

Het subsidie-instrument kritisch bekeken

Evaluatie van de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling



In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het subsidie-instrument kritisch bekeken

Evaluatie van de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit:	Sociale Wetenschappen
Studie:	Bestuurskunde
Specialisatie:	Beleid en Politiek, Sociaal Cultureel Beleidsveld
Student:	Renate Schippers
Studentennummer:	252366
Begeleider:	Dr. H.J.M. Fenger
Tweede lezer:	Dr. V.M.F. Homburg

Den Haag, september 2004

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de afsluiting van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In februari 2004 is begonnen met een evaluatiestudie naar de woonzorgstimuleringsregling. Dit in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De woonzorgstimuleringsregeling is een subsidieregeling die van 2000 tot 2003 van kracht is geweest. Het doel was innovatieve projecten te subsidiëren op het gebied van wonen, zorg en welzijn. In de evaluatiestudie is onderzocht in hoeverre de doelstellingen van de subsidieregeling zijn behaald. Daarvoor zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksgegevens verzameld. Het onderzoek bevat veel cijfers, maar ook diepte analyses en theoretische toepassingen.

Graag bedank ik de respondenten die hebben meegewerkt aan deze evaluatiestudie. Op grond van deze informatie heb ik een goede analyse kunnen maken van de uitvoering van de regeling en de effecten van de subsidieregeling. In het bijzonder wil ik Janet Vos bedanken voor de dagelijkse begeleiding vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Daarnaast natuurlijk dank voor de begeleiding vanuit de Erasmus universiteit Rotterdam, in de persoon van Menno Fenger. Veel mensen hebben mij geholpen bij het schrijven en maken van deze evaluatiestudie, alle niet bij naam genoemd: bedankt!

Den Haag, september 2004

Renate Schippers

Inhoudsopgave

	Bladzijde
Samenvatting	
Hoofdstuk 1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor de subsidieregeling	1
1.2 Onderzoeksopzet	2
1.3 De opzet van de scriptie	4
Hoofdstuk 2. De woonzorgstimuleringsregeling	6
2.1 Het woon- en zorgbeleid	6
2.2 Aanleiding en vormgeving van de woonzorgstimuleringsregeling	9
2.3 Opzet van de regeling	11
2.4 De doelgroep van de regeling	13
2.5 Het communicatieplan	15
2.6 De communicatie rond de woonzorgstimuleringsregeling	15
2.7 Het plan van uitvoering	18
2.7.1 Aanvraagprocedure	18
2.7.2 Organisatie	18
2.7.3 Beoordelingsprocedure	19
Hoofdstuk 3. De uitvoering van de woonzorgstimuleringsregeling	22
3.1 Aanpassingen aan de regeling en uitvoering	22
3.1.1 Opzet van de regeling	22
3.1.2 Aanvraagprocedure	24
3.1.3 Organisatie	24
3.1.4 Beoordelingsprocedure	25
3.2 Kwantitatieve gegevens	26
3.2.1 Verantwoording kwantitatieve gegevens	26
3.2.2 Aantallen	27
3.2.3 Doelbereik	28
3.2.4 Budgetuitputting	28
3.2.5 Afwijzingen	29
3.2.6 Bezwaarschriften	30
3.2.7 Aanvragers en deelnemende partijen	30
3.2.8 Doelgroep en doelgroep vertegenwoordiging	32
3.2.9 Spreiding over het land	34
3.2.10 Conclusies kwantitatieve gegevens	34
3.3 Conclusies	35

Hoofdstuk 4. Theoretisch kader: factoren van invloed op het ontstaan van samenwerking	36
4.1 Beleidsinstrumenten	36
4.2 Het beleidsinstrument: subsidie	37
4.3 Achtergrond van de beleidsnetwerkbenadering	38
4.4 Uitgangspunten van de netwerkbenadering	43
4.4.1 Verschillende relatiepatronen tussen actoren	44
4.4.2 Verschillende type afhankelijkheid tussen actoren	45
4.4.3 Complexiteit	46
4.5 De netwerkbenadering als verklaringsmodel voor samenwerking	46
4.5.1 Interne en externe factoren van invloed op samenwerking	47
4.5.2 Criteria van invloed op het ontstaan van samenwerking	48
4.5.3 Samenwerking en autonomie	49
4.6 Theoretische toepassingen in het onderzoek	50
4.7 Conclusie	53
Hoofdstuk 5. Resultaten op projectniveau	55
5.1 Selectie projecten	55
5.2 Kwantitatieve gegevens tender 1	55
5.3 Projectomschrijving van gesubsidieerde projecten	57
5.3.1 Samenwerkende partijen	57
5.3.2 Doel en doelgroep	58
5.3.3 Organisatie	58
5.3.4 Beoordelingsproces	59
5.3.5 Realisatietermijn	59
5.4 Resultaten interviews	60
5.4.1 Verantwoording interviews	60
5.4.2 Planontwikkelingsfase	60
5.4.3 Samenwerkingsproces	61
5.4.4 Rol- en taakverdeling van de partijen	62
5.4.5 Voor- en nadelen van de samenwerking	63
5.4.6 Resultaat	64
5.5 Projectbeschrijving van afgewezen projecten	65
5.6 Resultaten telefonische enquête onder afgewezen projecten	67
5.7 Conclusies	69

	Bladzijde
Hoofdstuk 6. Theoretische analyse van het onderzoek op projectniveau	71
6.1 Externe factoren	71
6.2 Interne factoren	73
6.3 Saldo voor- en nadelen	75
6.4 Samenwerking	77
6.5 Conclusies	77
Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen	79
7.1 Beantwoording deelvragen	79
7.2 Beantwoording centrale vraagstelling	82
7.3 Aanbevelingen	83
7.3.1 Verantwoording interviews	83
7.3.2 Planontwikkelingsfase	83
7.3.3 Samenwerkingsproces	85
Begrippenlijst	88
Overzicht tabellen en grafieken	91
Literatuurlijst	92

Bijlage

	Nummer
Overzicht begeleidingscommissie	I
Lijst geïnterviewden in oriëntatiefase	II
<i>Uitvoering van de regeling</i>	
Aanvraagformulier	III
Advies zorgkantoor	IV
Beoordelingsformulier	V
Aanvraagformulier definitieve vaststelling	VI
<i>Kwantitatieve gegevens</i>	
Onderzoekgegevens	VII
Aantallen	VIII
Bedragen in klassen	IX
Doelbereik	X
Budgetuitputting	XI
Aanvragen, toekenningen en afwijzingen	XII
Grond van afwijzing tender 1	XIII
Bezwaarschriften gesubsidieerde projecten	XIV
Aanvragers en deelnemende partijen	XV
Doelgroep van de gesubsidieerde projecten	XVI
Doel projecten binnen categorie d	XVII
Spreiding over het land	XVIII
<i>Onderzoek op projectniveau</i>	
Vragenlijst telefonische enquête	XIX
Vragenlijst diepte-interviews	XX
Overzicht onderzochte gesubsidieerde projecten	XXI
Overzicht onderzochte afgewezen projecten	XXII
Geïnterviewden gesubsidieerde projecten	XXIII
Grond van afwijzing afgewezen projecten	XXIV
Bezwaarschriften afgewezen projecten	XXV
Doel afgewezen projecten	XXVI
Beoordeling afgewezen projecten	XXVII
Aantal gerealiseerde afgewezen projecten	XXVIII
Vorm gerealiseerde afgewezen projecten	XXIX
Termijn van realisatie afgewezen projecten	XXX
Financiering afgewezen projecten	XXXI
Mening over de beoordeling	XXXII
Vergelijking afgewezen en gesubsidieerde projecten	XXXIII

Samenvatting

Aanleiding evaluatiestudie

In opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is een evaluatie van de woonzorgstimuleringsregeling uitgevoerd. De tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling (wzsr) is een subsidieregeling die van 2000 tot 2003 van kracht is geweest. Doelstelling van de regeling was het stimuleren van intersectorale samenwerking, nieuwe woonzorgarrangementen en meer vraagsturing. In deze evaluatiestudie is onderzocht in hoeverre de doelstellingen van deze subsidieregeling zijn gehaald.

Woonzorgstimuleringsregeling

De subsidie was een eenmalige bijdrage om partijen te stimuleren tot het ontwikkelen van projecten of een laatste schakel om de financiering rond te krijgen. De subsidie werd verstrekt voor haalbaarheidsstudies (categorie a), realiseren van projecten (categorie b/c) en kennisverspreiding (categorie d). Voor de categorie a en b/c kon door middel van een tendersysteem subsidie worden aangevraagd. De aanvragen moesten voor een bepaald tijdstip worden ingediend, waarna alle aanvragen gelijktijdig werden beoordeeld. Op grond van kwalitatieve criteria kon een rangorde worden bepaald voor een subsidieverdeling. In totaal zijn er vier tenders geopend. Subsidieaanvragen van categorie d konden gedurende het gehele jaar worden ingediend, waarbij aanvragen op volgorde van binnenkomst werden behandeld. De doelstelling was per tender tenminste 50 projecten in categorie a en tenminste 60 projecten in categorie b en c te subsidiëren. De doelstelling met betrekking tot de beoogde doelgroepen was binnen categorie b/c ((ver)bouw): 50% van de projecten gericht op ouderen, 25% op gehandicapten en 25% op de overige doelgroepen.

Kwantitatieve gegevens

In totaal zijn er 1567 subsidieaanvragen ontvangen, waarvan 637 projecten subsidie hebben gekregen. De doelstelling, met betrekking tot het aantal projecten dat per tender minimaal gesubsidieerd zou worden, is in alle jaren behaald. Het beschikbare budget per tender en jaar is vrijwel geheel uitgeput. In totaal is er €47 miljoen aan subsidie toegekend. De projectgroepen bestonden vooral uit woningcorporaties (84%) en zorginstellingen (91%). De gemeenten (24%), welzijnsinstellingen (23%) en organisaties die de doelgroep vertegenwoordigen (21%) maakten in mindere mate deel uit van de projectgroepen. De doelstelling met betrekking tot de verdeling van de doelgroepen is behaald. De projecten waren vooral gericht op ouderen (44%) en gehandicapten (44%). Alleen voor overige doelgroepen, dementerenden, psychiatrische patiënten, dak- en thuislozen en verslaafden, zijn er minder projecten gesubsidieerd dan beoogd (13%). De participatie van de doelgroep heeft met name plaatsgevonden door inspraak van vertegenwoordigers of cliënten (73%). Slechts in 5% van de projectvoorstellen binnen categorie a, b en c, wordt participatie niet

mogelijk geacht. De provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland zijn de koplopers wat betreft het indienen van projectvoorstellen. Vanuit de provincies Zeeland en Drenthe zijn nauwelijks projectvoorstellen ontvangen.

Onderzoek op projectniveau

Naast kwantitatieve gegevens, zijn er gegevens verzameld op projectniveau. Voor het onderzoek op projectniveau zijn gesubsidieerde en afgewezen projecten geselecteerd uit tender 1 (oktober/november 2000), categorie b (bouw). In tender 1 was tweederde van de gesubsidieerde projecten (67%) opgeleverd in tegenstelling tot de projecten uit de andere tenders. Er zijn vijf gesubsidieerde en zesentwintig afgewezen projecten benaderd. De deelnemende partijen van de vijf geselecteerde gesubsidieerde projecten zijn alle afzonderlijk benaderd voor een diepte-interview. Er is informatie verzameld over het samenwerkingsproces binnen de projecten. Over de zesentwintig afgewezen projecten is informatie verzameld door middel van een telefonische enquête. Onderzocht is de relatie tussen de subsidieregeling en het realiseren van projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

Conclusies

De conclusies met betrekking tot het onderzoek en het onderzoek op projectniveau zijn hieronder beschreven. Het gaat om de drie doelstellingen van de subsidieregeling die zijn geëvalueerd en de rol van de financiële bijdragen vanuit de subsidieregeling op de uiteindelijke realisatie van projecten.

Stimuleren van de samenwerking tussen partijen uit verschillende disciplines

Projecten voor wonen, zorg en welzijn zijn vooral ontwikkeld door woningcorporaties (84%) en zorginstellingen (91%). Gemeenten (24%), welzijnsinstellingen (23%) en organisaties die de doelgroep vertegenwoordigen (21%) zijn wel vertegenwoordigd in de projecten, maar in mindere mate.

Uit het onderzoek op projectniveau ontstaat de indruk dat de voorwaarde vanuit de subsidieregeling weinig invloed heeft gehad op de samenstelling van de projectgroepen binnen tender 1 (oktober/november 2000), categorie b (bouw). Minimaal twee partijen moesten het subsidieverzoek ondertekenen om in aanmerking te komen voor subsidie. Uit het onderzoek onder vijf gesubsidieerde projecten binnen tender 1 categorie b blijkt in geen van de projecten de samenstelling van de projectgroep is veranderd naar aanleiding bij het indienen van de subsidieaanvraag.

De extra punten die werden toegekend bij de beoordeling van een subsidieaanvraag voor samenwerking met een gemeente, welzijnsinstelling en/of organisatie die de doelgroep vertegenwoordigt, lijken weinig invloed te hebben gehad op de samenstelling van de projectgroepen. Slechts in 25% van de projecten is naast een woningcorporatie en zorginstelling, een gemeente, welzijnsinstelling en/of organisatie die de doelgroep vertegenwoordigt betrokken.

In de categorie d (kennisverspreiding en – verzameling) zijn honderd projecten gesubsidieerd. Door deze overdracht van deze kennis kunnen andere initiatiefnemers geïnspireerd zijn geraakt en lering hebben getrokken uit deze projecten.

Stimuleren van de diversiteit van het aanbod woonzorgarrangementen

Uit het onderzoek blijkt dat de subsidieregeling binnen tender 1 categorie b weinig invloed heeft gehad op de diversiteit van de projecten. Slechts één van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten heeft haar projectplan uitgebreid naar aanleiding van de mogelijkheid tot subsidieaanvragen.

In tender 3 is de diversiteit van de projecten vergroot door het subsidiëren van projecten (131) die gericht waren op technologische vernieuwing, welzijn en dienstverlening, vraagsturing en/of zorgvriendelijke wijken en de doelgroepen gehandicapten (70%), dementerenden (19%) en dak- en thuislozen (12%). Het benoemen van prioritaire thema's en doelgroepen heeft bijgedragen aan de diversiteit van de projecten.

Verbeteren van de zelfredzaamheid en eigen beslissingruimte van de doelgroep

De zelfredzaamheid en eigen beslissingsruimte van de doelgroepen is vergroot door de toename van het aanbod zelfstandige woningen met beschikbaarheid van zorg en diensten. De wensen en behoefte van cliënten en vertegenwoordigers van de doelgroep blijken in vier van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten binnen tender 1 categorie b aanleiding voor het ontwikkelen van een project.

