesties hoe de openbare ruimte ingericht kan worden zodat toegankelijkheid geborgd is. Ook maakt de gemeente gebruik van woonprofielen. Hierin staat de stedelijke woonvisie op gebiedsniveau, uitgewerkt in een nieuwbouw- en/of renovatie-uitvoeringsprogramma.

De Structuurvisie tot 2040 is een inhoudelijk richtinggevend document voor de ruimtelijke ontwikkeling, dat ingezet wordt om het bouwprogramma te bepalen. De gemeenten, provincies en het Rijk zijn verplicht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening voor hun grondgebied één of meer structuurvisies vast te stellen. Het bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het gemeentelijke grondgebied. De Structuurvisie tot 2040 van de gemeente Tilburg is een combinatie van harde volumecijfers en kwalitatieve woonbehoeftecijfers, gerelateerd aan leefstijlen die door Smart Agent zijn geformuleerd.

32

De woningbouwopgave van Tilburg wordt jaarlijks in regionaal verband voor een periode van tien jaar vastgesteld. Maatgevend hiervoor zijn de periodieke provinciale bevolkings- en huishoudensprognoses. In aanvulling hierop wordt onder meer de behoefte aan geschikt, verzorgd en beschermd wonen becijferd. Dit heeft de gemeente Tilburg vertaald in hoe zorg te realiseren in bestaande bouw en waar nieuwbouw/renovatie dient te komen.

### Sociaal

Vanwege de transities in het sociale domein is er overleg en afstemming met de vele partners in de stad om per 1 januari 2015 de nieuwe werkwijze samen vorm te geven. De sociale wijkteams ondersteunen mensen die het (tijdelijke) niet meer zelf kunnen. Uitgangspunt is wat mensen zelf nog kunnen of samen met hun omgeving. Dan is het dus van belang dat de inwoners in Tilburg op een goede manier van informatie en advies worden voorzien. Daarvoor is een digitale sociale kaart ontwikkeld [www.jalptilburg.nl](http://www.jalptilburg.nl) waarin naast de formele zorg- en welzijnsactiviteiten, ook de informele hulp in kaart is gebracht, zodat de burgers weten waar ze hulp en ondersteuning kunnen vinden. Hulpmiddelen om deze informatie toegankelijk te maken zijn:

- Sociale kaart [www.jalptilburg.nl](http://www.jalptilburg.nl).
- Online marktplaats voor burenhulp.
- Wikiwijk Tilburg ([www.wikiwijktilburg.nl](http://www.wikiwijktilburg.nl)): streeft ernaar om mensen met elkaar in contact te brengen en hiermee zelfstandig leven - onder eigen regie - te ondersteunen. Op dit internet-platform kunnen burgers onderling communiceren, samen informatie delen en gebruikmaken van services die comfort en gemak bieden.



## 4.6 Veranderingen voor het gedachtengoed als gevolg van de transitie-opgave

### Doel van sociale wijkteams

De uitwerking van het Wmo - beleid is onderdeel van het sociale domein en het bestuurlijke doel Sociale Stijging waarbij we de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van Tilburgers willen vergroten. Door de overheveling van de AWBZ-zorg naar de Wmo krijgen de sociale wijkteams een prominente rol in de gebiedsgerichte samenwerking. Deze wijkteams hebben als doel het bevorderen van zelfredzaamheid, participatie en veilig opgroeien van burgers. Deze doelen worden nader ingevuld in het kader van de drie decentralisaties AWBZ-Wmo, Jeugdzorg en de Participatiewet. Voor het bereiken van deze doelen worden de volgende drie instrumenten ingezet: preventie/gezondheidsbeleid, Wmo in de wijk en toegankelijkheid van zorg. De focus in 2014 ligt op samenwerken in het sociale domein en het onderzoeken welk sturingsmodel het meest geschikt is. Uiteindelijk zal één hoofd-aannemer volledig verantwoordelijk zijn voor de te behalen resultaten van de sociale wijkteams. De GGD en het IMW hebben de opdracht gekregen dit verder te onderzoeken.

Op dit moment zijn er in diverse wijken wijkteams opgericht. In deze pilots bestaan de sociale wijkteams uit medewerkers van onder andere GGD, MEE, maatschappelijk werk en de Wmo-adviseurs van de gemeente.

Samen met partners en burgers wil de gemeente verder vorm geven aan maatschappelijke ondersteuning, waarbij hun uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de WMO in de wijk bij organisaties moet komen te liggen. Om dat zo goed mogelijk te kunnen doen is het belangrijk dat organisaties (samen in de keten) ook financiële verantwoordelijkheid hebben, zodat zij zelf gaan sturen op de vraag en het aanbod.

33

### Rol van de sociale wijkteams

Deze sociale wijkteams hebben de opdracht om mensen/gezinnen te ondersteunen in het zelfstandig wonen. Daarbij ligt de nadruk op hulp en ondersteuning en niet de fysieke voorzieningen zoals de woningen, woonomgeving of geschikte voorzieningen. Wel is bewust gekozen om geen nieuwe 'loketten' te creëren, maar uit te gaan van bekende 'vindplaatsen' voor brede maatschappelijke ondersteuning, zoals aanwezigheid in de scholen en in de wijken. De focus ligt op de nieuwe manier van samenwerken. Met het uitgangspunt te kijken wat de burgers zelf kunnen (persoonsregie), waar ondersteuning noodzakelijk is en waar specialistische zorg nodig is. Ingezet wordt op ketensamenwerking, waarbij het individuele mensbeeld leidend is.

De visie van de gemeente op de nieuwe manier van samenwerken is een combinatie van frontlijnaanpak en ketencoördinatie. De bedoeling is de frontlijn zo in te richten dat deze maximaal gericht is op zelfredzaamheid en burgers ondersteunt bij het vinden van oplossingen in hun eigen omgeving en netwerk. Een frontlijn die problematisering en medicalisering tegengaat. Maar tegelijkertijd ook meervoudige problematiek tijdig signaleert en deze snel en integraal oppakt. Dit vraagt van professionals om meer integraal en preventief te werken, beter samen te werken, minder door te verwijzen en snel te handelen als het nodig is.

## Monitoring

De monitoring is op dit moment dan ook ingericht vanuit het individu, door klantvolgsystemen.

Monitoring vanuit stedelijk perspectief is in ontwikkeling. De indicatoren die gemeten moeten worden zijn al bepaald aan de hand van de bestuurlijke doelen. Deze doelen zijn door de gemeente geformuleerd in de vorm van gewenste resultaten. Dat betreft resultaten zoals:

- Hoeveel burgers kunnen met voldoende zelfoplossend vermogen eventueel met lichte ondersteuning zelf verder.
- Langdurige specialistische ondersteuning terugdringen door die kritisch te beoordelen.
- Coördinatie zoveel mogelijk bij één persoon, minder ondersteuners in het gezin.
- Burgers tevreden over de dienstverlening.

Daartoe leveren het IMW en de GGD (de trekkers van de sociale wijkteams in de pilotgebieden) in mei en in oktober een rapportage aan bij de gemeente. Aan het eind van het jaar wordt dan opnieuw gekeken hoe in 2015 deze sociale wijkteams vormgegeven kunnen worden.

## Werkgebied sociale wijkteams

Tijdens het bepalen van de gebieden waarin de sociale wijkteams gaan opereren, heeft de gemeente besloten om dezelfde gebieden te hanteren als in de servicewijken (i.c. de woonservicegebieden).

Hierdoor is continuïteit geborgd in het historisch cijfermateriaal, blijft men aansluiten op de CBS-wijken en is herkenbaarheid voor burgers verzekerd.

## Rol van wijkgerichte teams

Naast Sociale Wijkteams kent de gemeente Tilburg ook wijkgerichte teams vanuit de afdeling Veiligheid en Wijken waarbij de omgevingsmanagers zich vooral bezighouden met vraagstukken op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en overlast. De sociale wijkteams werken nauw samen met de omgevingsmanagers bijvoorbeeld om door hun kennis van de wijk, snel op signalen in te kunnen spelen en hulp en ondersteuning in gezinnen te kunnen bieden. Daarnaast is de kennis van de omgevingsmanager van belang voor het stroomlijnen van initiatieven vanuit de wijk zodat die binnen het beleid van Servicewijken een plek kunnen krijgen, bijvoorbeeld door daarvoor maatschappelijk vastgoed in te zetten. Dat kan zijn door dat vastgoed aan de initiatiefnemer die een goed ondernemersplan heeft, te verkopen of te verhuren.