Financiële prikkel tot het realiseren van projecten

Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat de financiële steun vanuit de subsidieregeling zijnde 30% bedroeg van de extra kosten, geen voorwaarde was voor de realisatie van de projecten binnen tender 1 categorie b. Van de onderzochte afgewezen projecten is (of wordt) 91% gerealiseerd, meer dan de helft (68%) zonder wzs-subsidie. De andere projecten hebben in een andere tender subsidie ontvangen.

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk is de opzet van de evaluatie van de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling uiteengezet. Als eerste wordt de aanleiding van de subsidieregeling weergegeven (1.1), de ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de totstandkoming van een subsidieregeling op het gebied van wonen en zorg. Vervolgens wordt ingegaan op de vraagstelling van de evaluatiestudie en de onderzoeksmethode (1.2). Afsluitend wordt een overzicht gegeven van de inhoud van deze scriptie met een korte leeswijzer (1.3).

1.1 Aanleiding voor de subsidieregeling

Vanaf de jaren zeventig is een ombuiging gaande van het beleid wonen en zorg. Doelstelling van het beleid is de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van mensen in alle omstandigheden en fasen van het leven zolang mogelijk en zoveel mogelijk te handhaven. Om deze doelstelling te verwezenlijken is het noodzakelijk om mensen met een zorgbehoefte, waaronder ouderen, lichamelijk en verstandelijke gehandicapten en (ex)psychiatrische patiënten, optimale keuzemogelijkheden te bieden in kwaliteit van zorg en van wonen te vergroten (TK 2000-2001, 26 631).

De burger wordt steeds mondiger en wil in toenemende mate zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop hij woont en zorg ontvangt. Zorgbehoevenden willen daarbij steeds langer zelfstandig blijven wonen. Dat vraagt een grote variatie aan woonzorgarrangementen. De eerste verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de burger zelf, maar ook gemeenten, woningcorporaties, zorginstellingen en zorgverzekeraars hebben hierin een taak. Het Rijk zal stimuleren en faciliteren. Die inspanningen zijn gericht op het versterken van de vraagsturing en het bevorderen en ondersteunen van de vernieuwing (TK 2000-2001, 26 631).

De demografische veranderingen spelen ook een belangrijke rol in de ontwikkelen rond het beleid wonen en zorg. De samenleving vergrijsst. Het aantal ouderen neemt absoluut en relatief toe en ouderen worden gemiddeld steeds ouder. De naoorlogse geboortegolf zal vanaf het jaar 2010 voor een extra toename van het aantal ouderen zorgen. Het ministerie van VROM spreekt van een *breukvlak* (zie tabel 1.1). In het jaar 2000 zijn er 4,15 miljoen hoofdbewoners jonger dan 55 jaar. Dit aantal zal niet verder toenemen. Het aantal hoofdbewoners ouder dan 55 jaar was 2,33 miljoen in 2000. Dit aantal zal explosief groeien tot ruim 3,5 miljoen in 2020. In dat jaar zal bijna de helft (48%) van alle hoofdbewoners tot de ouderen behoren (Hooimeijer, 1997).

Jaar	1982	1986	1990	1994	2000	2005	2010	2015	2020
>55	78	82	86	91	100	114	126	138	151
<55	75	81	89	95	100	98	97	96	94
Totaal	76	82	88	94	100	104	108	111	114

Tabel 1.1 Indexcijfers van de ontwikkeling van hoofdbewoners naar leeftijd 1995-2020 (Hooimeijer, 1997: 2)

Tenslotte de stagnatie van de bouw. Vanaf midden jaren tachtig zijn initiatieven genomen op het snijvlak van wonen, zorg en welzijn. In de periode 1987-1998 zijn 580 woonzorgcomplexen tot stand gekomen met in totaal ongeveer 32.000 woningen. Ongeveer 80% daarvan zijn complexen waarbij de zorgcomponent een essentieel onderdeel is. Uit een rapportage van de SEV (eindrapport Nationale Survey Woonzorgcomplexen, september 1999) blijkt dat de groei van woonzorgcomplexen na 1998 stagneerde.

Gezien deze ontwikkelingen is in het Regeerakkoord van Paars II een tijdelijke beleidsmaatregel aangekondigd (TK 1997-1998, 26 024). Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hadden het voornemen om gezamenlijk een beleidsmaatregel in te zetten om de ontwikkeling en uitvoering van innovatieve projecten op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening te stimuleren.

1.1 1.2 Onderzoeksopzet

In de brief van 20 december 1999 aan de Tweede Kamer kondigen de staatssecretarissen van VWS en VROM de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling (wzsr) aan (TK 1999-2000, 24 333). De wzsr, te lezen als "tijdelijke" wzsr, is gericht op degenen die, om (langer) zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij, zorg en/of dienstverlening nodig hebben. De subsidie wordt verstrekt voor het ontwikkelen en uitvoeren van innovatieve¹ projecten met een goede samenhang tussen wonen, zorg en dienstverlening ter bevordering van het langer zelfstandig functioneren van burgers. De doelstelling van de regeling is drieledig:

- stimuleren van de samenwerking van partijen uit diverse disciplines;
- stimuleren van het ontwikkelen en uitvoeren van bouw- of woontechnische voorzieningen ter bevordering van het zelfstandig wonen, bijvoorbeeld technologische vernieuwingen zoals domotica²;

¹ Innovatief gericht op toepassingen van nieuwe technologie, nieuwe producten of nieuwe samenwerkingsvormen op het samenhangend terrein van wonen, zorg en dienstverlening (Staatscourant, 2000-175):

² Domotica is technologische ondersteuning bij het zelfstandig wonen, bijvoorbeeld het automatische verlichten van de woning bij binnenkomst, een alarmsysteem, brandmeldsysteem.

- de vraag van de burger centraal stellen. Helder dient te zijn in welke mate de projecten bijdragen aan de verbetering van de zelfredzaamheid en de eigen beslissingsruimte van de beoogde doelgroep ten opzichte van de bestaande situatie.

Doel evaluatiestudie

De Tweede Kamer is een eindevaluatie van de wzs toegezegd (TK 2001-2002, 26 631). Onder begeleiding van vertegenwoordigers van beide departementen is de evaluatiestudie vorm gegeven (zie Bijlage I). Het gaat om een kwalitatief onderzoek. De evaluatiestudie zal de relatie tussen hetgeen met het instrument werd nagestreefd (doelstelling) en wat daarmee bereikt is onderzoeken (doelbereikingsonderzoek).

De **centrale vraagstelling** van de evaluatiestudie is:

'In hoeverre zijn de doelstellingen van de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling behaald?'

De drie eerdere genoemde doelstellingen van de regeling (zie pagina 2) vormen de drie deelvragen voor de beantwoording van de centrale vraagstelling. Daarnaast zal de relatie tussen de subsidieregeling en de realisatie van projecten nader worden onderzocht; dit vormt de vierde deelvraag. De volgende vier deelvragen zijn geformuleerd:

1. In hoeverre heeft de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling bijgedragen aan de **samenwerking** tussen de sectoren wonen, zorg en welzijn (dienstverlening)?
2. In hoeverre heeft de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling bijgedragen aan de **diversiteit** van het aanbod van woonzorgarrangementen?
3. In hoeverre heeft de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling bijgedragen aan de verbetering van de **zelfredzaamheid** en **eigen beslissingsruimte** van de beoogde doelgroep?
4. In hoeverre was de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling **voorwaarde** voor de realisatie van projecten op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening?

Onderzoeksniveaus

De deelvragen kunnen op vijf verschillende niveaus worden onderzocht:

Niveau 1. **De inhoud/doelstellingen van de regeling**: Op dit niveau zal gekeken worden naar de doelen van de regeling. Welke doelen werden nagestreefd?

Niveau 2. **De opzet van de regeling**: Hoe is de regeling vorm gegeven en met name hoe verhoudt de opzet van de regeling zich met de nagestreefde doelen?

Niveau 3. **De uitvoering van de regeling:** Op dit niveau zal gekeken worden naar de uitvoering van de regeling. Tevens zal gekeken worden of de uitvoering in overeenstemming is met de doelen van de regeling?

Niveau 4. **Resultaten:** Er zal gekeken worden naar de resultaten van de regeling. Hierbij gaat het vooral om het verzamelen van kwantitatieve gegevens. Welke projecten hebben subsidie gekregen en welke niet? Daarnaast wordt de terugkoppeling gemaakt naar de doelen van de regeling. In hoeverre zijn de doelen behaald?

Niveau 5. **Resultaten op projectniveau.** De resultaten zullen tevens op projectniveau worden onderzocht. Welke resultaten zijn er op projectniveau behaald en in hoeverre komen deze overeen met de doelen van de regeling?

Niveau twee, de opzet van de regeling, en niveau drie, de uitvoering van de regeling, zijn onderzocht om de verbanden tussen de resultaten en de doelstellingen van de regeling beter te kunnen analyseren en voor de volledigheid van de evaluatiestudie.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van een survey. Een survey is een onderzoeksmethode die toegepast wordt bij onderzoeksobjecten die veel eenheden betreffen, bijvoorbeeld veel personen, organisaties of projecten. Op grond van theoretische begrippen wordt vooraf, door middel van definities, indiceringen en operationalisering, een verband gelegd met de empirie. De theorie krijgt gestalte in een causaal model met relaties tussen variabelen. Het onderzoek tracht de relaties tussen de variabelen te verifiëren (Hakvoort, 1995).

Het onderzoek is als volgt vormgegeven. Op basis van de beschikbare informatie is een inhoudelijke analyse gemaakt. Het gaat hier om beleidsstukken, verslagen van werkoverleggen en uitvoeringsplannen van beide ministeries. Daarnaast zijn er kwantitatieve gegevens verzameld uit de dossiers van alle projecten. Ook zijn er diepte-interviews gevoerd met de projectleiders van de uitvoering van de regeling, beleidsmedewerkers en sleutelfiguren van partijen uit het veld (zie Bijlage II). Tevens is er onderzoek verricht op projectniveau. Door middel van diepte interviews en een telefonische enquête is inzicht verkregen in de resultaten op projectniveau. Er is informatie verzameld over zowel gesubsidieerde als afgewezen projecten.

1.3 De opzet van de scriptie

De scriptie is opgebouwd uit zeven hoofdstukken. Eerst wordt de subsidieregeling uiteengezet. In hoofdstuk 2 staat de beleidsmatige achtergrond en de aanleiding van de subsidieregeling. Vervolgens wordt ingegaan op het oorspronkelijke uitvoeringsplan. In hoofdstuk 3 wordt de uitvoering besproken

zoals deze heeft plaatsgevonden. Er wordt een analyse gegeven van de verzamelde kwantitatieve gegevens. De eerste vier onderzoeksniveaus zijn daarmee besproken: het doel, de opzet en de uitvoering van de regeling en de resultaten.

De theoretische basis voor het onderzoek staat in hoofdstuk 4. De theorie is onder andere geselecteerd op basis van de empirische gegevens uit hoofdstuk 2 en 3. In hoofdstuk 5 staat het onderzoek op projectniveau omschreven: de wijze waarop de projecten zijn geselecteerd, een omschrijving van de geselecteerde projecten en de verzamelde gegevens. In hoofdstuk 6 wordt een theoretische analyse gegeven van de verzamelde gegevens. De resultaten op projectniveau worden nader geanalyseerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de centrale vraagstelling beantwoord en worden enkele aanbevelingen gedaan.

Achter in de scriptie is een begrippenlijst opgenomen met begrippen over de beleidsterreinen wonen en zorg en enkele theoretische begrippen (zie pagina 88).

Omdat het een afstudeerscriptie is voor de studie Bestuurskunde staan er vrij veel theoretische begrippen in deze evaluatiestudie. In de hoofdstukken 2, 3 en 5 staan met name de praktische bevindingen over de subsidieregeling.

Hoofdstuk 2. De woonzorgstimuleringsregeling

In dit hoofdstuk is eerst een schets gegeven de beleidsmatige ontwikkelingen die hebben geleid tot de subsidieregeling (2.1). Er wordt vooral ingegaan op de beleidsterreinen wonen en zorg en het ouderenbeleid. Het ouderenbeleid wordt besproken omdat de vergrijzing in Nederland een belangrijke aanleiding was voor de subsidieregeling (zie hoofdstuk 1.1). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de directe aanleiding tot het ontwikkelen van een subsidieregeling (2.2). De oorspronkelijk plannen komen achtereenvolgend aanbod: de opzet van de regeling (2.3), de doelgroep van de regeling (2.4), het communicatieplan (2.5), de communicatie rond de wzs (2.6) en het plan van uitvoering (2.7).

2.1 Het woon- en zorgbeleid

Tot de jaren zeventig was het overheidsbeleid met name gericht op de intramurale sector³. De bouw van bejaardenoorden kreeg grote prioriteit naar aanleiding van de woningnood na de Tweede Wereldoorlog. In de nota 'Bejaardenbeleid' uit 1970 werd de eerste aanzet gegeven tot ombuiging van dit beleid en werden de eerste uitgangspunten voor een integraal ouderenbeleid geformuleerd. Uitgangspunt werd het bevorderen van het (langer) zelfstandig wonen van ouderen. Hiertoe werden voorstellen gedaan zoals verbeteren van de inkomenspositie, uitbreiding van extramurale⁴ voorzieningen en dienstencentra en de bouw van bejaardenoorden. Ook de tweede nota 'Bejaardenbeleid' uit 1975 onderstreept de doelstelling van het langer participeren van ouderen in de samenleving. In april 1982 verscheen de derde nota met betrekking tot het ouderenbeleid: 'Bouwstenen voor een ouderen beleid'. Het accent op zelfredzaamheid en zelfstandigheid wordt aangevuld met eigen verantwoordelijkheid en onderlinge afstemming tussen professionals. De verschuiving wordt versterkt door de beleidsbrief 'Ouderenbeleid' in 1983 waar de prognose in is opgenomen dat de dubbele vergrijzing⁵ nog verder gaat dan werd verwacht. De betaalbaarheid van het systeem wordt belangrijk.

In de volgende jaren worden door de ministeries van VROM en VWS afzonderlijk enkele beleidsmaatregelen getroffen om het zelfstandig wonen van ouderen te stimuleren, zoals het 'Flankerend Ouderenbeleid' vanuit VWS en de inzet van extra financiële middelen vanuit VROM. Deze beleidsmaatregelen worden hieronder besproken.

Beleid om zelfstandig wonen van ouderen te stimuleren

In de nota 'Flankerend Ouderenbeleid' uit 1983 worden alle organisaties die betrokken zijn bij bejaardenwerk en zorg, gestimuleerd op wijkniveau alle functies aan te bieden voor ouderen. Het beleid is gericht op het betere benutten van taken en functies. In 1985 concludeert de Algemene Rekenkamer echter dat de basisvoorzieningen voor bejaarden niet op elkaar aansluiten in financiële,

³ De zorgvragers verblijven in een zorginstelling, dit kan zijn voor beperkt of onbeperkt termijn.