34

## 4.7 Samenvattend aan de hand van de gebruikte governance modellen

Sturingsmodellen	Scenario	Rol van de overheid	Kennisbron	Mate van burgerparticipatie
Integrale sturingsbenadering	Gemeente aan het roer	Regelaar	Ambtenaren	Adviseren
Ketensturing	Gemeente aan het roer	Regisseur	Professionals	Raadplegen
Vraagsturing	Stuurman van je eigen leven	Bemiddelaar	Burgers	Zelfbestuur
Frontlijnsturing	Burger en zijn verbanden	Onderhandelaar	Burgers en professionals	Coproductie / meebeslissen
Expertsturing	Gemeente legt de verantwoordelijkheid bij experts	Regelaar	Experts van marktpartijen	Informeren

<p><i>1. Wat is het gebiedsgericht ambitieniveau Wonen-Welzijn-Zorg (WWZ)?</i></p> <p>Hoe kunnen ambities (prestatieniveau) worden geformuleerd? Op basis waarvan formuleert de gemeente een gebiedsgericht arrangement voor een samenhangend aanbod in wonen, zorg en welzijn (bijv. wensmodel, monitoring van kwetsbare doelgroepen, etc.)?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basisnota: Tilburg, wonen en welzijn, een zorg minder met woonzorgservicezones.</li> <li>• Gebaseerd op Stagg-scenario.</li> <li>• 'Design for all': het concept kan voor iedereen, jong en oud, een toegevoegde waarde hebben.</li> <li>• Kadernota Wmo: Vitaliteit en Veerkracht. Visie van de gemeente op samenwerking is dat sociale wijkteams zowel vanuit frontlijnaanpak gaan werken als vanuit ketencoördinatie. De werkwijze kenmerkt zich door een integrale benadering van de (hulp)vraag.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collegebesluit Ondersteuningsstructuur Sociale Domein, waarbij gemeente Tilburg samen met vele samenwerkingspartners in het sociale domein toegewerkt hebben naar een nieuwe werkwijze in de sociale wijkteams.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kadernota Wmo: Vitaliteit en Veerkracht, is opgesteld indertijd met de Wmo-adviesraad waarin bewoners/cliënten vertegenwoordigd zijn.</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen*.</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgangspunt van het college: maatschappelijke organisaties en marktpartijen moesten zelf (zowel procesmatig als inhoudelijk) het realiseren van woonzorgservicegebieden oppakken.</li> <li>• Collegebesluit programma van eisen frontlijn en lichte ondersteuning, waarbij gemeente Tilburg juist de partners als experts laat sturen op inzet van kennis en ondersteuning.</li> </ul>

35

\* Dit betekent dat de sturingsbenadering er kan zijn, maar niet waargenomen is tijdens de interviews en/of af te leiden is uit de ontvangen beleidsstukken.

<p><i>2. Hoe borgt de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?</i></p> <p>Welke instrumenten hanteert een gemeente voor borging bij gebiedsgerichte aanpak van Wonen-Welzijn-Zorg? Hoe kunnen gemeenten de regie voeren op vitale samenwerking daarin?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In woonvisies en woonconvenanten is als opgave in de nieuwbouwproductie vastgehouden aan het minimumaandeel van 40% levensloopbestendige woningen.</li> <li>• Werkwijzers voor bouwprogramma van Servicewijken en levensloopbestendig / toegankelijk bouwen.</li> <li>• Woonprofielen vertaald in uitvoeringsprogramma's.</li> <li>• Sociale wijkteams werken gebiedsgericht. Dezelfde grenzen als de servicewijken zijn hierbij aangehouden.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kadernota: Samenwerken aan Gezondheid, en Vitaliteit en Veerkracht en de nota Ondersteuningsstructuur Sociale Domein.</li> <li>• Structuurvisie tot 2040: kwantitatieve en kwalitatieve gegevens als sturing voor het ruimtelijk beleid.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collegebesluit Ondersteuningsstructuur Sociale Domein door het implementeren van de frontlijnaanpak en via convenanten samenwerkingsafspraken vast te leggen voor ketencoördinatie.</li> <li>• Collegebesluit programma van eisen frontlijn en lichte ondersteuning waarmee samenwerkingspartners gecontracteerd worden.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale wijkteams ondersteunen mensen in zelfstandig wonen en participeren. Uitgangspunt is kijken wat burgers zelf kunnen en daar waar ondersteuning noodzakelijk is/gevraagd wordt, hulp inzetten.</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collegebesluit Ondersteuningsstructuur Sociale Domein, in de basisstructuur gaat de gemeente ervan uit dat burgers samen met professionals onderzoeken waar ze behoefte aan hebben, wat ze zelf kunnen organiseren en waar indien noodzakelijk (professionele) hulp bij nodig is. De gemeente vormt een vangnet in de vorm van ketencoördinatie mocht dit nodig zijn.</li> <li>• Collegebesluit programma van eisen frontlijn en lichte ondersteuning</li> </ul>
36 Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestatieafspraken met woningcorporaties over 40% levensloopbestendige woningen van de nieuwbouwproductie.</li> <li>• Convenanten met zorgverzekeraars/zorgkantoren.</li> <li>• Digitale hulpmiddelen voor informatie en advies op gebied van zorg- en welzijnsactiviteiten.</li> <li>• Eén hoofdaannemer zal volledig verantwoordelijk zijn voor de te behalen resultaten van sociale wijkteams. Zie voor exacte indicatoren het programma van eisen frontlijn en lichte ondersteuning.</li> <li>• Omgevingsmanager stroomlijnt initiatieven vanuit de wijk zodat deze passen binnen het beleid van de Servicewijken. De verantwoording om bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed te exploiteren ligt bij de marktpartij/initiatiefnemer.</li> </ul>

<p><i>3. Hoe monitort de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?</i> Met welke instrumenten monitort de gemeente de voortgang van het gewenste niveau?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Woningbouwopgave: jaarlijks vastgesteld voor een periode van tien jaar. Vormt de basis voor becijfering van de behoefte geschikt, verzorgd en beschermd wonen.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wijktoets: informatie van verschillende professionals wordt samengevoegd om het fysieke en sociale domein te monitoren.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentarium frontlijn prototypes (in de regio werken andere</li> </ul>

	gemeenten met dezelfde instrumenten voor de quickscan, vraaganalyse en het plan van aanpak).
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collegebesluit programma van eisen frontlijn en lichte ondersteuning bevat indicatoren voor monitoring.</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit het individu: klantvolgsystemen. Stedelijke monitor is in ontwikkeling in overleg met de samenwerkingspartners. Er wordt nu gedacht aan hetzelfde systeem als waar de Veiligheidshuizen mee werken.</li> </ul>



## 5 WWZ-ambitieniveau van Rotterdam

### 5.1 Korte situatieschets van het kader

Rotterdam heeft circa 616.000 inwoners. Sinds 1947 kent Rotterdam een vorm van gedecentraliseerd bestuur. Dit stelsel is vanuit de eerste wijkraden geëvolueerd tot het huidige bestel met 14 deelgemeenten. Iedere deelgemeente heeft zijn eigen bestuurlijk mandaat. Er zijn veel bestuurlijke veranderingen geweest. De veranderingen kwamen steeds voort vanuit de gedachte en het streven om het bestuur in nabijheid van de lokale samenleving te organiseren en de betrokkenheid van de lokale samenleving bij het gemeentelijke beleid en uitvoering te borgen.

Na de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart worden de deelgemeenten van rechtswege opgeheven en komen er gebiedscommissies voor in de plaats. Op stadsbestuurniveau zijn vijf clusters die de beleidslijnen uitzetten. Op overkoepelend managementteam-niveau wordt de integraliteit bewaakt binnen het terrein van Maatschappelijke Ontwikkeling.

#### Kernwaarden

De gemeenschappelijke kernwaarden van de gemeente Rotterdam hebben ten grondslag gelegen aan het kader waarbinnen de gebiedscommissies gaan opereren. Tegelijkertijd zijn deze kernwaarden sturend geweest in de geschiedenis van de deelgemeenten en daarmee ook versleuteld in het gebiedsgericht ambitieniveau op het terrein van Wonen-Welzijn-Zorg. Hoewel de veertien deelgemeenten ieder een eigen begroting hadden met eigen politieke beslissingen, was er stadsbreed sprake van een gemeenschappelijke opgave. Op ambtelijk niveau werd hier dan ook aan samengewerkt. De kernwaarden van de stad Rotterdam zijn:

#### 1 *Bestuur dicht bij de burger (burgernabij)*

Ook wel bekend als het burgernabij bestuur. Het idee van een overheid die zich dicht bij de burgers organiseert, laagdrempelig is en die voor directe belangen van bewoners opkomt. Een overheid met representatie die men weet te vinden en luistert naar de behoeften van haar inwoners.