⁴ De hulp wordt verleend buiten de muren van een zorginstelling. De zorgvrager wordt niet opgenomen, maar blijft in de eigen woonsituatie.

⁵ Dubbele vergrijzing betekent dat het aantal ouderen zal stijgen als de gemiddelde leeftijd toeneemt.

planmatige en wetgevende zin. Als antwoord hierop wordt in de 'Nota 2000' uit 1985 ingegaan op de betere afstemming van zorgsystemen. De nota pleit voor een betere afstemming binnen het zorgsysteem met het oog op veranderende zorgbehoeften. Ontwikkelingen op het gebied van zelf- en mantelzorg, alternatieve geneeswijzen en het vrijwilligerswerk moeten gestimuleerd worden.

De nota 'Zorg voor ouderen' uit 1986 ondersteunt de veranderingen door de accenten te verschuiven van intramurale naar extramurale zorg, van professionele hulpverlening naar zelfzorg en informele zorg en van curatieve naar preventieve zorg. De indicatiestelling moet meer in samenwerking totstandkomen. De indicatieadvisering werd verbreed met verpleeghuizen. Daarnaast zou er meer rekening gehouden worden met het beschikbare aanbod, naast de professionele thuiszorg de flankerende voorzieningen inzetten zoals vrijwilligerswerk en informele zorg (Huijsman, 1990).

Het ministerie van VROM hevelt in 1984 de "2000 gulden-regeling" over naar het gemeentefonds. Deze regeling voorziet in de financiering van (extra) bouwkundige voorzieningen aan nieuw te bouwen bejaardenoorden. Per woning is voor deze voorziening maximaal 2.000 gulden beschikbaar.

Met de invoering van de Welzijnswet in 1987 werd het beleid ten aanzien van de woontussenvoorzieningen⁶ voor ouderen naar de gemeentelijke overheden overgeheveld. Met de opname van de woontussenvoorzieningen (WTV's) in de Welzijnswet kregen gemeenten dus meer verantwoordelijkheden ten aanzien van het huisvestingsbeleid voor ouderen. Deze verantwoordelijkheid wordt nadrukkelijk onderstreept in de circulaire van de staatssecretaris van VROM uit 1988. In de circulaire van VROM wordt bekendgemaakt dat er 20 miljoen gulden beschikbaar wordt gesteld voor subsidiëring van woonvoorzieningen voor zelfstandige huisvesting van ouderen. Het zelfstandig kunnen blijven wonen is niet slechts afhankelijk van huisvesting; ook beschikbaarheid en bereikbaarheid van zorgvoorzieningen zijn bepalend. Voor de koppeling tussen wonen en zorg worden experimentele programma's uitgezet. Tevens worden projecten met inspraak van de ouderen beschikbaar gesteld (Kwekkeboom, 1994).

Scheiden wonen en zorg

De daadwerkelijke ommekeer in het ouderenbeleid krijgt vorm als de beleidsrichting 'scheiden wonen en zorg' wordt ingezet. Beide ministeries zetten deze beleidslijn in naar aanleiding van het advies van de Commissie Modernisering Ouderenzorg (ook wel commissie Welschen genoemd). De Commissie kreeg de opdracht een advies uit te brengen over de modernisering van het zorgstelsel, gelet op de demografische ontwikkelingen tot 2015 (Scherpenisse en Verbeek, 2002). In mei 1994 verschijnt het rapport 'Ouderenzorg met toekomst'. De commissie doet het voorstel van een twee-kolommenmodel. Dit wil zeggen dat de woonfunctie en de zorgfunctie grotendeels gescheiden worden. Een oudere wordt opgenomen in een intramurale setting waarbij de verzekeraar de totale kosten draagt voor wonen en zorg, of de oudere blijft zelfstandig gehuisvest waarbij de zorgsector alleen de kosten voor eventuele noodzakelijke zorg draagt. De Commissie bepleitte de schotten tussen de financiering van voorzieningen weg te halen. Alle zorgvoorzieningen zouden ondergebracht moeten worden onder de

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Daarnaast zou de eigen bijdrage geharmoniseerd moeten worden. Nederland zou verdeeld moeten worden in regionale samenwerkingsverbanden waarin verzekeraar, overheid en ouderenbonden in onderling overleg regionale zorgplannen zouden vaststellen. Binnen de zorgregio's zou één loket voor ouderenzorg moeten komen en een indicatiecommissie, die de behoefte aan zorg zou vaststellen. De eindverantwoordelijkheid zou komen te liggen bij de zorgverzekeraar (Boot, 2001). De ministeries van VROM en VWS gaven vervolgens ieder op eigen wijze vorm aan de beleidsrichting 'scheiden van wonen en zorg'. Het ministerie van VROM in de nota 'Wonen' en het ministerie van VWS door de modernisering van de AWBZ.

Inzet beleidsrichting 'scheiden wonen en zorg'

Het ministerie van VROM geeft in de nota 'Mensen, Wensen, Wonen' (2000), ofwel nota 'Wonen' invulling aan de beleidsrichting 'scheiden wonen en zorg'. Deze nota bevat de visie van het Rijk op het wonen. Eén van de vijf inhoudelijke kernopgaven is het bevorderen van wonen en zorg op maat bevorderen. De doelstelling is het faciliteren van de totstandkoming van op maat gesneden woon-, zorg- en dienstverleningsarrangementen voor de groeiende groep zorgbehoevenden in de samenleving. Meer vraagsturing en keuzevrijheid voor de burger staan hierbij centraal. Tevens wordt aangegeven dat er meer zorgvriendelijke wijken dienen te komen, als geschikte locaties voor ouderenhuisvesting. Benadrukt wordt in de Nota Wonen dat de lokale partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de realisatie en dat het Rijk een faciliterende en stimulerende rol speelt.

Vanuit VWS krijgt het beleid 'scheiden wonen en zorg' vorm door de modernisering van de AWBZ. De modernisering van de AWBZ moet leiden tot vraagsturing in de zorg en meer zorg op maat. Hoofdpunten zijn: het invoeren van functionele aanspraken, care-brede persoonsgebonden budgetten (PGB), flexibilisering van het zorgaanbod en verbetering indicatiestelling. In het hele land zijn per 1 januari 1998 regionale zorgindicatieorganen (RIO) opgericht die de indicatiestellingen voor de thuiszorg, verzorgings- en verpleeghuis moeten uitvoeren. Per 1 april 2003 is de indicatiestelling uitgebreid met lichamelijke en verstandelijke gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg. Ook is per 1 april 2003 de AWBZ gemoderniseerd. De gemoderniseerde AWBZ maakt onderscheid in zeven functies waarop indicatie mogelijk is:

- huishoudelijke verzorging;
- ondersteunende begeleiding;
- activerende begeleiding;
- persoonlijke verzorging;
- verpleging;
- verblijf;
- behandeling.

De verblijfs- en behandelingsfunctie zijn alleen in natura te verkrijgen via de intramurale zorg. De andere functies worden vanuit de extramurale zorg geleverd op basis van het scheiden van wonen en

⁶ De term 'woontussenvoorzieningen' heeft betrekking op complexen van voor ouderen geschikte woningen waarbinnen aan de

zorg. De cliënt woont in zijn eigen huis; dat kan zijn de oorspronkelijke woning (met thuiszorg), een zorgwoning (vaak geclusterd) of een groepswoning (voor bijvoorbeeld dementerenden). De zorg wordt thuis geleverd.

De samenwerking tussen de ministeries VROM en VWS

Door de ingezette beleidsrichting 'scheiden van wonen en zorg' zijn de beleidsterreinen van VROM en VWS steeds sterker naar elkaar toegegroeid. Beide ministeries waren gezien de ontwikkelingen genoodzaakt gezamenlijke maatregelen in te zetten (zie hoofdstuk 1.1). De wzs was de eerste gezamenlijke beleidsmaatregel. Deze beleidsmaatregel werd later ondersteund door de beleidsbrief "Wonen en zorg op maat" (TK 2000-2001, 26 631). Hierin staat de wijze waarop het Rijk de ontwikkelingen op het gebied van 'scheiden van wonen en zorg' zal steunen en stimuleren en het nodige zal aanpassen op het gebied van wet- en regelgeving. Belangrijke uitgangspunten van deze beleidsbrief zijn de keuzevrijheid en zeggenschap van de burger en cliënt verruimen en de totstandkoming van een breed, gedifferentieerd aanbod van combinaties van wonen, zorg en dienstverlening stimuleren. In 2003 hebben de ministeries gezamenlijk een inventarisatie gemaakt van de kwantitatieve opgave, het tekort aan nultredenwoningen tot 2010 en 2015 (TK 2002-2003, 26 631). De ministeries willen op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening zodanige voorwaarden creëren, dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en zichzelf zo goed mogelijk kunnen redden. Voorwaarde hiervoor is wel dat de woningvoorraad, de woonomgeving en het aanbod van zorg en diensten hierop zijn ingesteld. Naar aanleiding van deze beleidsbrief is er in 2004 een "Actieplan wonen en zorg" gemaakt. In het "Actieplan 2004 t/m 2006; Investeren voor de toekomst" wordt aangegeven welke activiteiten beide ministeries zullen ondernemen om de opgave (het tekort) voor nultredenwoningen en de bijbehorende zorg- en dienstverlening arrangementen te realiseren. Tevens is er een sectordeel, waar branche- en koepelorganisaties aangeven welke activiteiten zij ondernemen om de bouw van nultredenwoningen te stimuleren in de komende jaren (TK 2003-2004, 26 631).

2.2 Aanleiding en vormgeving van de woonzorgstimuleringsregeling

VROM-raad advies

Een eerste aanleiding tot het instellen van wzs was de brief van de staatssecretaris van VROM van 15 april 1997. In deze brief vraagt de staatssecretaris advies aan de VROM-raad over de scheiding van wonen en zorg. Het advies is wegens haar complexiteit in twee fasen totstandgekomen. Eerst is er een interim-advies opgesteld. In het interim-advies van 2 oktober 1997 wordt een schets gegeven van de achtergronden van de discussie en er zijn een aantal mogelijke oplossingsrichtingen genoemd voor het beleidsvraagstuk en onderwerpen die in het eindadvies nadere uitwerking nodig hebben.

In het eindadvies van 23 januari 1998 'Wonen met Zorg' gaat de VROM-raad in op het toekomstperspectief en de beleidsaanpak. Het advies is totstandgekomen in samenwerking met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ). De RVZ concludeert dat weinig woningcorporaties en

bewoners behalve adequate huisvesting een meer of minder uitgebreid servicepakket wordt aangeboden.

particuliere beleggers zijn die initiatieven ontwikkelen voor nieuw aanbod. Daarom stelt de RVZ voor een tijdelijk woonzorg-stimuleringsfonds op te richten.

De VROM-raad en de RVZ onderscheiden in de aanpak van het vraagstuk 'scheiden wonen en zorg' drie fasen tot 2010. Na 2010 zouden geen 'oude' intramurale Wet op de Bejaardenoorden⁷-voorzieningen meer bestaan, maar marktconforme instellingen. Aandachtspunten voor de overgangperiode zijn:

- betaalbaarheid van de gewenste woonzorgcombinaties;
- streven naar samengaan van de Niet Winstbeogende Instellingen (NWI's) met de Toegelaten instellingen;
- flexibiliseren van gebiedsgerichte aanpak;
- realiseren van één loket voor AWBZ-zorg, huisvesting en dienstverlening;
- regionale aanpak ontwikkelen waarbij de gemeenten prestatieafspraken maken.

Vormgeving subsidieregeling

Het advies om een woonzorg-stimuleringsfonds op te richten is wegens praktische redenen niet overgenomen. Een subsidieregeling is, in tegenstelling tot een fonds, sneller operationeel te maken is. Daarnaast is afgeweken van de doelstelling particuliere beleggers te stimuleren nieuw woningaanbod te realiseren op het terrein van wonen, zorg en dienstverlening. Om de subsidieregeling beschikbaar te stellen voor private partijen moest de subsidieregeling volgens Europese richtlijnen worden aangemeld bij de Europese Unie. De inwerkingtreding van de subsidieregeling was dan niet op kort termijn mogelijk. De subsidieregeling is daardoor alleen beschikbaar voor niet-winstbeogende organisaties zoals toegelaten instellingen op grond van de Woningwet, toegelaten instellingen op grond van de AWBZ en verenigingen van cliënten en dergelijke.

De wzsrr maakt onderdeel uit van de brede beleidslijn 'scheiden wonen en zorg'. Met de modernisering van de AWBZ en nota Wonen wordt dit beleid vormgegeven. Verondersteld wordt dat zodra deze maatregelen van kracht zijn, er geen behoefte meer zal zijn aan een wzsrr; vandaar het tijdelijke karakter. Een andere reden voor het tijdelijke karakter van de subsidieregeling is dat er voldoende structurele financiële middelen zijn voor het realiseren van (aangepaste) huisvesting voor ouderen en gehandicapten, bijvoorbeeld via de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG), het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de eigen middelen van woningcorporaties.

Beschikbaar budget

Voor de wzsrr heeft VROM totaal ongeveer 130 miljoen gulden beschikbaar gesteld, gespreid over drie jaar (zie tabel 2.1). Dit bedrag is beschikbaar gekomen door het extra budget dat in het Regeerakkoord van Paars II beschikbaar was gesteld voor intensivering van de huursubsidie en voor verruiming van de huursubsidie voor ouderen in relatie tot de ecotax (TK 1997-1998, 26 024). In 1999 en 2000 waren er in het belastingsplan maatregelen genomen die de extra uitgaven voor ouderen

⁷ De oude bejaardenoorden zijn nu de huidige zorginstellingen.

compenseerden, zodat de huursubsidiemiddelen niet nodig waren. Het beschikbare budget is toen ingezet voor de wzs.

Voorwaarde was dat de VROM-gelden alleen ingezet mochten worden als ook de betrokken zorginstellingen een eigen bijdrage leverden. Dit zou gebeuren door de aanspraak op Reserve Aanvaardbare Kosten (RAK), de beschikbare reserves van verzorgingshuizen (TK 1999-2000, 24 333). De inzet van de RAK-reserve gelden was niet volledig inzetbaar voor projectinvesteringen. Beter te spreken over het "niet-geormerkte reserves", omdat er naast de RAK ook andere geormerkte reserves zijn.

Jaar	Budget in guldens	Budget in euro's
2000	f 48,25 mln.	€ 21,89 mln.
2001	f 40,75 mln.	€ 18,49 mln.
2002	f 38,25 mln.	€ 17,36 mln.

Tabel 2.1 Budget voor de woonzorgstimuleringsregeling

2.3 Opzet van de regeling

Categorieën

De subsidieregeling heeft voor vier categorieën subsidie beschikbaar gesteld: categorie a, b, c en d. Onder categorie a vallen kosten die in de voorbereidingsfase van een project gemaakt worden, voordat daadwerkelijk wordt gestart met het realiseren van concrete faciliteiten op het gebied van wonen en zorg. Hieronder kan bijvoorbeeld een haalbaarheidsonderzoek worden verstaan of ondersteuning aan partijen bij de voorbereidende activiteiten om een samenwerkingsproject van de grond te krijgen. Onder categorie b worden projecten gesubsidieerd waar sprake is van (ver)bouw van woningen en onder categorie c worden projecten gesubsidieerd waarbij geen bouwactiviteiten plaatsvinden, maar bijvoorbeeld nieuwe modellen voor afstemming van vraag en aanbod worden ontwikkeld en woonzorgvormen van domotica. Categorie d tenslotte betreft kennisverzameling van en communicatie over projecten. Het gaat erom dat er een leereffect wordt bereikt en de kennis over projecten en opgedane ervaringen worden doorgegeven, bijvoorbeeld door het opzetten van een kennisbank, brochures, congressen, internetsites. Het idee was dat projecten eerst subsidie konden aanvragen voor een haalbaarheidstudie (categorie a). Vervolgens kon in een volgende tender subsidie worden aangevraagd voor bouw (categorie b) of verbouw (categorie c) en tenslotte kon subsidie worden aangevraagd voor kennisverspreiding (categorie d). Het idee was dat projecten eerst subsidie konden aanvragen voor een haalbaarheidstudie (categorie a). Vervolgens kon in een volgende tender subsidie worden aangevraagd voor bouw (categorie b) of verbouw (categorie c) en tenslotte kon subsidie worden aangevraagd voor kennisverspreiding (categorie d).

Subsidieverdelingsysteem

Voor de subsidietoekenning binnen categorie a, b en c werd er gebruik gemaakt van een tendersysteem. De aanvragen moesten voor een bepaald tijdstip worden ingediend (zie tabel 2.2),

waarna alle aanvragen gelijktijdig werden beoordeeld. Op grond van kwalitatieve criteria kon een rangorde worden bepaald voor een subsidieverdeling. Subsidieaanvragen voor categorie d konden gedurende het gehele jaar worden ingediend, waarbij aanvragen op volgorde van binnenkomst worden behandeld.

Het beschikbare subsidiebudget per tender en voor categorie d staat tevens vermeld in tabel 2.2. Het ingezette subsidiebudget is in vergelijking met andere vergelijkbare subsidiebudgetten relatief klein. Voor de subsidieregeling *Diensten bij wonen en zorg*⁸ is € 49 miljoen beschikbaar in 2004. Voor het *Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV)*⁹ is € 36,7 miljoen beschikbaar in 2004. Voor de wzsr was ongeveer € 13 miljoen beschikbaar per jaar.

	Van	Tot en met	Budget
Tender 1	1 oktober 2000	30 november 2000	€ 12.252.075,84
Tender 2	1 april 2001	31 mei 2001	€ 11.344.506,00
Tender 3	1 oktober 2002	30 november 2002	€ 10.000.000,00
Tender 4	15 maart 2003	15 juni 2003	€ 12.500.000,00
Categorie d	2000	2003	€ 4.768.901,08

Tabel 2.2 Openingstermijnen van de tenders en categorie d

Subsidiebedrag

De subsidie was geen exploitatiebijdrage, maar een eenmalige bijdrage om partijen te stimuleren tot het ontwikkelen van projecten of een laatste schakel om de financiering van een vernieuwend project rond te krijgen. Voorwaarde was dat de samenwerkende partijen gezamenlijk zorgdragen voor de financiering van de overige kosten. De subsidieaanvragers moesten verantwoording afleggen over de bestedingen voor de definitieve vaststelling van de subsidie. De subsidiebedragen waren percentageel en aan een maximumbedrag gebonden (zie tabel 2.3).

	Percentage	Maximaal subsidiebedrag	
		In guldens	In euro's
Categorie a; haalbaarheidsstudie	30%	f 50.0000	€ 22.689
Categorie b; bouw	30%	f 1.000.000	€ 453.780
Categorie c; verbouw	30%	f 1.000.000	€ 453.780
Categorie d; kennisverzameling en/of verspreiding	100%	f 250.000	€ 113.445

Tabel 2.3 Opbouw subsidiebedrag

⁸ De subsidieregeling *Diensten bij wonen en zorg* is erop gericht om te stimuleren dat cliënten die nu nog in een instelling wonen weer zelfstandig gaan wonen. Met de regeling kunnen diensten gesubsidieerd worden die langer zelfstandig wonen mogelijk maken, bijvoorbeeld om alarmeringsservice, maaltijdservice, sociaal-culturele activiteiten en specifieke cliëntondersteuning.

⁹ Het *Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV)* is een subsidieregeling voor creatieve en vernieuwende ideeën en projecten op het gebied van de stedelijke vernieuwing. Naast die financiële ondersteuning is een belangrijke taak van het IPSV het uitwisselen en bekend maken van de in de projecten opgedane kennis en leerervaringen.

2.4 De doelgroep van de regeling

Uit de tussenevaluatie na tender 1 en 2 blijkt de doelgroep te bestaan uit vijf type partijen uit het veld: woningcorporaties, zorginstellingen, gemeenten, welzijnsorganisaties en vertegenwoordigers van de doelgroep (TK 2001-2002, 26 631). Van elke type partij wordt aangegeven welke rol zij vervult in het veld en welke verantwoordelijkheden de organisatie draagt op grond van de wettelijke bevoegdheden.

Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn instellingen met een dualistisch karakter: enerzijds zijn het particuliere organisaties, anderzijds verrichten woningcorporaties publieke taken op het gebied van woningvoorziening. Woningcorporaties onderscheiden zich van zuivere particuliere organisaties onder meer door de wettelijke verplichting om eventuele exploitatieoverschotten te bestemmen in het belang van de volkshuisvesting. Het maken van winst is niet uitgesloten, maar vormt geen zelfstandige doelstelling van de organisatie. Woningcorporaties dienen zich op grond van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) te verantwoorden over hun activiteiten binnen bepaalde prestatievelden. In de nota 'Wonen' is een 6^e prestatieveld aangekondigd: 'wonen en zorg' (TK 2000-2001). Sinds 5 november 2001 wordt van woningcorporaties verwacht dat zij bijdragen aan het totstandbrengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (Staatscourant, 2001). Daarnaast wordt verwacht dat ze een bijdrage leveren aan de totstandkoming van arrangementen en een bemiddelende rol vervullen voor bewoners die gebruikmaken van zorg- en dienstverlening. De woningcorporaties zijn hierin uitsluitend faciliterend.

In 2002 waren in Nederland 564 woningcorporaties. Bijna 25% (138) van deze woningcorporaties bemiddelt bij arrangementen voor wonen, zorg en dienstverlening. In 2002 beschikten de woningcorporaties over 252.0000 woningen voor ouderen en gehandicapten; bijna 14.000 woningen zijn beschikbaar voor de overige bijzondere doelgroepen (VROM inspectie, 2003: 9,12).

Zorginstellingen

De vroegere aanspraken in termen van verpleeghuis, verzorgingshuis en thuiszorg zijn sinds 1 april 2003 vervangen door aanspraken op basis van functies. Zorginstellingen kunnen één of meer van de zeven AWBZ-functies leveren (zie pag. 8/9). Huishoudelijke verzorging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, persoonlijke verzorging en verpleging kunnen aan huis geleverd worden. De andere twee functies, verblijf en behandeling, worden alleen binnen de muren van een zorginstelling geleverd. Jaarlijks ontvangen 600.000 mensen zorg aan huis. In 2003 waren 108.500 plaatsen voor 'verblijf' en ruim driehonderd instellingen leverden de functie 'behandeling'.

De zorginstellingen maken elk jaar productieafspraken met het zorgkantoor. Aan het eind van het jaar vindt voor een groot deel van die productieafspraken vergoed op basis van nacalculatie¹⁰. Daarnaast

¹⁰ De daadwerkelijke productie wordt vergeleken met de afgesproken productieafspraken en wordt verrekend.

ontvangen instellingen ook budgetten voor investeringen, zoals onderhoud van de gebouwen en investering voor medische apparatuur (Brancherapport, 2002-2003).

Gemeente

De gemeente heeft verantwoordelijkheden op het gebied van welzijn en wonen voor de inwoners. De gemeente is verantwoordelijk voor de lokale woonplannen of woonvisie, woningaanpassingen op grond van de WVG, creëren van voldoende en betaalbare ruimte voor zorg- en welzijnsvoorzieningen in bestemmingsplannen en voor de inrichting van openbare ruimte. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de realisatie van andere essentiële voorwaarden voor het zelfstandig kunnen (blijven) wonen met zorg en diensten aan huis. De gemeente heeft de volgende taken:

- uitvoering van het welzijnsbeleid: vrije tijdsbesteding, sociale alarmering, maaltijdvoorzieningen en dergelijke.
- vervoersvoorzieningen en verstrekken van hulpmiddelen (bijvoorbeeld rolstoelen) op grond van de WVG.

De beleidstaken van de gemeente worden betaald vanuit het gemeentefonds.

Welzijnsinstelling

De verantwoordelijkheid voor het lokale welzijnsbeleid is op basis van de Welzijnswet gedecentraliseerd naar de gemeenten. De gemeente bepaalt de doelstellingen voor het welzijnsbeleid en regelt de uitvoering. In de Welzijnswet is het begrip 'welzijn' gedefinieerd aan de hand van doelstellingen: individuele ontplooiingsmogelijkheden, zelfredzaamheid en deelname aan de samenleving. De Welzijnswet wordt vervolgens van toepassing verklaard op een aantal terreinen en/of werksoorten die een bijdrage leveren aan de bevordering van welzijn.

Vertegenwoordiging van de doelgroep op lokaal niveau

Er kunnen drie typen organisaties worden onderscheiden die de doelgroep vertegenwoordigen. Vanuit de taak die een gemeente heeft op basis van de Welzijnswet worden soms organisaties gesubsidieerd die een bepaalde doelgroep vertegenwoordigen, bijvoorbeeld seniorenraden en gehandicaptenplatforms. Daarnaast zijn alle zorginstellingen verplicht op basis van de Wet Medezeggenschap Cliënten in Zorginstellingen (WMCZ) zich vanuit een cliëntenraad te laten adviseren. Ten derde zijn er lokale, regionale en landelijke organisaties van patiënten of consumenten, die de belangen van hun leden behartigen zoals de ouderenbonden en organisaties voor gehandicapten.

De landelijke organisatie van doelgroepvertegenwoordigers is sterk versnipperd. Er zijn ongeveer 1800 cliëntenraden in verpleeg- en verzorgingshuizen en woonzorgcomplexen in Nederland. Het aantal ouderenbonden op lokaal niveau is onbekend.

2.5 Het communicatieplan

Het communicatieplan rond de wzs is niet definitief vastgesteld. De vermoedelijke reden is de veronderstelling die in het concept communicatieplan staat: *'In het land was de regeling al globaal bekend waardoor het wenselijk was om voordat de regeling officieel was al informatie naar buiten te brengen'*. Doelstelling van het communicatieplan is: *'De wzs algemeen bekend maken onder relevante publieksgroepen. Daarbij moet de brede doelgroep bereikt worden met een informerende en wervende boodschap'*. In het concept communicatieplan staat de verwachting dat er in de eerste tender voldoende aanvragen zouden binnenkomen. De volgende jaren zou meer inspanning moeten worden verricht om voldoende subsidieaanvragen te ontvangen. Voor aanvang van tender 3 is er een informatiebijeenkomst georganiseerd door de ministeries. De koepel- en branche organisaties zijn geïnformeerd over de doelstellingen binnen tender 3. Voor aanvang van tender 4 is er digitale mailing geweest.

De volgende communicatie-instrumenten zouden, en zijn ingezet (Concept Communicatieplan WZSR, 2000):

- informatiebladen;
- artikelen in vakbladen en in bladen van koepels/intermediairen;
- bijeenkomsten in het land en voor koepel- en brancheorganisaties;
- werkbezoeken van de bewindslieden van VROM en VWS;
- websites van VROM, VWS en Innovatieprogramma Wonen en Zorg (IWZ);
- mogelijkheid tot vragenstellen via een e-mailadres;
- digitale mailing naar koepel- en brancheorganisaties;
- publicaties in De Staatscourant;
- publicaties door IWZ.

2.6 De communicatie rond de woonzorgstimuleringsregeling

De communicatie rond de wzs is voornamelijk verlopen via intermediaire kanalen. Er kunnen vier programma's op het gebied van het woon- en zorgbeleid worden onderscheiden: *Innovatieprogramma Wonen en zorg (IWZ)*, *Intergemeentelijk Lokaal Ouderenbeleid (Iгло)*, *Kenniscentrum wonen en zorg* en *Project!impuls*. De thema's en communicatiemiddelen van deze programma's worden kort besproken. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de thema's overeenkomen met de doelen van de subsidieregeling.

Innovatieprogramma Wonen en Zorg (IWZ)

In 2000 is het Innovatieprogramma Wonen en Zorg (IWZ) van start gegaan met het doel om nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wonen, zorg en welzijn en implementatie van initiatieven te ondersteunen en faciliteren. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) hebben het initiatief genomen tot oprichting van IWZ financieel ondersteund door het ministerie van VWS en VROM. Ze zijn hierbij gericht op de verspreiding van informatie over de wzs, kennisontwikkeling en -uitwisseling en hulp bij de uitvoering van projecten. Het IWZ heeft veel publicaties uitgebracht, bijeenkomsten georganiseerd en heeft een uitgebreide

website over wonen en zorg. Eerst waren er tien thema's, die later zijn geclusterd in vier hoofdthema's (IWZ, 2001; IWZ, 2002):

1. Welzijn en diensten voor zelfstandig wonende ouderen en gehandicapten;
2. Woonzorgzones en nieuwe vormen van wonen, zorg en welzijn voor zorgintensieve groepen;
3. Instrumenten voor samenwerking van zorginstellingen en woningcorporaties;
4. Vraagsturing, zeggenschap en keuzevrijheid (aanbieders).

Intergemeentelijk Lokaal Ouderenbeleid (Iglo)

Op 1 maart 1999 ging met financiële steun van VWS het project van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) van start: het Intergemeentelijk Lokaal Ouderenbeleid (IGLO). Met behulp van een elektronische cirkel (e-mail circulatie) kunnen gemeenten elkaar en de VNG om raad vragen en ideeën uitwisselen, daarnaast zijn er bijeenkomsten georganiseerd en publicaties uitgegeven. In de periode maart 1999 tot en met augustus 2001 hebben vier thema's centraal gestaan:

- De ontwikkeling van zorgabbonnementen;
- Het ene loket;
- De stem van de oudere zelf;
- Lokaal voorbeeld.

In de tweede fase, vanaf augustus 2001, is de doelgroep ouderen uitgebreid. De doelgroep is uitgebreid met de kwetsbare ouderen, gehandicapten, chronisch zieken en mensen met (chronisch) psychiatrische problemen. De naam van het programma is daarmee veranderd in *Iglo-plus*. In de tweede fase hebben de volgende drie subdoelstellingen centraal gestaan (VNG, 2001):

- Verbeteren van de publieke dienstverlening;
- Het realiseren van meer geschikte woningen voor de doelgroepen;
- Het opsporen van witte vlekken.