#### 2 *Vorm en inhoud geven aan de diversiteit van gebieden*

Het best verwoord in de zin: Rotterdam is vele dorpen. Diverse gebieden hebben diverse oplossingsbehoeften op de diverse vraagstukken. Datzelfde geldt dan ook voor de mate waarin een gebied vertegenwoordigd wenst te worden op gemeentelijk niveau.

#### 3 *Participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering*

Of het nu gaat om grootstedelijke vraagstukken of de inrichting van de buitenruimte van een straat. De mening van de Rotterdammer is belangrijk, dient gehoord te worden en een rol te spelen bij discussie en besluitvorming door overheidsinstanties. Het gaat hier dan niet alleen om betrokkenheid bij het vormen van de beleidskaders, maar ook bij de wijze van uitvoering en de uitvoering zelf.

#### 4 *Democratische legitimatie*

Dit betreft de waarde die wordt gehecht aan een openbaar debat, openbare besluitvorming, het dragen van politieke verantwoordelijkheid, het uitvoeren van controle en de hiermee samenhangende afrekenbaarheid. Juist ook als het gaat om de zaken op wijkniveau, waarmee de Rotterdammer dagelijks in eigen omgeving geconfronteerd wordt.

### 5 Een efficiënte en effectieve overheid

Een overheid die zuinig is met belastinggeld, die duidelijk is georganiseerd en waarbij de verschillende onderdelen in de gemeente elkaars rol kennen, respecteren en constructief met elkaar samenwerken. Uiteraard met behoud van excellente dienstverlening en continu strevend naar het beste resultaat op straat voor de Rotterdammer.

## 5.2 WWZ-ambitieniveau van Rotterdam

### Wenkend perspectief

Het wenkend perspectief voor de toekomst van Wonen-Welzijn-Zorg in Rotterdam, geformuleerd door het Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling is: 'Elke Rotterdammer woont een leven lang prettig, gezond en met behoud van eigen regie, thuis of in de eigen woonomgeving.' Voor sommige doelgroepen zal het betekenen: 'Weer of meer thuis wonen', omdat er door gewijzigd overheidsbeleid minder gelden beschikbaar zijn voor intramurale bewoning. Uit onderzoek en uit de praktijk blijkt dat mensen er zelf voor kiezen, omdat ze langer thuis willen blijven wonen. Op ambtelijk niveau zullen hier bijpassende beelden geschetst worden, zodat een ieder hetzelfde vocabulair gaat ontwikkelen.

### Ontwikkelagenda

In het algemeen is de werkwijze van de gemeente lerend ontwikkelen. Het opstellen van een ontwikkelagenda is hiervoor een hulpmiddel. Hierbij wordt gekeken 'wat is ons belang?' 'waarop worden we geïnspireerd' en 'wat zijn de belangrijkste punten waarop we gaan samenwerken'. Vervolgens vindt er een nulmeting plaats, gevolgd door een lancering van een aantal pilots in verschillende wijken / deelgemeenten. Na doorgaans één jaar vindt een T1-meting plaats, waarbij ingezoomd wordt op de resultaten van de pilots. Getracht wordt de indicatoren te benoemen die verantwoordelijk zijn voor de genoemde effecten. Deze pilots vormen vervolgens een voorbeeldfunctie voor de rest van de stad. Tijdens de pilots kunnen 'toolboxen' worden ontwikkeld die later ter beschikking worden gesteld aan een ieder die ze nodig heeft. De rol van de gemeente is vooral kaderstellend en faciliterend. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezocht naar een passende oplossing voor een probleem.

40

### Initiatieven

Naast het opstellen van de ontwikkelagenda door de Clusters die stadsbreed aan het werk zijn, kunnen er ook initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld en de burgers komen, conform hierboven beschreven kernwaarden. Deze initiatieven worden met open armen ontvangen en vervolgens geplaatst binnen het grotere kader van de ontwikkelagenda.

## 5.3 Borging van het WWZ-ambitieniveau

De integraliteit op het gebied van Wonen-Welzijn-Zorg wordt geborgd door het managementteam Maatschappelijke Ontwikkeling binnen de directie van de gemeente Rotterdam. De nadruk ligt hierbij vooral op de integrale benadering van welzijn, zorg en activering. Het 'wonen' komt meer 'los' te staan en is op dit moment vooral verankerd in woonvisies. De gemeente Rotterdam is in samenwerking met TNO bezig met het uitwerken van een visie wonen & zorg, maar dat is nog geen (vastgesteld) beleid.



Het eindbeeld voor de integrale benadering van WWZ is:

- De Rotterdammer staat centraal: problemen worden zoveel mogelijk vanuit eigen kracht opgelost.
- *Civil society* krijgt een grotere rol; organisaties en netwerken van burgers, ook wel ‘civil society’-organisaties en -netwerken genoemd, zijn het eerste vangnet voor burgers. ‘Burgerkracht’ behelst voornamelijk collectieve acties waar men met elkaar (zo nodig met hulp van de overheid of professionals) mensen ondersteunt die dat nodig hebben.
- Rotterdammers kunnen voor zorg en ondersteuning in eigen wijk terecht bij het wijkteam. Het wijkteam kan Rotterdammers opzoeken, en biedt zo nodig kortdurende ondersteuning.
- De wijkteams kunnen Rotterdammers doorleiden naar langdurige of specialistische hulp.

Om dit eindbeeld te kunnen realiseren heeft de gemeente drie randvoorwaarden geformuleerd:

### 1 *Inkoopstrategie voor (jeugd)zorg en AWBZ-Wmo*

We formuleren gezamenlijke uitgangspunten, die doorwerken in de inkoopstrategieën van de afzonderlijke decentralisaties (en de inkoop van bestaande taken als individuele voorzieningen en maatschappelijke opvang). De wens is per 2015 vier integrale arrangementspakketten te kunnen aanbieden aan de Rotterdammers. Deze arrangements worden op dit moment ontwikkeld.

### 2 *Informatiemanagement*

Het doel is om één digitaal informatieplatform voor het sociale domein te realiseren waarmee burgers en professionals digitaal worden ondersteund (vergroten van burgerkracht) en waarbij professionals toegang hebben tot de benodigde dossiers. Dit vraagt een digitale verbinding van de burgeromgeving (inclusief mantelzorg, vrijwilligerswerk, eigen netwerk) met de professionele ondersteuningsomgeving en digitale verbinding van professionals onderling. Momenteel wordt een plan van aanpak opgesteld. De bestaande infrastructuur is het vertrekpunt.

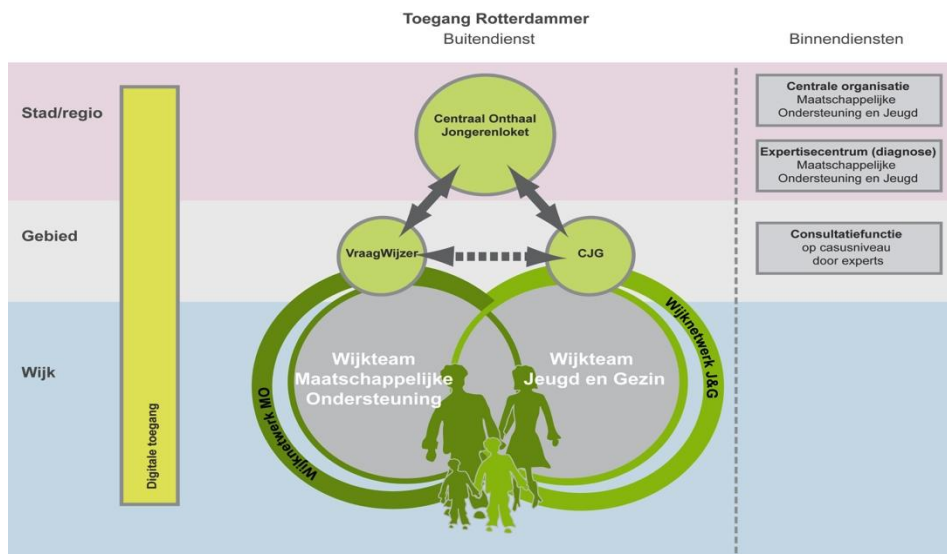
41

### 3 *Samenwerking met zorgverzekeraars*

De samenwerking met de zorgverzekeraars is voor Rotterdam van groot belang gezien de decentralisaties en daarbij horende bezuinigingstaakstelling, het verbeteren van de gezondheid van de Rotterdammers en voor een efficiëntere en effectievere zorg.

(Bron: Brief d.d. 23 april 2013, van B&W aan de Gemeenteraad, *Vernieuwing (Jeugd)zorg, Welzijn en Activering I 3D'S*, kenmerk 13M005082 – 1165590)

De toegang tot (jeugd)zorg, welzijn en activering wordt ingericht volgens het concernbrede Rotterdamse Dienstverleningsconcept. Het eenloketprincipe, integrale dienstverlening, inrichting dienstverleningskanalen en kanaalsturing zijn hiervan de belangrijkste componenten. De geboden dienstverlening voldoet daarbij aan de kaders: snel en zeker, transparant, regelarm en duurzaam.



Bron: Visie op toegang tot activering welzijn & zorg, Rotterdam 2013

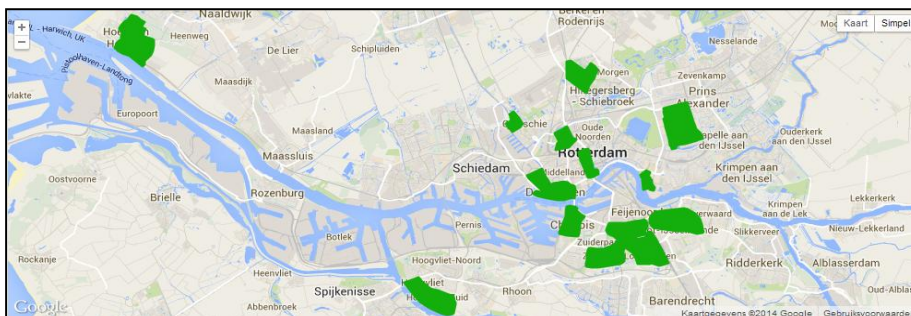
### Rol van de gemeente

De rol van de gemeente is het stimuleren van het ontwikkelen van instrumenten om resultaten te behalen op de diverse beleidsthema's. Hiervoor zal zij afhankelijk van de situatie soms de regierol nemen waarbij zij overleg en discussie stimuleert. Andere rol kan zijn het creëren van draagvlak voor bepaalde standpunten of initiatieven.

42

## 5.4 Woonservicegebieden als middel voor realisatie WWZ-ambitie

Rotterdam wil een aantrekkelijke woonstad zijn voor iedereen. Dat betekent dat Rotterdam een stad wil zijn met een prettig woon- en leefklimaat, waar mensen een wooncarrière kunnen maken. Deze ambitie staat dan ook centraal in het hoofdstuk 'Woonstad' van het Collegewerkprogramma 2010-2014. Het Collegewerkprogramma bouwt met dat hoofdstuk voort op wat de afgelopen jaren in verschillende visies is vastgelegd: de Woonvisie 2003-2017, de Stadsvisie 2007-2030 en de Geactualiseerde Woonvisie 2007-2010. Waarbij het op dit moment nog niet helder is hoe dit voortgezet zal gaan worden na de verkiezingen.



### Uitvoeringsprogramma

Op basis van de visiestukken is een vertaling gemaakt naar het [Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014](#). Hierin zijn de Woonservicegebieden (Wsg) als speerpunt gekozen. De uitvoering van de visie is komen te liggen binnen de deelgemeenten. In totaal zijn er zestien kansrijke gebieden benoemd, waar [uitvoeringsconvenanten voor Wsg](#) werden afgesloten.

In het convenant staan:

- Het doel van de samenwerking
- De rolverdeling
- De organisatiestructuur
- De taken
- De verantwoordelijkheden
- De werkafspraken.

Ook gaat het convenant in op kostendekking, de planning om een Wsg te realiseren en komt de betrokkenheid van inwoners bij de ontwikkeling van het gebied aan de orde. De rol van de deelgemeenten was het oppakken van de regierol, onder andere met de inzet van in- of externe procesmanagers. Echter elke deelgemeente was vrij in het bepalen hoe de ontwikkeling van een Wsg werd vormgegeven. Dit sluit aan bij de ambitie van de gemeente Rotterdam om gebiedsgericht te werken. In de handreiking 'Coalities bouwen in woonservicegebieden' (2012) staan vier ervaringen die opgedaan zijn in verschillende deelgemeenten.

Aangezien het laatste uitvoeringsprogramma loopt tot 2014 zijn de investeringen in het kader van Wsg gestopt. Onduidelijk is nog hoe dit opgepakt gaat worden door Rotterdam en de gebiedscommissies.

### **Stedelijk basisprofiel**

De ideaal situatie voor een Wsg is door de gemeente geschetst in het Stedelijk Basisprofiel. Als definitie van een woonservicegebied is geformuleerd:

“Een woonservicegebied is een prettige wijk of een buurt, waarin specifieke doelgroepen, zoals ouderen en mensen met een beperking, zo zelfstandig mogelijk en met behoud van eigen regie kunnen wonen.”

43

#### *Wonen*

De voorzieningen zijn gericht op de specifieke doelgroepen. Ook (jonge) gezinnen kunnen profiteren van de voorzieningen in het Woonservicegebied. De woningvoorraad is geschikt voor ouderen en mensen met een beperking. Aspecten als toegankelijkheid en doorgankelijkheid van woningen zijn van belang, maar ook de mogelijkheden van ontmoeten gekoppeld aan de woningen. In de nabijheid van de woningen zijn winkels en voorzieningen voor de eerste levensbehoeften, zoals een supermarkt. Onorthodoxe oplossingen en slimme verbindingen worden gevonden in de samenwerking met andere organisaties binnen de wijk, zoals de eerstelijnsvoorzieningen met kinderopvang, scholen, politie, vrijwilligersorganisaties en de middenstand.

#### *Welzijn*

Bewoners in het Woonservicegebied kunnen op een laagdrempelige manier informatie en advies krijgen over alle aspecten van wonen, zorg en welzijn in het Woonservicegebied. Afhankelijk van de kenmerken van de oudere bewoners en de mensen met een beperking, zijn in de nabijheid van de woningen passende welzijnsvoorzieningen aanwezig, of goed bereikbaar. Voorbeelden van kernvoorzieningen zijn maaltijdvoorzieningen en mogelijkheden voor ontmoeten. Daarnaast zijn er voorzieningen voor ouderen en mensen met een beperking die niet meer zelfstandig naar buiten kunnen. Gedacht kan worden aan huisbezoek, visiteclubs, signaleringsteams en vrijwilligersnetwerken. In het Woonservicegebied is een samenwerkingsverband gerealiseerd van organisaties die verantwoordelijkheid nemen voor het uitvoeren en monitoren van het Woonservicegebied. In het samenwerkingsverband zullen zowel bewoners als woningcorporaties, zorginstellingen, welzijnsinstellingen en deelgemeenten participeren.

### Zorg

Veilige en toegankelijke loop- en scootmobielroutes zijn aanwezig, evenals aansluitingen op openbaar vervoer en de aanwezigheid van aangepast vervoer. De omgeving is verkeersveilig en bevordert de sociale leefbaarheid. Er is een systeem voor 24-uurs ongeplande zorg, waarbij afspraken zijn gemaakt over alarmering en alarmopvolging. De zorg kan geleverd worden vanuit een in het gebied aanwezig servicepunt, zorgpunt of steunpunt in samenwerking met de vraagwijzer.

## 5.5 Project 'Even Buurten' als middel voor realisatie WWZ-ambitie

Voor het realiseren van de WWZ-ambitie zijn diverse pilots gestart. Een voorbeeld van een pilot - met ontwikkelde toolbox - is het project '*Even Buurten*'. Even Buurten is in 2011 in Rotterdam gestart als een tijdelijk project met financiering van ZonMw in het kader van het Nationaal Programma Ouderenzorg. Het project is geïnitieerd door, ingediend vanuit en ingebed in het Geriatrisch netwerk Rotterdam en omstreken (Genero). In totaal hebben zes Rotterdamse wijken eraan meegedaan.

### Integrale wijkaanpak

De doelstelling van dit project is een integrale wijkaanpak te realiseren met als resultaat kwetsbare ouderen (75+) te stimuleren zelf hun netwerk aan te spreken, zodat ze uiteindelijk langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. De wens van de oudere en wat men nog wel kan staat centraal en participatie wordt bevorderd (*empowerment*). Secundaire doelen zijn het verbeteren van de kwaliteit van leven en vermindering van de draaglast van mantelzorgers, het benutten van talenten van vitale ouderen (sociale/maatschappelijke participatie) en meer cohesie in de wijk of buurt. In het kader van dit project brengen de medewerkers van Even Buurten ouderen en buurtgenoten met elkaar in contact en buurtbewoners bieden elkaar ondersteuning.