Kenniscentrum Aedes en Arcares

Het Kenniscentrum Wonen-Zorg is een gezamenlijke activiteit van Aedes en Arcares. Dit zijn brancheorganisaties van respectievelijk woningcorporaties en verpleeg- en verzorgingshuizen. Vanaf 1 februari 2002 is het Kenniscentrum Wonen en Zorg actief op het gebied van kennisontwikkeling, -beheer en -overdracht, het signaleren van knelpunten en het inspireren tot innovativiteit. Er zijn kennisprojecten ontwikkeld rond de volgende thema's (Aedes-Arcares, 2002):

- Woonzorgzones;
- Nieuwe diensten en technologie;
- Multifunctionele zorg- en dienstencentra;
- Opplussen;
- Samenwerkingsvormen tussen woningcorporaties en zorginstelling;
- Publiek-private financiering.

Vanaf 1 januari 2003 kunnen ook leden van de Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) en de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO-groep) gebruikmaken van de infodesk. In 2003 is

voortgebouwd op de bestaande kennis, tevens zijn de volgende nieuwe kennisprogramma's opgestart: Transformatie van verzorgingshuizen en Technologie en veiligheid (Aedes-Arcares, 2003).

Project!Impuls

Project!Impuls is opgezet in 2002 door Aedes, Arcares, LVT en MO-groep met als doel: het stimuleren van de leden voor inzet van bouw van nieuwe woningen met zorg- en welzijnsarrangementen en verbetering van bestaande bouw, zodat ouderen langer zelfstandig kunnen wonen. Er zijn verschillende themabijeenkomsten georganiseerd met de volgende onderwerpen (Kenniscentrum Wonen en Zorg, 2004):

- Woonzorgcomplexen en dienstencentra;
- Praktische samenwerking tussen partijen;
- Marktpartijen investeren in seniorenhuisvesting: hoe reageert de klant?;
- Woonzorgzones in Nederland: hoe houden we de vaart er in?;
- Opplussen: technische eisen en producten;
- Personenalarmering en 24-uurs alarmopvolging;
- Opwaardering: maatregelen voor langer zelfstandig wonen.

Conclusie

De aandachtsgebieden komen redelijk overeen met de doelstellingen van de regeling: samenwerking bevorderen tussen de sectoren wonen, zorg en welzijn en uitbreiden van de diversiteit van het woon- en zorgaanbod. Vraagsturing is vaak een onderliggend doel of thema van de programma's.

2.7 Het plan van uitvoering

De uitvoering van de subsidieregeling wordt hieronder uiteengezet door eerst de aanvraagprocedure te bespreken (2.7.1). Vervolgens wordt de organisatie van de uitvoering weergegeven (2.7.2). Tenslotte wordt ingegaan op de beoordelingsprocedure, eerst voor de categorieën a, b en c en vervolgens voor de categorie d (2.7.3).

2.7.1 Aanvraagprocedure

De aanvraagprocedure bestond uit een aanvraagformulier voor de verschillende categorieën (zie Bijlage III). In de aanvraagformulieren voor de categorieën a, b en c werd informatie gevraagd over:

- de samenwerkende partijen;
- de inhoud van het plan;
- de betrokken doelgroep;
- de innovatieve elementen;
- de (extra) kosten;
- de vraag van de burger die aan het project ten grondslag ligt.

Daarnaast moesten enkele bijlagen worden ingezonden:

- de inschrijving bij de Kamer van Koophandel van alle betrokken partijen;

- een kostenraming
- het advies van een zorgkantoor (zie Bijlage IV).

Voor een aanvraag binnen categorie d werd informatie gevraagd over het project en de financiële aspecten. Als bijlage moesten een inschrijving bij de Kamer van Koophandel en een gespecificeerde begroting worden bijgesloten

2.7.2 Organisatie

De regeling is uitgevoerd door de directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen (IBS) en de directie Marktdiensten/Inspectie Volkshuisvesting (IVH) van VROM. Het proces van aanvraagbehandeling zag er als volgt uit:

1. de aanvraag voor subsidie wordt ingediend bij IBS;
2. de ingediende plannen worden door IBS doorgezonden naar de IVH van de betreffende regio;
3. de IVH doet de inhoudelijke toets en geeft een financieel advies;
4. de resultaten van de beoordeling door IVH worden doorgezonden naar het zogeheten Woonzorg-platform voor een politiek/bestuurlijke toets (inclusief een toets aan het beschikbare budget); in het Woonzorg-platform hebben zitting vertegenwoordigers van VROM/ Directeur-Generaal Volkshuisvesting (DGHV), VWS/ Directie Verpleging en Verzorging Ouderen (DVVO) en Directie Gehandicapten Beleid (DGB), en IWZ.
5. vervolgens vindt de voordracht aan de staatssecretaris plaats;
6. IBS verzorgt de administratieve en financiële afwikkeling (voorschotten en beschikkingen).

2.7.3 Beoordelingsprocedure

De resultaten van de beoordeling werden weergegeven op een beoordelingformulier (zie Bijlage V). Het beoordelingsformulier bestond voor de categorieën a, b en c uit vijf fasen en voor categorie d uit drie fasen. Het totale beoordelingstraject van de aanvragen vond voor de categorieën a, b en c plaats in zeven fasen en voor categorie d in vijf fasen. De zeven fasen van de beoordelingsprocedure voor subsidieaanvragen binnen categorie a, b en c worden hieronder weergegeven:

Fase 1. Ontvankelijkheid en toets doelstelling wzs

In de eerste fase werden aanvragen gecontroleerd op formele vormvereisten (volledigheid) en het voldoen aan de doelstelling van de regeling (ontvankelijk).

Fase 2. Advies en Informatie

In de tweede fase werd bekeken of er sprake is van strijdigheid met bestaand beleid en bestaande wet- en regelgeving. De aanvragen werden voorgelegd aan de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO), de Inspectie Milieu Hygiëne (IHM), het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) (voor een toelichting, zie Begrippenlijst). Het centrale beoordelingsteam heeft daarnaast gebruikgemaakt van de adviezen van VWS en de zorgkantoren.

Fase 3. Selectie en scoresysteem

Vervolgens kregen aanvragen die door de eerste en tweede fase heengekomen waren in de derde fase een score toegekend op basis van een selectie- en puntensysteem, ook wel de innovatiematrix genoemd. De volgende beoordelingspunten werden daarin meegenomen:

- mate van innovatie (6-25 punten);
- participatie van de doelgroep (10-25 punten);
- samenwerking (10 tot 22 punten);
- financiële aspecten van de aanvraag (30 punten);
- toepasbaarheid en herhaalbaarheid (0-25 punten).

Fase 4. Financieel advies

In de vierde fase werd financieel advies gegeven. Bij aanvragen waarbij sprake was van investeringen in woningen of gebouwen, investeringen in de woonomgeving of de ontwikkeling van innovatieve domoticaconcepten werd een financieel en bouwkundig advies gevraagd aan een deskundig bureau. Er werd advies gegeven over de redelijkheid van de opgevoerde kosten voor het totaalproject, de subsidiabele kosten en de kosten van de innovatieve elementen. Alleen bij projecten boven €136.134 (f 300.000) werd advies gevraagd. Kleinere projecten zijn intern behandeld en bij twijfel, alsnog voorgelegd aan een deskundig bureau. Het financieel advies is voor de eerste twee tenders gegeven door het adviesbureau DHV. Voor de derde en vierde tender is financieel en bouwkundig advies gevraagd aan het adviesbureau Damen.

Fase 5. Woonzorg-platform

In fase vijf werd het Woonzorg-platform advies gevraagd over een aantal concrete projecten waar twijfel over was. Twijfel was dan bijvoorbeeld over de vraag of er sprake was van innovatieve elementen en of er voldoende samenhang was op het gebied van wonen en zorg.

Fase 6. Besluitvorming en uitbetaling

In de zesde fase vond de besluitvorming, toekenning en de uitbetaling plaats. Als een project opgeleverd was, had de aanvrager de plicht om dit binnen drie maanden te melden door middel van een aanvraagformulier 'definitieve vaststelling' (zie Bijlage VI). Bij deze aanvraag moest een prestatieverklaring en bestedingverslag worden ingeleverd. In dit stadium werd beslist of de definitieve subsidie hetzelfde blijft (waarna het resterende bedrag wordt uitbetaald), lager werd (wat kan leiden tot uitbetaling van een lager bedrag of tot terugvordering van een deel van de al uitbetaalde subsidie) of totaal werd teruggevorderd. De uitbetaling van de subsidie werd als volgt vormgegeven (zie tabel 2.4):

Categorie	Bij toekenning	Halverwege het project	Na definitieve vaststelling
a	50%	50%	-
b/c	50%	25%	25%
d	80%	-	20%

Tabel 2.4 Uitbetalingsritme van subsidiegeld

Naar aanleiding van het besluit over de beschikking of de definitieve vaststelling kon de aanvrager een bezwaarschrift indienen. Als het bezwaar gegrond werd verklaard, moest de oorspronkelijke aanvraag opnieuw beoordeeld worden.

Fase 7. Controle

In de zevende fase is het controlebeleid uitgevoerd. Onder controle werd verstaan: alle maatregelen die nodig zijn om te garanderen dat een subsidie rechtmatig wordt verstrekt. De uitvoerende directie Stad en Regio (VROM, voorheen IVH) werd belast met het maken van het controlebeleid. Er is gekozen om te controleren na gereedmelding c.q. definitieve vaststelling van de subsidie en de laatste uitbetaling. Er is een inventarisatie gemaakt van de gereedmeldingen van projecten ingedeeld in projecten groter en kleiner dan € 50.000. Projecten zijn gecontroleerd in geval van twijfel of bij afwijking van de oorspronkelijke toekenning. In het geval dat er geen afwijking was, is steekproefsgewijs gecontroleerd (10%). Gecontroleerd werd of de gegevens die in de prestatieverklaring en het bestedingsverslag stonden overeenkwamen met wat in de oorspronkelijke aanvraag stond.

Controle vond plaats op drie wijzen:

- a. Deskresearch: confrontatie van begroting en plantekening met realisatie en uitgaven;
- b. Opvragen nadere informatie en stukken;
- c. Bezoek aan project op locatie.

Tot eind oktober 2003 is door de directie Stad & Regio gewerkt aan het controlebeleid. Besloten is om het controlebeleid uit te besteden aan Deloitte en Touche. Wegens achterstand bij Deloitte en Touche is de uitbesteding ingetrokken en overgedragen aan IBS.

Categorie d

Het beoordelingsproces van categorie d was opgebouwd uit drie fasen in plaats van vijf fasen binnen de tenders. Fase 2, advies en informatie en fase 3, selectie en scoresysteem werd in de beoordeling niet meegenomen. In tegenstelling tot de beoordeling in de tenders zijn alle projectvoorstellen binnen categorie d voorgelegd aan het Woonzorg-platform. De besluitvorming, de uitbetaling en het controlebeleid kwamen overeen met de hierboven beschreven fasen 6 en 7.

Hoofdstuk 3 De uitvoering van de woonzorgstimuleringsregeling

In hoofdstuk 2 is de opzet van regeling uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de wijziging in de uitvoering kort besproken (3.1). Daarnaast zijn er kwantitatieve gegevens verzameld over de resultaten van de subsidieregeling. Er wordt kort een analyse gegeven van de cijfers (3.2). Afsluitend worden conclusies over de uitvoering en de opzet van de regeling op een rijtje gezet (3.3).

3.1 Aanpassingen aan de regeling en uitvoering

Gedurende het proces van uitvoeren hebben er aanpassingen plaatsgevonden in de opzet van de regeling (3.1.1), aanvraagprocedure (3.1.2), organisatie (3.1.3) en beoordelingsprocedure (3.1.4). Er wordt een korte toelichting gegeven op de redenen van deze wijzigingen. Het oorspronkelijke plan staat beschreven in hoofdstuk 2.7.

3.1.1 Opzet van de regeling

Samenvoeging categorie b en c

De verdeling tussen bouw (categorie b) en verbouwkosten (categorie c) bleek in de praktijk niet te onderscheiden. Om verdere verwarring te voorkomen, zijn vanaf tender 2 beide categorieën samengevoegd tot categorie b/c (Staatscourant, 2001; 10). Categorie b/c betreft de extra investeringen in onder andere (ver)bouwactiviteiten en niet-(ver)bouwactiviteiten, zoals het ontwikkelen van nieuwe modellen tot betere afstemming tussen vraag en aanbod en technologische vernieuwingen in woningen.

Rustmoment

Na tender 2 is een rustpauze ingebouwd. De reden voor de rustpauze was om een evaluatie uit te kunnen voeren. Op basis van de resultaten van de evaluatie kon, als het wenselijk was, een accentverschuiving worden aangebracht. Een andere reden was het veld extra aan te sporen tot meer innovatieve concepten. Tussen tender 1 en 2 was geen rustmoment mogelijk vanwege begrotingsverplichtingen (DG Volkshuisvesting, 2001).

Tender 3

Uit de evaluatie van tender 1 en 2 blijkt dat de ingediende en gesubsidieerde projecten voornamelijk gericht zijn op ouderen met een lichte zorgbehoefte en verstandelijk gehandicapten (TK 2001-2002, 26 631). De doelgroepen visueel gehandicapten, dak- en thuislozen, psychische patiënten en verslaafden komen niet aan bod. Ook de projecten voor dementerenden en mensen met niet-aangeboren hersenstelsel blijven achter in de toekenning van de aanvragen.

Daardoor werd in tender 3 het accent gelegd op de doelgroepen:

- (ex)dak- en thuislozen en verslaafden;
- mensen met psychische beperkingen;
- mensen met zintuiglijke beperkingen
- dementerenden.

Daarnaast bleek uit de evaluatie dat het innovatieve karakter van de projecten tegenviel. De thema's zoals vraagsturing, welzijnsactiviteiten en technologische vernieuwing zijn onderbelicht gebleven.

Daarom zijn er in tender 3 prioritaire thema's benoemd (Staatscourant, 2002; 166):

1. Technologische vernieuwing;
2. Welzijn en dienstverlening;
3. Vraagsturing;
4. Zorgvriendelijke wijken;

1.2

- 1.3 Het subsidiepercentage binnen categorie a is verruimd van 30% naar 50% (zie tabel 3.1). Doel was minder daadkrachtige initiatiefnemers (zoals oudereninitiatieven) meer mogelijkheden te bieden (Staatscourant, 2002; 166).