44

### Pilot

Tot nu toe wijst de praktijk uit dat de vernieuwende aanpak van 'Even Buurten' successen boekt. In twee pilots voor Wijkteams Maatschappelijke Ondersteuning zijn nu spullen (dit zijn professionals in dienst van 'Even Buurten', die aanbodgestuurd werken en een vertrouwd gezicht zijn in de buurt) aan het meelopen zodat ervaren wordt of deze aanpak binnen de wijkteams ook opgepakt kan gaan worden. Hoe en of deze werkwijze in de toekomst geborgd wordt, bijvoorbeeld in de wijkteams, is nu nog niet bekend. In mei 2014 is de eerste evaluatie van de wijkteams gereed. Uitgangspunt is het inzetten van een integrale wijkwerker die op generalistische wijze aanbodgestuurd te werk gaat; zij/hij is gekend als bekend in de wijk.

## 5.6 Gebiedsgericht werken als middel voor realisatie WWZ-ambitie

### Gebiedsgericht werken

Alle wijken in Rotterdam worden door de deelgemeenten gebundeld in gebieden. Het doel van gebiedsgericht werken is de burgers op de best mogelijke manier van dienst te zijn. Deze manier van werken kenmerkt zich door maatwerk en het individu als uitgangspunt te nemen. Rotterdam wil dingen doen die het gebied en de bewoners vooruit helpen. Met concrete, zichtbare resultaten. Elk gebied vraagt om zijn eigen aanpak. Dat lukt alleen als alle betrokkenen in een gebied samenwerken: bewoners, ondernemers en alle instanties die in de wijken actief zijn. Dat zijn bijvoorbeeld scholen, welzijnsinstellingen, woningcorporaties en politie.

### Gebiedsteams

Een belangrijk instrument bij het gebiedsgericht werken is het DIN (Doelen-Insparningen-Netwerk). In het Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014 staat DIN uitgewerkt. Elke deelgemeente heeft een DIN gemaakt en het is aan de gebiedscommissie (opvolging deelgemeente vanaf maart 2014) om hiermee verder te gaan en/of een nieuwe DIN te (laten) vaststellen.

DIN bevat alle acties die nodig zijn om de vraagstukken in een wijk gezamenlijk aan te pakken. Om deze acties uit te voeren zijn Gebiedsteams (dit zijn ambtenaren) aan het werk, zij focussen zich op multi-problematiek in zowel het sociale als fysieke domein. Speerpunten in hun werk hebben betrekking op de openbare ruimte, economie, veiligheid en welzijn.

### Wijkteams Maatschappelijke Ondersteuning

Naast de Gebiedsteams zijn er ook Wijkteams Maatschappelijke Ondersteuning (deze teams bestaan uit professionals afkomstig uit verschillende maatschappelijke organisaties). Zij zijn verantwoordelijk voor het realiseren van samenwerking tussen partijen op het sociale domein met als doelstelling zoveel mogelijk integraliteit te bereiken tussen met professionals. Belangrijkste taak van de wijkteams is één ingang in de wijk voor Rotterdammers met een hulp- of ondersteuningsvraag. De wijkverpleegkundige is weer opnieuw geïntroduceerd en krijgt een verbreding van het takenpakket. Op dit moment zijn er twee typen sociale wijkteams: een voor de jeugd en een die zich richt op volwassenen. In de toekomst is het de intentie dat deze twee teams één integraal sociaal wijkteam zullen worden.

## 5.7 Meer projecten in het kader van WWZ

### Convenant voor terugdringen zorgconsumptie

45

Een ander project voor het realiseren van de WWZ-ambitie is het 'Terugdringen van de zorgconsumptie'. Voor het bereiken van dit doel is het convenant 'Samen werken aan een gezond Rotterdam' in juni 2013 afgesloten met de gemeente Rotterdam en de zorgverzekeraars VGZ en Achmea Zilveren Kruis. Hiervoor is een maatschappelijke businesscase (MBC) opgesteld. Een van de uitkomsten van de MBC is dat het inzetten op preventie en nazorg een positief effect heeft op het terugdringen van de zorgconsumptie.

### Zicht op zorghuisvesting

De inventarisatie van het zorgvastgoed is verricht door de Veldacademie (een samenwerkingsverband tussen de Gemeente Rotterdam, TU Delft en TNO) en gepubliceerd in het rapport 'Zicht op zorghuisvesting'. Onderzocht is waar welke zorgdienstverlening vanuit verzorging & verpleging wordt geleverd en welke toegevoegde waarde deze dienstverlening heeft voor de (woon)omgeving. Met deze resultaten gaat de gemeente weer verder aan de slag: 'Wat wil de Rotterdammer? Wat kan hij/zij zelf, ook gebruik makend van het eigen netwerk?' En waar hiaten vallen: 'Wat kan/moet de gemeente voor dienstverlening aanbieden?'

### Tour d'amour

Voor het bereiken van integraliteit in projecten op het gebied van WWZ is in Oud-Westen een 'Tour d'amour' georganiseerd als start van gebiedsgericht samenwerken. Het doel van de Tour was eerst elkaar leren kennen, zodat medewerkers in het project weten wat de ander doet. Hierbij lopen professionals en vrijwilligers gezamenlijk door de wijk en kijken bij elkaar letterlijk binnen, zodat helder wordt welk aanbod een ieder heeft en waar mogelijkheden zijn om met elkaar in verbinding te treden.

## 5.8 Monitoring ten behoeve van WWZ-ambitie

De gemeente Rotterdam kent een veelvoud aan monitoren en indices verzorgd door de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). Voor het vormgeven van beleid op het gebied van Wonen-Welzijn-Zorg wordt gebruik gemaakt van onderstaande instrumenten. Deze bestaan uit zowel objectieve (zogenoemde 'harde' fysieke cijfers) als subjectieve (dit zijn de kwalitatieve) indicatoren.

### Stedelijke Monitor Woonservicegebieden

Een belangrijke monitor is de Stedelijke Monitor Woonservicegebieden. Deze monitor gaat op kwantitatieve en kwalitatieve wijze de effecten van het beleid meten: kunnen mensen met sociale, fysieke of mentale beperkingen langer tevreden thuis wonen?

De gemeente Rotterdam heeft aan de *Veldacademie* en *TNO* gevraagd deze monitor te ontwikkelen. De Veldacademie kenmerkt zich als een praktijkgerichte onderzoeksplaats waar studenten van verschillende disciplines aan actuele stedelijke vraagstukken werken. Belangrijke uitgangspunten zijn een integrale benadering en het denken vanuit het perspectief van de gebruiker, lees 'de burger'. Op basis van de nieuw ontwikkelde indicatoren zal in februari 2014 met de monitor een meting plaatsvinden bij mensen die wonen in woonservicegebieden.

De Stedelijke Monitor Woonservicegebieden wordt in vier fasen ontwikkeld:

- 1 Identificatie en operationalisatie van indicatoren die het langer thuis wonen bevorderen.
- 2 Vaststellen van de indicatoren in diverse databronnen.
- 3 Visualiseren van indicatoren via het gemeentelijke geografisch informatiesysteem (GIS).
- 4 Analyseren van de bijdrage van de verschillende indicatoren aan het doel.

46

### Kwalitatief marktonderzoek

Al eerder heeft de Veldacademie al *kwalitatief marktonderzoek* verricht door het bevragen van burgers in de wijk over wat zij nodig hebben om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen. De uitkomsten werden vergeleken met de daadwerkelijke inrichting van de gebieden, wat onder andere heeft geresulteerd in zogenoemde ankerpuntenkaarten waarin voorzieningenclusters, die een belangrijke rol spelen in het dagelijkse leven van ouderen in de wijk, worden weergegeven.

### Veiligheid en Sociale Index

Andere meetinstrumenten zijn de *Veiligheid* en *Sociale Index*. Deze indices meten de beleving in de wijk, hoe fijn vinden mensen het om er te wonen? Er wordt een gezamenlijk beeld gegeven van de sociale gesteldheid van een buurt. Er is besloten het sociale klimaat onder te verdelen in vier aspecten:

- 1 Capaciteiten
- 2 Leefomgeving
- 3 Meedoen
- 4 Sociale binding.

De Sociale Index is de optelsom van deze vier aspecten en kan worden berekend voor Rotterdam, de deelgemeenten en de wijken. Per gebied kan tevens worden gekeken hoe het scoort op de onderliggende thema's. Het instrument geeft de uitkomsten weer van de vier metingen en is niet opgezet met de bedoeling rechtstreekse verbanden te leggen tussen interventies/investeringen, de registraties en de beleving van de sociale kwaliteit door de inwoners. Dit geldt voor elk van de gebiedsindelingen en aspecten, thema's, et cetera.

### Kindvriendelijke Wijken Monitor

De KIWI monitor was een speerpunt van de Woonvisie 2010-2014. De monitor houdt bij of een wijk een aantrekkelijke leefomgeving is voor gezinnen. Op elk van de zes beleidsthema's zijn indicatoren vastgesteld die het maatschappelijk effect kunnen meten:

- 1 Verkeersveiligheid
- 2 Jeugdvoorzieningen
- 3 Omgevingsfactoren
- 4 Wonen
- 5 Sociale binding
- 6 Imago.

Voor elke indicator zijn, waar mogelijk, zowel objectieve (uit registraties) als subjectieve (uit enquêtes) gegevens gebruikt.

De KIWI Monitor kan ook gebruikt worden voor het beoordelen van de fysieke omgeving van woonservicegebieden. Immers als een wijk geschikt is voor gezinnen, zullen ouderen hier ook van kunnen profiteren. Denk aan brede stoepen en veilige oversteekplaatsen.

In totaal kregen elf pilotwijken in acht deelgemeenten extra budget om nieuwe wegen in te slaan en een voorbeeldfunctie te vervullen voor de rest van de stad. De verwachting is dat deze voorbeeldwijken *best practices* opleveren waar andere wijken (en andere steden) in een volgende collegeperiode profijt van hebben.

### Gezondheidsmonitor

47

De gezondheidsmonitor van de GGD is in januari 2014 gepubliceerd. Een goede gezondheid (van bijvoorbeeld kwetsbare ouderen) kan de zorgvraag uitstellen en kan ook een positieve invloed hebben op het welbevinden van Rotterdammers.

## 5.9 Kennisverbreding

Behalve onderzoeken via de monitors en indices neemt de gemeente Rotterdam deel aan verschillende (inter)nationale projecten met als doel om aangehaakt te zijn bij toepassingen die een bijdrage kunnen leveren aan prettig, gezond langer thuis met behoud van eigen regie.

### AAG

Een van de projecten is het Europese project Advancing Active and Aging Healthy with ICT: Project gericht op vroeg detectie van risico's die gelieerd zijn aan het ouder worden, door gebruik te maken van ICT toepassingen. Door vroege interventies moeten negatieve gevolgen van ouder worden verminderen zodat de kwaliteit van leven goed blijft, zowel voor de ouderen zelf als voor de verzorgenden.

### Genero regionaal implementatieplan Nationaal Programma Ouderenzorg

*Samenwerking voor zorginnovatie*. Genero beoogt verbetering in zorg en welzijn voor ouderen te realiseren door het betrekken van alle voor zorg en welzijn relevante partijen, inclusief ouderen en hun mantelzorgers.

Hoe kunnen verzorgenden eraan bijdragen dat ouderen in een verzorgingshuis de regie in eigen hand houden? Teamleiders in Rotterdam volgen hiervoor het train-de-trainersprogramma 'Eigen regie en seniorenkracht', verzorgenden het 24-uur lesprogramma.

### Zorgportaal Rijnmond

Zij organiseren ieder kwartaal een *Zorginnovatie-ontbijt*, waarbij de doelstelling is gezamenlijk de kennis te verbreden en door meer te netwerken beter aan elkaar te kunnen doorverwijzen. Zo moet het Zorgportaal Rijnmond uitgroeien tot hét informatie- en communicatieknooppunt voor preventie, zorg en welzijn in de regio Rijnmond.

## 5.10 Veranderingen in gebiedsgericht werken als gevolg van de transitie-opgave

Ook voor de gemeente Rotterdam staat een groot aantal veranderingen op stapel. Variërend van het van rechtswege ophouden met bestaan van deelgemeenten tot de transities in het sociale domein, geïnitieerd van uit de Rijksoverheid.

Doelstelling van de gemeente is dat bij het overgaan van deelgemeenten naar gebiedscommissies de continuïteit geborgd is qua voorzieningenniveau voor de burgers en dat de werkgelegenheid op peil blijft.

48

Daarnaast zal het Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling met in het achterhoofd het wenkend perspectief en met als concrete basis de Ontwikkelagenda de integraliteit bewaken van alle ontwikkelingen op het gebied van Wonen-Welzijn-Zorg. Gedurende dit jaar en het volgend jaar zal duidelijk worden welke rol de gebiedscommissies in dit verhaal gaan spelen en hoe de gemeente het ambitieniveau op het gebied van WWZ zal gaan vormgeven.

## 5.11 Samenvattend aan de hand van de gebruikte Governancemodellen

Sturingsmodellen	Scenario	Rol van de overheid	Kennisbron	Mate van burgerparticipatie
Integrale sturingsbenadering	Gemeente aan het roer	Regelaar	Ambtenaren	Adviseren
Ketensturing	Gemeente aan het roer	Regisseur	Professionals	Raadplegen
Vraagsturing	Stuurman van je eigen leven	Bemiddelaar	Burgers	Zelfbestuur
Frontlijnsturing	Burger en zijn verbanden	Onderhandelaar	Burgers en professionals	Coproductie / meebeslissen
Expertsturing	Gemeente legt de verantwoordelijkheid bij experts	Regelaar	Experts van marktpartijen	Informereren



<p><i>1. Wat is het gebiedsgericht ambitieniveau Wonen-Welzijn-Zorg (WWZ)?</i>          Hoe kunnen ambities (prestatieniveau) worden geformuleerd? Op basis waarvan formuleert de gemeente een gebiedsgericht arrangement voor een samenhangend aanbod in wonen, zorg en welzijn (bijvoorbeeld wensmodel, monitoring van kwetsbare doelgroepen, et cetera)?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stedelijke opgave is verwoord in gemeenschappelijke kernwaarden met een bijpassende ontwikkelagenda, die als kader meegegeven wordt aan de gebiedscommissies.</li> <li>• Het wenkend perspectief van Rotterdam is: 'Elke Rotterdammer woont een leven lang prettig, gezond en met behoud van eigen regie thuis of in de eigen woonomgeving'.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een van de kernwaarden is dat de gemeente dicht bij de burger organiseert, laagdrempelig is en voor de directe belangen van de burgers opkomt.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zelfbestuur is mogelijk omdat vorm en inhoud van het bestuur wordt bepaald door de diversiteit van gebieden en initiatieven van burgers worden gehonoreerd door de gemeente.</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering zorgt voor coproductie door burgers, lokale stakeholders en (deel)gemeente samen.</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.*</li> </ul>

49

\* Dit betekent dat de sturingsbenadering er kan zijn, maar niet waargenomen is tijdens de interviews en/of af te leiden is uit de ontvangen beleidsstukken.

<p><i>2. Hoe borgt de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?</i>          Welke instrumenten hanteert een gemeente voor borging bij gebiedsgerichte aanpak van Wonen-Welzijn-Zorg? Hoe kunnen gemeenten de regie voeren op vitale samenwerking daarin?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente bekleedt de rol van regisseur, of contracteert een professional als regisseur, om deze ambitie waar te maken.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente maakt pilots mogelijk, zoals het project 'Even Buurten', waarbij de burgers gestimuleerd worden zelf hun netwerk aan te spreken, zodat ze langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen.</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente stimuleert overleg en discussie tussen burgers, stakeholders en de gemeente zelf om op deze wijze draagvlak te creëren, participatie en samenwerking te stimuleren en vanuit dialoog gezamenlijk resultaten te creëren.</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via convenanten maakt de gemeente bindende afspraken over</li> </ul>

	<p>bijvoorbeeld 24-uurszorg en zorgsteunpunten, die bemand worden door professionals.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Woonvisie met het bijbehorende uitvoeringsprogramma Doelen-Insparningen-Netwerk, dat aan stakeholders een inspanningsverplichting meegeeft over o.a. het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad.</li> </ul>
--	---

<p><i>3. Hoe monitort de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?</i> Met welke instrumenten monitort de gemeente de voortgang van het gewenste niveau?</p>	
Integrale sturingsbenadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheid en Sociale index.</li> <li>• Kindvriendelijke wijken monitor.</li> </ul>
Ketensturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.</li> </ul>
Vraagsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.</li> </ul>
Frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet waargenomen.</li> </ul>
Expertsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stedelijke Monitor Woonservicegebieden, waarbij zowel op kwantitatieve wijze als op kwalitatieve wijze gegevens verzameld worden over de effecten van het gebiedsgerichte WWZ-beleid op langere termijn.</li> <li>• Gezondheidsmonitor.</li> </ul>

# Verantwoording

Deze quickscan geeft op beschrijvende wijze inzicht in de aanpak, sturing en borging van drie gemeenten op de drie geformuleerde onderzoeksvragen. De beschrijvingen zijn tot stand gekomen door interviews met ambtenaren die werkzaam zijn binnen deze gemeenten. De antwoorden op de vragen zijn niet geverifieerd via andere bronnen. De auteurs kunnen dan ook geen verantwoording nemen voor de juistheid van de antwoorden.