Tender 3	Percentage	Maximaal subsidiebedrag per project
Categorie A	50%	€ 34.000
Categorie B/C	30%	€ 453.800

Tabel 3.1 Opbouw subsidiebedrag tender 3

Tender 4

Binnen tender 4 is gekozen voor twee prioritaire thema's (Staatscourant, 2002; 22):

1. Personenalarmering;
2. Wijksteunpunt;

Deze thema's kennen sterke overlap met het thema *zorginfrastructuur*¹¹. In 2001 en 2002 was er subsidiegeld beschikbaar voor de zorginfrastructuur (ook wel categorie e genoemd). Door het wegvallen van deze middelen in 2003 is gekozen voor overeenkomstige thema's.

Daarnaast is categorie a komen te vervallen, omdat tender 4 de laatste tender was.

Vervolg aanvragen binnen categorie bc waren niet meer mogelijk. Ten derde is het

¹¹ Zorginfrastructuur: een gebouwde voorziening in een woonzorgcomplex of in een wijk die geschikt en bestemd is om daarin en van daaruit zorg en begeleiding te verlenen aan personen ter ondersteuning van het zelfstandig wonen (Staatscourant: 2001-199).

subsidiepercentage van 30% vervallen voor categorie bc komen te vervallen (zie tabel 3.2). Per thema is een percentage en/of maximum subsidiebedrag aangegeven.

Tender 4	Subsidiabel bedrag	Maximaal subsidiebedrag per project
Personenalarmering	30%	€ 150.000
Wijksteunpunt	€ 1.250 per m2 gebruiksoppervlakte	€ 453.800

Tabel 3.2 Opbouw subsidiebedrag tender 4

3.1.2 Aanvraagprocedure

Aanvraagformulier categorie a, b en c

De aanvraagformulieren zijn in de loop van de tenders nauwelijks aangepast. Het aanvraagformulier is, na tender 1 op advies van DHV, uitgebreid met een kostenspecificatie. Deze specificering geeft meer inzicht in de kosten van het projecten en de opbrengsten.

Aanvraagformulier categorie d

Aan het aanvraagformulier voor categorie d is in 2001 de vraag toegevoegd: 'Op welke schaal en op welke wijze wordt verzamelde kennis verspreid onder doelgroep?'. Het beoordelingsformulier is niet gewijzigd.

Adviesformulier zorgkantoor

De adviesformulieren van de zorgkantoren zijn niet aangepast in het verloop van het proces, op één vraag na. Tijdens tender 3 en 4 is de vraag toegevoegd of de zorgvraag van de burger voldoende is aangetoond.

Het adviesformulier is opgesteld door de koepelorganisatie ZorgverzekeraarNederland (ZN). In die tijd werd gesproken van het verplichten van zorgkantoren tot het ontwikkelen van zorgvisies binnen de Wet Exploitatie Zorginstellingen (WEZ). Deze wet is nooit van kracht geweest, maar de vraag over de zorgvisie op het adviesformulier is niet verwijderd.

3.1.3 Organisatie

Automatiseringssysteem

Bij de opzet van de beoordeling zou een automatiseringssysteem zorgdragen voor de eenduidige beoordeling door alle IVH-kantoren. Het automatiseringssysteem is gedurende tender 1 getest. Het bleek niet te functioneren, waardoor vervolgens de gegevens van de aanvragen met behulp van spreadsheets zijn verzameld. Hierdoor zijn minder gegevens digitaal beschikbaar dan bij de opzet van de regeling was beoogd.

IBS en IVH-kantoren

Het aantal aanvragen dat in tender 1 binnenkwam, was boven verwachting. Gerekend was op honderd tot tweehonderd aanvragen en er kwamen er vierhonderd binnen. Gekozen is om de beoordeling door een centraal team te laten uitvoeren in plaats van door regionale medewerkers op

IVH-kantoren. Het centrale team werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende IVH-kantoren. Dit team is vanaf 9 januari 2001 actief geweest (DG Volkshuisvesting, 2001). Het niet functioneren van het automatiseringssysteem en het veranderen van de organisatie heeft ertoe geleid dat in tender 1 de beoordeling van de projectvoorstellen in zeer hectische omstandigheden plaatsvond. Tijdens de 2^e tender is de behandeling centraal uitgevoerd bij het IVH-hoofdkantoor in Arnhem. Daar heeft hetzelfde centrale team de beoordeling gedaan. In 2001 zijn alle IVH-kantoren opgeheven. De uitvoerende taken bleven bij de regionale kantoren en de beleidstaken zijn verplaatst naar het ministerie in Den Haag. De beoordeling in tender 3 en 4 is uitgevoerd door een projectgroep van de directie Stad & Regio (VROM). De projectgroep bestond toen niet meer uit regionale medewerkers, maar voornamelijk juristen.

Woonzorg-platform

De rol van het woonzorg-platform is in de loop van het proces veranderd. De taak van het woonzorg-platform was het waarborgen van een landelijk gelijkwaardige beoordeling van de aanvragen. In totaal hebben tijdens de eerste tender vier consultatieronden plaatsgevonden. Doordat een centraal team de beoordeling van de aanvragen uitvoerde, verviel de hoofdtaak van het platform. Het woonzorg-platform is daarom voor andere onderwerpen samengekomen, zoals de beoordeling van het innovatieve karakter van de projecten (DG Volkshuisvesting, 2001).

3.1.4 Beoordelingsprocedure

Startdatum

De regeling bleek een deel van haar stimulerende werking te verliezen als initiatiefnemers gedwongen werden om de voorbereiding rond hun project een aantal maanden stil te leggen in afwachting van een beslissing voor hun subsidieaanvraag. Met ingang van tender 2 is besloten dat projecten binnen de categorie b, c en d direct mochten starten na het indienen van de aanvraag en voor projecten binnen categorie a gold dat het project niet mag zijn afgerond bij het indienen van de aanvraag. Het was aan de aanvrager het risico te nemen om zonder subsidietoezegging van start te gaan (Staatscourant, 2001; 65).

Beoordeling Fase 1 en Fase 3

In de 1^e fase vond alleen tijdens tender 3 en 4 een schifting plaats op basis van de prioritaire thema's en doelgroepen. Door de toename van het aantal aanvragen na tender 2 werd het puntensysteem bij de beoordeling van tender 3 en 4 bepalend voor een subsidietoekenning. Tijdens tender 4 kregen alleen de projectaanvragen met meer dan 120 punten subsidie toegekend.

Zorgkantoren en VWS

Het was de bedoeling dat de zorgkantoren een advies over de ingediende plannen zouden uitbrengen. Tijdens tender 1 ontbrak bij één op de vijf aanvragen een advies van het zorgkantoor. Daarnaast adviseerde de zorgkantoren over het algemeen positief, namelijk in 85% van de projecten (DG Volkshuisvesting, 2001). Door capaciteitsproblemen en andere prioriteitstelling van de

zorgkantoren heeft VWS in januari 2001, tijdens tender 1, besloten zelf alle aanvragen van een advies te voorzien.

Advies van de afdelingen IRO, IHM, CFV en ISV

Er is tijdens tender 1 advies gevraagd van IRO en CFV. In tender 1 kwamen totaal 28 projectaanvragen voor een IRO-advies in aanmerking. Geen enkel plan ondervond uiteindelijk grote belemmeringen. Tijdens de eerste tender is in totaal voor twaalf projecten advies gevraagd aan het CFV. De toetsgroep heeft tegen de realisatie van geen van deze twaalf projecten bezwaar aangetekend, maar gaf voor elf projecten voorwaarden waaronder het project gerealiseerd mocht worden. Tijdens de andere tenders is er nauwelijks meer advies gevraagd aan het IRO en het CFV. Advies van IHM en ISV is uiteindelijk helemaal niet gevraagd. De informatie in het aanvraagformulier bleek voor de IHM te summier te zijn. Om te voorkomen dat de wzsprojecten tegen het ISV beleid in zouden gaan was deze check opgenomen in het beoordelingskader (DG Volkshuisvesting, 2001)

Accountantsverklaring

Bij het opstellen van de regeling is destijds besloten geen accountantsverklaring te vragen maar de beoordeling van de aanvragen extra zwaar aan te zetten en bij de afronding/gereedmelding van projecten een prestatieverklaring en bestedingsverslag te vragen. Uit de beoordeling van ontvangen definitieve vaststellingen van de eerste twee tenders, bleken er bij een aantal projecten tijdens het realisatietraject afgeweken te zijn ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. Daarop is besloten om bij subsidies van boven € 50.000 een accountantsverklaring verplicht te stellen (DG Wonen en direct Stad en Regio, 2003).

3.2 Kwantitatieve gegevens

Er zijn kwantitatieve gegevens verzameld uit de dossiers van de projecten. Eerst wordt een verantwoording gegeven voor de verzamelde gegevens (3.2.1). Daarna volgt een analyse van de gegevens. Er wordt een algemeen beeld geschetst van het aantal subsidieaanvragen (3.2.2), doelbereik (3.2.3), budgetuitputting (3.2.4), afwijzingen (3.2.5) en bezwaarschriften (3.2.6). Daarna wordt ingegaan op de soorten gesubsidieerde projecten: de aanvragers en deelnemende partijen (3.2.7), doelgroep en vertegenwoordiging van de doelgroep (3.2.8). Tenslotte is gekeken naar de spreiding van de subsidieaanvragen en de uiteindelijke toekenningen over de provincies (3.2.9). Afsluitend worden de hoofdconclusies samengevat (3.2.10).

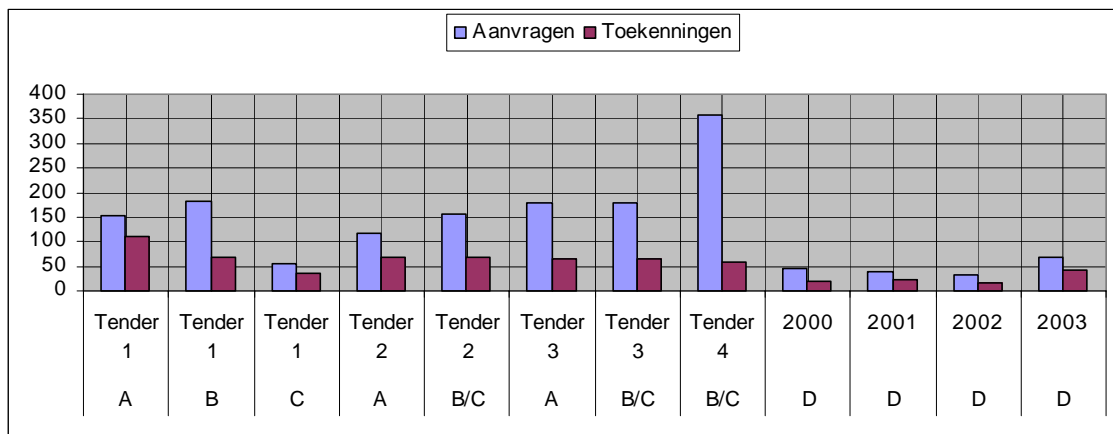
3.2.1 Verantwoording kwantitatieve gegevens

Van tender 1 is er een zeer gedetailleerde verslaglegging van de uitvoering (DG Volkshuisvesting, 2001). Na tender 1 en 2 is er een evaluatie uitgevoerd door middel van drie onderzoeksmethoden: klankbordgroep, enquête en kwantitatieve gegevens. De resultaten van deze evaluatie zijn in een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (TK 2001-2002, 26 631). Voor de resultaten van tender 3 en 4 en categorie d zijn in dit onderzoek zoveel mogelijk dezelfde categorieën gegevens verzameld als

voor de evaluatie van tender 1 en 2. In Bijlage VII wordt een overzicht gegeven van het aantal dossiers waarop de kwantitatieve gegevens zijn gebaseerd.

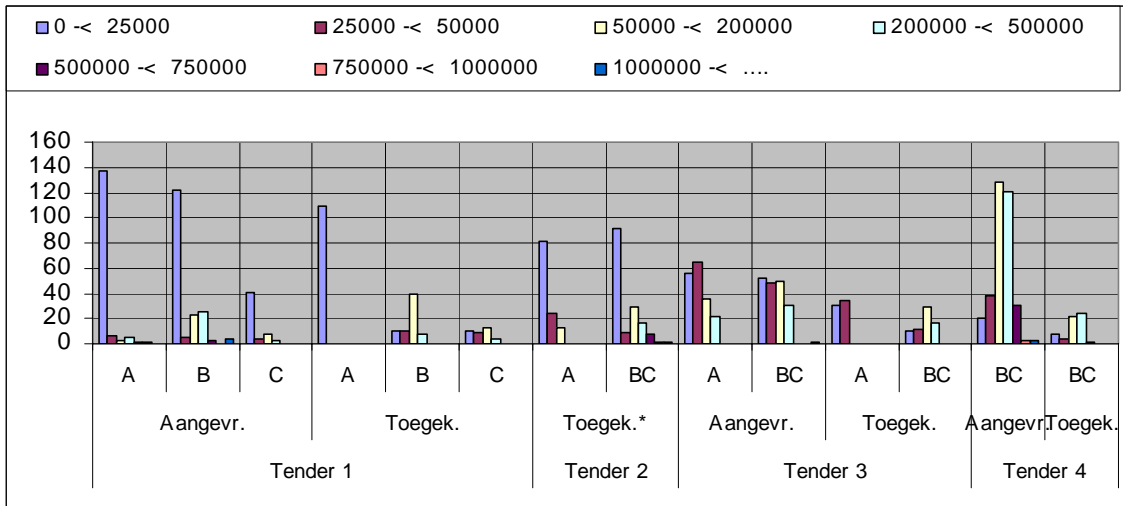
3.2.2 Aantallen

In totaal zijn er 1567 projectaanvragen ontvangen, waarvan gemiddeld 354 aanvragen per tender en gemiddeld 47 aanvragen per jaar voor categorie d (zie grafiek 3.1 en Bijlage VIII). Tijdens tender 1 is het hoogst aantal subsidieaanvragen (391) ontvangen. Tijdens tender 3 en 4 zijn ongeveer een gelijk aantal aanvragen ontvangen (358). Het laagst aantal subsidieaanvragen (273) zijn tijdens tender 2 ontvangen. In categorie d is in het eerste jaar een hoger aantal aanvragen ontvangen (47) dan in de twee jaren erna (gemiddeld 35). In het laatste jaar is het aantal weer fors toegenomen (69).



Grafiek 3.1 Aantal aanvragen en toekenningen in tenders en categorie D

Er hebben 637 projecten een subsidietoekenning ontvangen voor een totaalbedrag van €47.506.606,97. Binnen de eerste en twee tender ligt het gemiddelde rond de €55.712,71. Tender 3 heeft een iets hoger gemiddelde €76.309,87. Het gemiddelde subsidiebedrag ligt het hoogst binnen tender 4, €215.517,24. Verklaring hiervoor is dat de prioritaire thema's binnen tender 4, personenalarmering en wijksteunpunt, hoge investeringskosten met zich meebrengen. Vaak zijn het grootschalige technologische implementatie projecten. In de eerste tenders gaat om veel meer kleinschaligere projecten. Het gemiddelde subsidiebedrag binnen categorie d was €57.548,39. De subsidieaanvragen en toekenningen zijn ingedeeld in verschillende budgetklassen (zie grafiek 3.2 en Bijlage IX). Over alle tenders genomen, zijn de aangevraagde bedragen hoger dan subsidietoekenningen, vooral binnen categorie bc.