Alle interviews zijn mondeling door beide auteurs gehouden, daarna schriftelijk uitgewerkt, en deze zijn ter controle aan de betreffende gemeente voorgelegd waarna de opmerkingen zijn verwerkt.

Deze rapportage is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld, waarbij de auteurs hebben gestreefd naar correcte en actuele informatie. Aan de verstrekte informatie kunnen geen rechten ontleend worden.

Auteurs aanvaarden geen aansprakelijkheid voor schade die verband houdt met het gebruik van deze informatie. Auteurs zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van informatie en/of websites waarnaar wordt verwezen.



# Colofon

## Over de auteurs

Guido de Ruiter werkt als zelfstandig adviseur en procesmanager op het terrein van wonen-zorg-welzijn, met een focus op (organisaties en samenwerkingsverbanden gericht op) ouderen en mensen met een beperking. Hij werkt voornamelijk in opdracht van corporaties, zorgorganisaties, gemeentes en kenniscentra. Zijn werk kenmerkt zich door passie, ambitie, visie, kwaliteit en ervaring in zowel de 'harde' (vastgoed) kant als de 'zachte' (mens, zorg en welzijn) kant.

Evelyn Kessels werkt als zelfstandige op het snijvlak van wonen-zorg-welzijn. Haar expertise ligt in het verbinden van deze werelden door helder te maken waar ieders belangen liggen, welke afhankelijkheden hierbij komen kijken en hoe deze verschillende werelden beter met elkaar kunnen samenwerken.

Evelyn Kessels

[www.kennisbrug.com](http://www.kennisbrug.com)



Guido de Ruiter

<http://www.guidoderuiter.nl>





# Bijlage I Lijst van geïnterviewden

## Gemeenten

### *Breda*

- Marion Rijnart – Beleidsadviseur directie Ontwikkeling, Wonen en Samenleven
- Juan Seleký – Beleidsadviseur directie Ontwikkeling, afdeling Wonen en Samenleven
- André Peters - Beleidsonderzoeker Afdeling Onderzoek en Informatie

### *Tilburg*

- Mabel Giesbers – Beleidsmedewerker bij afdeling Sociaal
- Han te Brummelstroete – Beleidsmedewerker bij afdeling Ruimte, team Wonen

### *Rotterdam*

- Ine Wiersma – Hoofd afdeling Ontwikkeling & Beleid Maatschappelijke Ontwikkeling, Directie Activering en Welzijn, afdeling Ontwikkeling en Beleid
- Marieke Hoekstra – Beleidsmedewerker Beleid & Onderzoek Maatschappelijke Ontwikkeling, Directie Activering en Welzijn, afdeling Ontwikkeling en Beleid

## Begeleidingsgroep

### *Platform 31*

- Netty van Triest, senior projectleider

### *Movisie*

- Hilde van Xanten, senior adviseur





# Bijlage II Vragenlijst

## Inleiding

Een korte situatieschets per gemeente.

- Gemeente, aantal inwoners, belangrijke stakeholders etc.

## Startvragen

- Wat is het gemeentelijk WWZ gebiedsgericht ambitieniveau
- Wijk- of buurtniveau / omvang / regio?

## Aanpak

*Wat is het gebiedsgericht ambitieniveau Wonen-Welzijn-Zorg (WWZ)?*

*Hoe kunnen ambities (prestatieniveau) worden geformuleerd? Op basis waarvan formuleert de gemeente een gebiedsgericht arrangement voor een samenhangend aanbod in wonen, zorg en welzijn (bijv. wensmodel, monitoring van kwetsbare doelgroepen, etc.)?*

1. Wat is het gebiedsgericht *ambitieniveau* Wonen-Welzijn-Zorg (WWZ)?
  - Hoe kunnen ambities (prestatieniveau) worden geformuleerd?
  - Op basis waarvan formuleert de gemeente een gebiedsgericht arrangement voor een samenhangend aanbod in wonen, zorg en welzijn (bijvoorbeeld wensmodel, monitoring van kwetsbare doelgroepen, et cetera)?
2. Wat voor *afspraken* zijn er?
  - Wat is het hoger doel van deze afspraken?
  - Wat zijn de gemeenschappelijke waarden / doelen omtrent het gebied?
3. Hoe is het *proces* ingericht?
  - Welke rollen worden onderscheiden in dit traject?
  - Wie is opdrachtgever en wie regiehouder, procesbewaker, uitvoerder? (externe organisatie?)
  - Hoe omschrijf je de rol die de gemeente hierin neemt?
  - Hoe is de interne organisatie binnen gemeente opgebouwd?
4. Wat is het *kader* om gebiedsgerichte afspraken te maken?
  - Op grond waarvan worden deze afspraken gemaakt?
5. Welke *taken*, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft iedere rol?
  - Wat zijn de belangrijkste gedeelde waarden in de samenwerking?
6. Waar wordt de gebiedsgerichte WZW-samenwerking intern binnen de gemeente belegd?
  - Welke afdeling(en)
  - Hoe combinatie en integraliteit
  - Intern mandaat
7. Hoe wordt het gebiedsgerichte *arrangement* bepaald en getoetst dat het aansluit bij de behoeften van de markt / cliënten / burgers?
  - Met welke partijen is dit arrangement samengesteld?

- Welke rol spelen burgers in het samenstellen van dit arrangement?
  - Welke prestatieafspraken, afspraken over gewenste resultaten zijn er geformuleerd?
  - Hoe bewaak je de integraliteit van de afspraken?
  - Welk model/instrument gebruik je om het arrangement op samenhang te toetsen?
  - Zijn deze kwantificeerbaar of juist kwalitatief geformuleerd?
  - Wie gebruikt dit, en wat is de frequentie
  - Hoeveel ruimte is er voor creativiteit, eigen inzicht?
8. Hoe worden deze afspraken *vastgelegd*?
- Via welke methodiek?
  - Voor wie zijn ze zichtbaar?
  - Is er ook een 'populaire' versie van voor de burgers?
9. Hoe wordt de *communicatie en participatie* vormgegeven?
- Intern binnen gemeente
  - Met stakeholders
  - Met burgers
10. Hoe is de *financiering* van het proces?
- Budget gemeente
  - Bijdragen anderen
  - Jaarlijks of structureel
  - Subsidies, welke? Waar komt dat geld vandaan?
- 58
11. *Welk* gebiedsgericht arrangement werkt voor wie (welke actoren) en onder welke omstandigheden (context gebonden)?
12. Welke rol spelen alle *veranderingen* (AWBZ → WMO, participatiewet, jeugdzorg, bezuinigingen)?
- Kans of bedreiging
  - Andere wijze van organiseren
  - Ander ambitieniveau
  - Andere participanten
  - Ander instrumentarium

### **Borging / realisatie**

*Hoe borgt de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?*

*Welke instrumenten hanteert een gemeente voor borging bij gebiedsgerichte aanpak van Wonen-Welzijn-Zorg?*

*Wat kunnen gemeenten doen in het voeren van regie op vitale samenwerking daarin?*

13. Hoe zorg je ervoor dat de gemaakte afspraken *gerealiseerd* worden?
- Agendering, bij welke groepen (in- en extern)
  - Intern versus extern
  - Frequentie
  - Regelgeving, welke? Op basis van welke kaders?
  - Facilitering, hoe ziet dat er uit, op welke wijze?