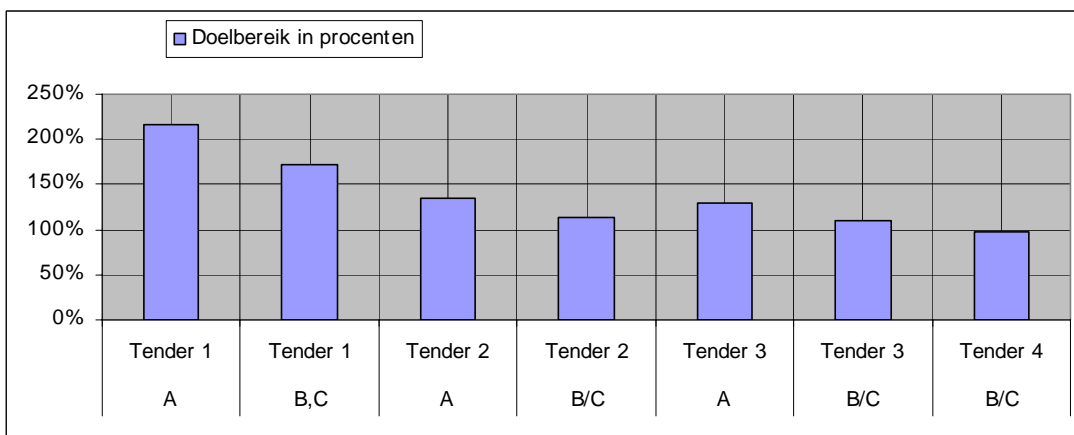
* Van tender 2 zijn de aangevraagde budgetten niet bekend

Aangevr. = aangevraagd, Toegek. = toegekend

Grafiek 3.2 Overzicht budgetklassen tenders

3.2.3 Doelbereik

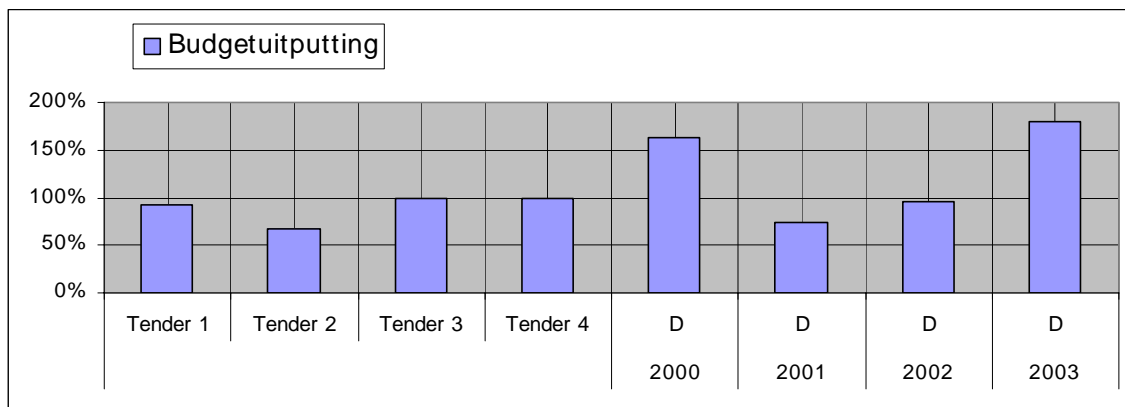
Bij de bekendmaking van de regeling is de doelstelling geformuleerd per tender tenminste 50 projecten in categorie a en tenminste 60 projecten in categorieën b en c te willen subsidiëren (Staatscourant, 11 september 2000). Deze doelstelling is ruimschoots gehaald (zie grafiek 3.3 en Bijlage X). In het bijzonder in tender 1 is het aantal subsidietoekenningen hoger dan beoogd (192%). Alleen in tender 4 is de doelstelling niet gehaald (97%). Ook dit heeft te maken met de grootschaligheid van de projecten binnen tender 4.



Grafiek 3.3 Doelbereik binnen de tenders

3.2.4 Budgetuitputting

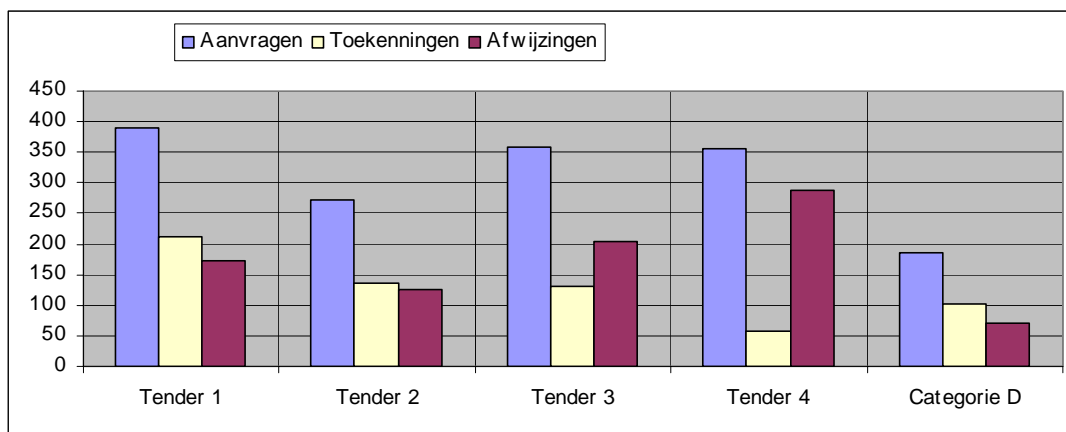
Het beschikbare budget is in alle tenders vrijwel volledig besteed met uitzondering van tender 2. (zie grafiek 3.4 en Bijlage XI). Categorie d kent een zeer wisselend beeld van budgetbesteding. In de jaren 2000 en 2003 is sprake van budgetoverschrijding, terwijl in 2001 en 2002 sprake is van onvolledige inzet van het budget. In de tenders en categorie d is eenzelfde beweging te herkennen: in het eerste jaar en in de eerste tender is er een groot aantal aanvragen. In tender 2 neemt het aantal af, waarna in tender 3 en 4 en het laatste jaar van categorie d het aantal aanvragen weer toeneemt. Verondersteld wordt dat veel projectvoorstellen zijn ingediend voor de regeling ten einde zou lopen. De laatste mogelijkheid om subsidie te ontvangen.



Grafiek 3.4 Budgetuitputting

3.2.5 Afwijzingen

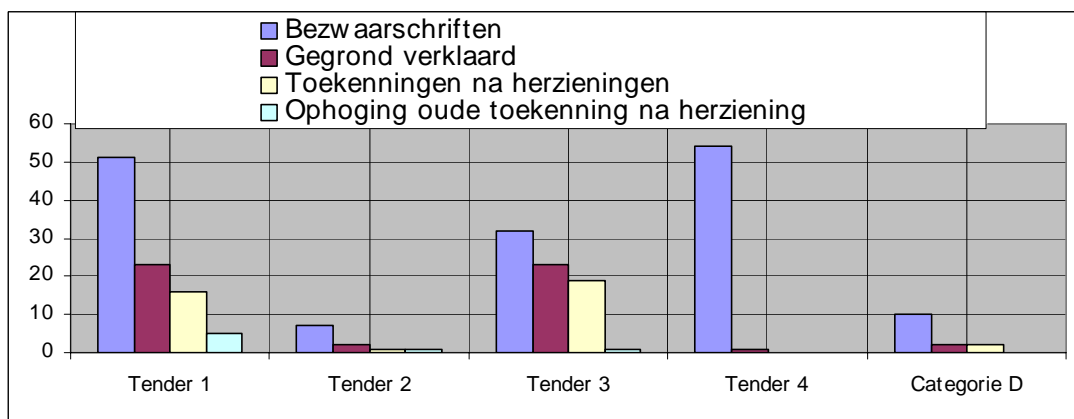
Het aantal afgewezen subsidieaanvragen is iets meer dan de helft (55%) van het totaal aantal projectaanvragen (zie grafiek 3.5 en Bijlage XII). In tender 1 en 2 is minder dan de helft (45%) van de projectaanvragen afgewezen. Dit in tegenstelling tot tender 3 en 4 waar meer dan de helft (69%) van de projecten is afgewezen. Met name in tender 4 is een hoog aantal projectvoorstellen afgewezen (81%). De redenen van afwijzing zijn in tender 1 zeer nauwkeurig geanalyseerd door het beoordelingsteam (DG Volkshuisvesting, 2001; zie Bijlage XIII). Het meeste projecten zijn afgewezen op formele gronden (73%), waarbij "onvolledigheid" de voornaamste reden is (43%). Twee andere voornaamste formele redenen zijn "begonnen of afgeronde projecten" (25%) en "ingetrokken of vervallen" (20%). Op inhoudelijke gronden zijn aanvragen vooral afgewezen vanwege het "niet innovatieve karakter" (71%) van het project. Binnen de tenders 3 en 4 is met behulp van een steekproef gekeken naar de voornaamste reden van afwijzing. Er zijn twee categorieën te onderscheiden: "Uw project voldoet aan de formele vereisten van de regeling. (...) Uw aanvraag neemt, op grond van de uitkomst van de inhoudelijke beoordeling, een zodanige plaats in dat voor uw aanvraag geen budget beschikbaar is" en "Uw aanvraag voldoet niet aan de vereiste prioriteit om voor subsidie in aanmerking te komen". In het vervolgonderzoek op projectniveau wordt verder onderzoek gedaan naar de invloed van de afwijzing op de realisatie van projecten.



Grafiek 3.5 Overzicht aanvragen, toekenningen en afwijzingen

3.2.6 Bezwaarschriften

Van de totaal 859 afgewezen projecten hebben 154 projecten bezwaar aangetekend (18%) (zie grafiek 3.6 en Bijlage XIV). Van deze bezwaarschriften zijn er 51 gegrond verklaard (33%). Van de 51 gegrond verklaarde bezwaarschriften zijn er 45 herzien. Binnen tender 4 is het grootste aantal afwijzingen en het grootste aantal bezwaarschriften, maar het laagst aantal herzieningen; slechts één. Van de in totaal 637 subsidietoekenningen hebben 7 projecten (1%) een herziening van het subsidiebedrag gekregen naar aanleiding van het aantekenen van bezwaar. Van de 7 herzieningen zijn er 5 uit de eerste tender. Uit deze gegevens kan geconcludeerd worden dat zich een leerproces heeft voorgedaan binnen de uitvoerende organisatie. De beoordeling heeft zich ontwikkeld tot een sluitend systeem, waardoor steeds minder bezwaarschriften gegrond zijn verklaard.

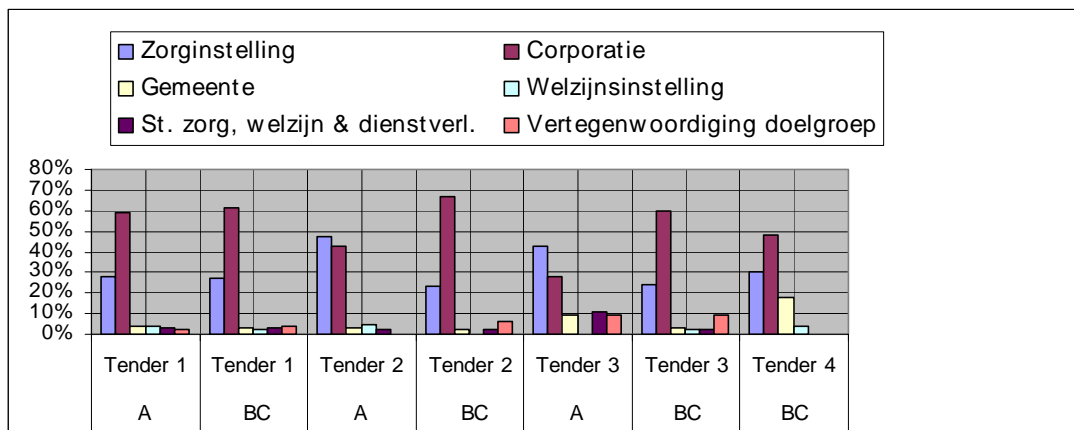


Grafiek 3.6 Overzicht bezwaarschriften

3.2.7 Aanvragers en deelnemende partijen

Op het aanvraagformulier wordt onderscheid gemaakt tussen aanvrager en deelnemende partijen. De aanvrager ontvangt het subsidiebedrag en de deelnemende partijen committeren zich aan het subsidieverzoek door de aanvraag te ondertekenen. De zorginstellingen en woningcorporaties zijn de koplopers als het gaat om het aantal subsidieaanvragen. Hierbij gaat om subsidieaanvragen die een subsidietoekenning hebben ontvangen (zie grafiek 3.7 en Bijlage XV). Binnen categorie a

(haalbaarheidsstudie) zijn met name de zorginstellingen aanvragers en in categorie bc ((ver)bouw) zijn dat de woningcorporaties. In tender 3 was prioritair thema 'vraagsturing'. In de cijfers is een lichte toename zichtbaar van het aantal aanvragen van vertegenwoordigers van de doelgroep. De gemeente is in geen van de tenders sterk vertegenwoordigd als subsidieaanvrager (6%). Alleen binnen tender 4 is de gemeente in 25% van de subsidietoekenningen de aanvrager. Deze toename is te verklaren op grond van de beoordelingscore die binnen tender 4 een zeer belangrijke rol speelde. Voor deelname vanuit de gemeente werden extra punten toegekend. Een andere verklaring is dat de regeling pas veel later de gemeente tot projectontwikkeling heeft gestimuleerd. Welzijnsorganisaties hebben ook nauwelijks subsidieaanvragen ingediend (6%). Daarin is ook geen stijging naar aanleiding van de prioritare thema's en doelgroepen te herkennen.