14. Hoe houd je de gemaakte afspraken *levend*?
- Intern gemeente:
    - » bestuurlijk
    - » ambtelijk
    - » integraal
  - Bij stakeholders
  - Bij burgers
15. Hoe zorg je ervoor dat het gebiedsgerichte arrangement blijft *aansluiten* op de behoefte in de markt?
16. *Instrumentarium*, voorbeelden? delen?
17. Welke *kennis* gebruiken jullie om het proces vorm te geven:
- Waar haal je je instrumentarium vandaan
  - Gebruik je handvatten van b.v. de VNG
  - Vanuit welk theoretisch of methodisch kader benader je het proces

### Monitoring

*Hoe monitort de gemeente een gebiedsgericht WWZ-ambitieniveau?*

*Met welke instrumenten monitort de gemeente de voortgang van het gewenste niveau?*

18. Wat / wie worden er *gemonitord*?
- Is er een formulering op basis van doelstelling
    - » van samenwerking
    - » input (middelen)
    - » proces
    - » product / resultaat
    - » effect (lange en korte termijn)?
19. *Hoe*, door wie en met welke instrumenten wordt er gemonitord?
- Welke frequentie?
  - Klantenpanels, klanttevredenheidsonderzoeken
  - Evaluatieonderzoek: met of zonder referentiewijken
  - Casuïstiek bespreken
  - Monitor op gebied van leefbaarheid, uitstroom naar verpleeghuizen, aanspraak op WMO-gelden, ....
  - Effectenarena: in kaart brengen beoogde interventie(s), verwachten effecten bespreken → basis voor besluitvorming wat te doen ...
  - Nulmetingen
  - *Theory of Change*-evaluatie: leren van de interventies door van te voren in te schatten welk effect, dan effectmeten en bijstellen met alle partijen aan tafel.
20. *Wie* of wat en wanneer stuurt bij op basis van metingen? Op welke manier wordt bijgestuurd?



## Bijlage III Bronnenlijst

### Algemeen

Boutellier, J., *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Inaugurele rede bij de aanvaarding van de Frans Denkers leerstoel Veiligheid & burgerschap aan de Vrije Universiteit vanwege de gemeente Amsterdam en het politiekorps Amsterdam-Amstelland (2007).

[http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Oratie%20Bouttelier\\_tcm30-205477.pdf](http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Oratie%20Bouttelier_tcm30-205477.pdf)

Canton, E., e.a. *Governance in semipublieke instellingen: Welke lessen kunnen we leren uit het buitenland?* Rotterdam: Ecorys Nederland BV (2010).

Fraanje, R., *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) & Vereniging voor Bestuurskunde (VB) (2007).

[http://www.gemeentesecretaris.nl/files/gemeentesecretaris\\_nl/Over\\_bestuurskracht\\_en\\_maatschappelijke\\_veerkracht.pdf](http://www.gemeentesecretaris.nl/files/gemeentesecretaris_nl/Over_bestuurskracht_en_maatschappelijke_veerkracht.pdf)

Kam, G. de, e.a., Radboud, Universiteit Nijmegen, Institute for Management Research – SCAPES.M. van Biene, E. Jansen, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Kenniscentrum HAN SOCIAAL, Lectoraat Lokale Dienstverlening vanuit Klantperspectief. J. Slaets, UMC Groningen, Universitair Centrum Ouderengeneeskunde, Kwetsbaar en zelfstandig. Een onderzoek naar de effecten van woonservicegebieden voor ouderen. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen (2012).

[http://www.han.nl/onderzoek/nieuws/onderzoek-woonservicegebi/attachments/onderzoeksrapport\\_kwetsbaar\\_en\\_zelfstandig.pdf](http://www.han.nl/onderzoek/nieuws/onderzoek-woonservicegebi/attachments/onderzoeksrapport_kwetsbaar_en_zelfstandig.pdf)

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, D. Brunt, *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid, Het gebied Utrecht-Midden Noord*. Investeringsbudget Landelijk Gebied reeks en gebiedsprocessen Nr. 2. Wageningen: Alterra, Alterra-rapport 1689 (2008).

Lieskamp, M., *Een korte vergelijking van het Scandinavisch, Rijnlands en Anglo-Amerikaans model* (2012).

<http://www.myriamlieskamp.nl/wp-content/uploads/2011/05/Een-korte-vergelijking-van-het-Scandinavisch-1.pdf>

Mulder, N., *Value-based Project Management. Scherpte en focus aanbrengen in complexe projecten*. Academic Service, Sdu Uitgevers bv (2013).

Nederland, T., A. Huygen, J. Boutellier, *Governance in de WMO. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (2009).

[http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Samenvatting\\_Governance%20in%20de%20Wmo\\_8804.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Samenvatting_Governance%20in%20de%20Wmo_8804.pdf)

Singelenberg, J., N. van Triest, H. van Xanten, *Woonservicegebieden. Klaar voor de volgende ronde*. Rotterdam: SEV-advies (2012).

<http://sev.platform31.nl/uploads/file/wonen%20en%20zorg/120320-woonservicegebieden-sev-advies.pdf>

Website: <http://www.rijnlandmodel.nl/modellen/anglicisme-rijnland/psycho-sociologie.htm>  
*Angelsaksische versus Rijnlandse model: de ideologieën* (2005).

## Breda

BreData – afdeling Onderzoek en Informatie: <http://www.kenjestadbreda.nl/>

Gemeente Breda, *Manifest en Convenant Geschikt wonen voor iedereen (2007-2010)* (2007)

Gorter, K., *Maatstaven voor een levensloopbestendige wijk, Normering en draagvlak in het Bredase project "Geschikt Wonen voor iedereen"*. Verwey-Jonker Instituut (2003).

Heuvel, E.F.M. van den, e.a., *Gezondheid telt!: in Hart voor Brabant 2011: Regionaal rapport volksgezondheid toekomstverkenning*.

[http://www.regionaalkompas.nl/object\\_binary/o11510\\_RR-Hart-voor-Brabant-2011.pdf](http://www.regionaalkompas.nl/object_binary/o11510_RR-Hart-voor-Brabant-2011.pdf)

Website Gemeente Breda: <http://www.breda.nl/zorg-welzijn/geschikt-wonen-voor-iedereen>

## Tilburg

Gemeente Tilburg, *Vitaliteit en veerkracht. Een vitale en veerkrachtige samenleving, robuust, sociaal en verantwoordelijk. Beleidskader Maatschappelijke Ondersteuning 2012 t/m 2015* (2011).

62

Gemeente Tilburg, *Ondersteuningsstructuur sociale domein; terug naar de eigen kracht van de burger een van de professional*. Collegebesluti 121113-07 (2012).

Gemeente Tilburg, *Programma van eisen Frontlijn en lichte ondersteuning 2014* (2013).

Gemeente Tilburg, *Ontwerpplan maatschappelijke ondersteuning* (2014).

Heuvelink, J. en Gemeente Tilburg, *Tilburg, wonen en welzijn, een zorg minder met woonzorgservicezones* (2005).

Stadsmonitor: Tilburg stadsmonitor en buurtmonitor – afdeling Onderzoek en Informatie.

<http://tilburg-stadsmonitor.buurtmonitor.nl/>

Veer, van der J., J. van den Broecke, *Aan de slag met de WMO in de gemeente Tilburg. Een schets ten behoeve van de landelijke evaluatie van de WMO 2007-2009*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (2010).

## Rotterdam

Gemeente Rotterdam en Movisie, *Coalities bouwen in Woonservicegebieden* (2012).

<http://www.movisie.nl/publicaties/coalities-bouwen-woonservicegebieden>

Goumans, M., G. Bonsel, J. van Rijckevorsel, *Even Buurten. Een integrale wijkaanpak voor kwetsbare ouderen in Rotterdam* (2013). <http://www.rotterdam.nl/toolbox>

Stuurgroep BMR14+, *.Dichtbij, democratisch en divers. Normatief kader voor vernieuwing bestuurlijk model Rotterdam* (2012).

<http://www.rotterdam.nl/Griffie/Document/BmR14plus/Vastgesteld%20kader%20inclusief%20bijlage.pdf>

Advancing Active and Aging Healthy

[www.cos.nl](http://www.cos.nl)

[www.ggdrotterdamrijnmond.nl](http://www.ggdrotterdamrijnmond.nl)

Kenniscentrum Woonservicegebieden

[www.nabij-vitalewijk.nl](http://www.nabij-vitalewijk.nl)

[www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)

<http://www.veldacademie.nl>

[www.zonmw.nl](http://www.zonmw.nl)

<http://www.zorgportaalrijnmond.nl>

Zwaard, J. van der, M. Specht, *.Conditioes en competenties voor burgerkracht in de Buurt.*

Literatuurstudie voor Kenniswerkplaats Leefbare Wijken Rotterdam (2013).

Een uitgave in opdracht van Movisie en Platform31 in het kader van het Kennis- en experimentenprogramma 'Langer Thuis' .

Uitgave Movisie en Platform31

Auteurs : Guido de Rooter en Evelyn Kessels

Drukwerk : Digital4.nl

Opmaak : FMZ Tekstverwerking, Vlaardingen

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Den Haag, juli 2014