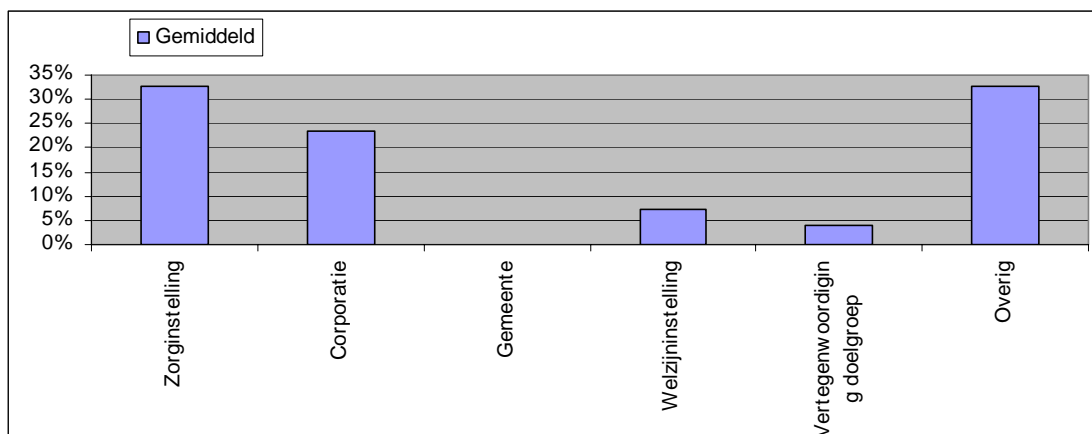
Grafiek 3.7 Subsidieaanvragers per tender

Deelnemende partijen

Als deelnemende partijen zijn ook de woningcorporaties (84%) en zorginstellingen (91%) sterk vertegenwoordigd (zie Bijlage XV). De andere lokale partijen zijn veel minder vaak betrokken: gemeente (24%), welzijnsinstelling (23%) en vertegenwoordigers van de doelgroep (21%). Ook hier is de gemeente in tender 4 veel sterker vertegenwoordigd (38%).

Categorie d

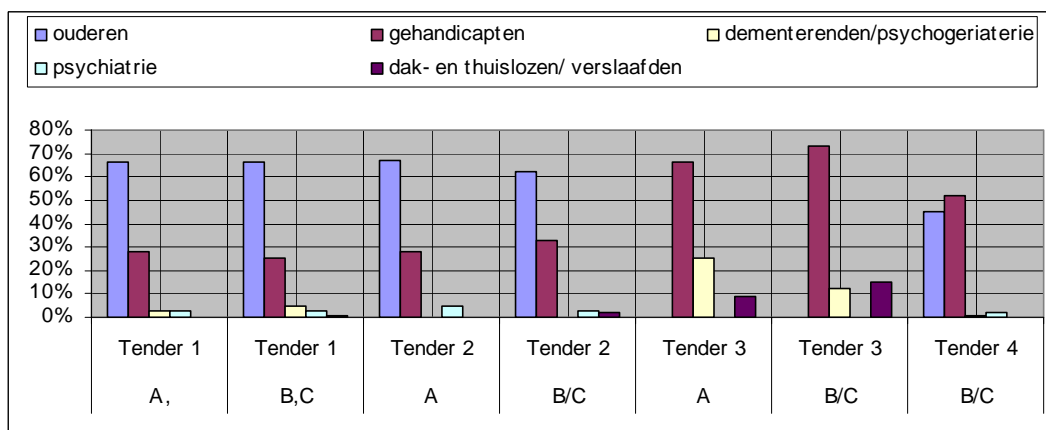
Binnen categorie d zijn het evenals in de tenders de woningcorporaties (24%) en zorginstellingen (33%) die subsidie aanvragen (zie grafiek 3.8 en Bijlage XV). Daarnaast is er een grote groep 'overige' waaronder voornamelijk kennisinstututen en koepelorganisaties vallen (33%). De gemeente is helemaal niet vertegenwoordigd (0%). De welzijnsorganisaties (7%) en de organisatie die de doelgroep vertegenwoordigen (4%) zijn iets sterker vertegenwoordigd.



Grafiek 3.8 Subsidieaanvragers categorie d over alle jaren

3.2.8 Doelgroep en vertegenwoordiging doelgroep

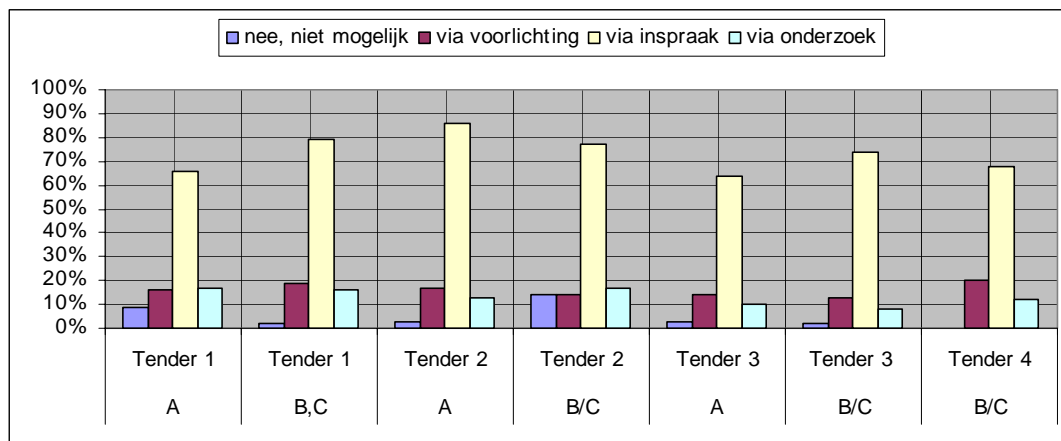
De doelgroep van de projecten zijn voornamelijk ouderen (44%) en gehandicapten (44%) (zie grafiek 3.9 en Bijlage XVI). De ouderen zijn in de meeste tenders de grootste doelgroep. Binnen tender 3 is een verschuiving zichtbaar naar de vier prioritaire doelgroepen. In tender 3 zijn geen projecten voor ouderen gesubsidieerd. Van de gesubsidieerde projecten is 70% van de projecten gericht op gehandicapten, 19% op dementeren en psychogeriatricie en 12% op dak- en thuislozen. Voor de vierde prioritaire doelgroep, mensen met een psychische beperking, zijn geen projectvoorstellen gesubsidieerd. In de staatscourant van 11 september 2000 wordt een verdeling gegeven van de beoogde doelgroepen: van de 60 projecten binnen categorie b/c ((ver)bouw) zou 50% gericht zijn op ouderen, 25% op gehandicapten en 25% op de overige doelgroepen. Uit de kwantitatieve gegevens blijkt de verdeling van de doelgroepen dus redelijk overeen te komen met de doelstelling. Voor gehandicapten zijn meer projecten gesubsidieerd dan beoogd. Alleen voor de overige doelgroepen is de doelstelling niet behaald.



Grafiek 3.9 Doelgroep van de projecten

Doelgroep vertegenwoordiging

De participatie van de doelgroep vindt voornamelijk plaats via inspraak (73%) door vertegenwoordigers, cliëntenraden, RPCP¹² en klankbordgroep (zie grafiek 3.10 en Bijlage XVI). In 5% van de projecten wordt aangegeven dat inspraak niet mogelijk is.

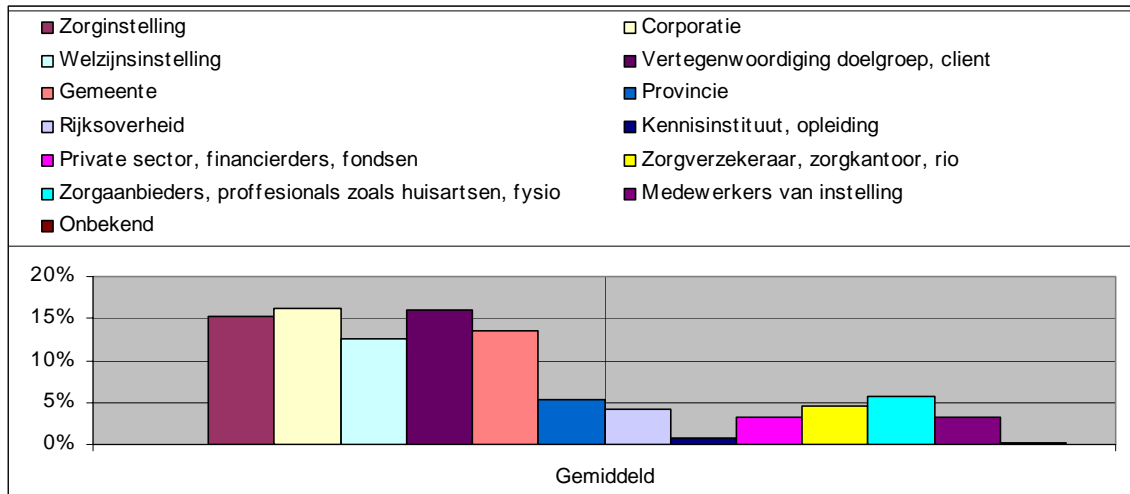


Grafiek 3.10 Overzicht inspraak cliënten

Categorie d: doelgroep en doel

De doelgroep van de projecten binnen categorie d zijn: woningcorporaties (16%), zorginstellingen (15%), welzijnsinstellingen (13%), vertegenwoordigers van de doelgroep (16%) en de gemeente (15%) (zie grafiek 3.11 en Bijlage XVII). De partijen komen met een relatief evenredige verdeling overeen met de aanvragers van de subsidie binnen categorie a, b en c. De projecten binnen categorie d zijn hoofdzakelijk gericht op nieuwe samenwerking (23%), nieuw producten/processen (24%) en/of specifieke doelgroepen (24%). Het eindproduct was voor de meeste projecten een boek/publicatie (25%) of bijeenkomst (25%), daarnaast zijn er veel websites (14%) en brochures (16%) gemaakt.

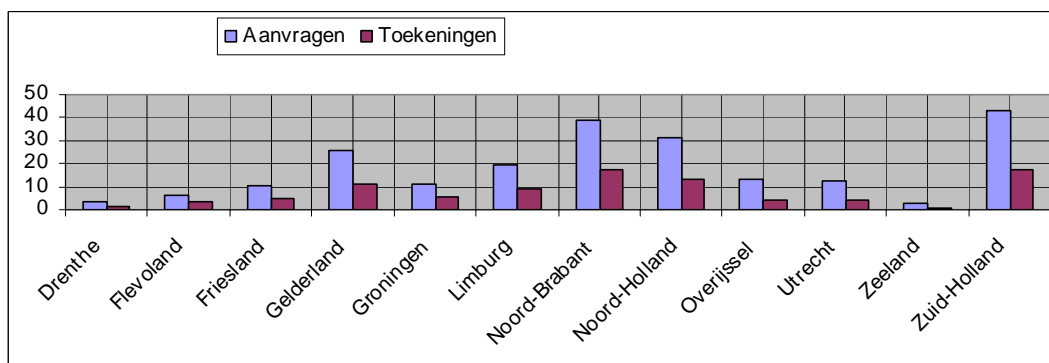
¹² RPCP: Regionale Patiënten en Consumenten Platform



Grafiek 3.11 Overzicht doelgroep categorie d over alle jaren

3.2.9 Spreiding over het land

Er zijn vier provincies die koplopen wat betreft de verdeling van aanvragers in de tenders en categorie d. Dit zijn de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland (zie grafiek 3.12 en Bijlage XVII). De provincies Zeeland en Drenthe zijn nauwelijks vertegenwoordigd in de subsidieaanvragen binnen de tenders en categorie d. De provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben in zowel de tenders als categorie d ook de meeste subsidietoekenningen.



Grafiek 3.12 Spreiding over de provincies (gemiddelde over alle tenders)

3.2.10 Conclusies kwantitatieve gegevens

Op basis van de kwantitatieve gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De doelstelling met betrekking tot het aantal projecten dat gesubsidieerd zou worden binnen de subsidieregeling is behaald. Het beschikbare budget is vrijwel volledig uitgeput. In totaal is er voor €47 miljoen subsidie toegekend.
- Zowel bij de uitvoeringsorganisatie, als binnen het veld heeft zich een leerproces voorgedaan. De beoordeling is steeds verder verfijnd, waardoor in tender 4 nog maar één subsidiebesluit is herzien. Het aantal aanvragen vanuit het veld is steeds verder toegenomen, waarbij steeds meer projectvoorstellen in aanmerking kwamen voor subsidie;

- De aanvragers en deelnemende partijen zijn voornamelijk zorginstellingen en woningcorporaties. Welzijnsorganisaties, gemeenten en vertegenwoordigers van de doelgroep blijven ver achter.
- De doelstelling met betrekking tot de verdeling van de doelgroepen is behaald. Alleen voor de overige doelgroepen zijn minder projecten gesubsidieerd dan beoogd. Het gaat dan om dementerenden, psychiatrische patiënten, verslaafden en dak- en thuislozen
- Het aantal projectaanvragen is niet gelijk verspreid over het land. De provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland zijn de koplopers wat betreft het indienen van projectvoorstellen. De provincies Zeeland en Drenthe zijn nauwelijks vertegenwoordigd.

3.3 Conclusies

In deze slotparagraaf wordt de uitvoering van de regeling vergeleken met de doelen. Doelstellingen van de regeling zijn het stimuleren van: samenwerking tussen verschillende sectoren, het ontwikkelen van innovatieve projecten en meer vraagsturing.

De samenwerking tussen de verschillende sectoren is opgenomen als voorwaarde voor de regeling. Minimaal twee partijen uit verschillende sectoren moesten de aanvraag ondertekenen (zie hoofdstuk 2.7.3 en Bijlage V). Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat de samenwerking voornamelijk bestaat uit woningcorporaties (84%) en zorginstelling (91%). Welzijnsinstellingen (23%), gemeenten (24%) en vertegenwoordigers van de doelgroep (21%) zijn veel minder sterk vertegenwoordigd.

Aan het aspect innovativiteit is in de loop van de tenders steeds meer invulling gegeven. In tender 3 en 4 is richting gegeven aan de vorm van het project en de doelgroep door prioritaire thema's en doelgroepen te benoemen. Vooral de thema's binnen tender 4, personenalarmering en wijksteunpunten, bieden weinig ruimte meer voor innovativiteit. Er heeft zich, zoals ook aangegeven werd tijdens de interviews met de projectleiders, een worsteling afgespeeld tussen sturing geven aan het begrip innovativiteit en het open karakter van de regeling.

In hoeverre invulling gegeven werd aan de vraag van de burger, was een vraag op het aanvraagformulier en is meegenomen in de beoordeling van de projecten. Het aantal aanvragen van de vertegenwoordigers van de doelgroep is in tender 3 het hoogst (18%). In tender 4 zijn de vertegenwoordigers van de doelgroep helemaal niet meer vertegenwoordigd. De prioritaire thema's, personenalarmering en wijksteunpunt, sturen minder sterk aan op subsidieaanvragen vanuit de vertegenwoordigers van de doelgroep. De keuze voor deze thema's is genomen naar aanleiding van het niet langer beschikbaar zijn van de subsidiemiddelen voor de zorginfrastructuur.

De resultaten van de regeling komen sterk overeen met de doelen van de regeling. Het aantal projecten dat ten doel was gesteld is gesubsidieerd. Het budget is in bijna alle tenders volledig uitgeput. De doelgroep komt overeen met doelstelling. De doelgroep gehandicapten heeft zelfs meer projecten gesubsidieerd gekregen dan beoogd. Alleen voor de overige doelgroepen, dementerenden, psychiatrische patiënten en dak- en thuislozen en verslaafden zijn minder projecten gesubsidieerd.

Hoofdstuk 4. Theoretisch kader: factoren van invloed op het ontstaan van samenwerking

In het theoretisch kader wordt eerst ingegaan op het beleidsinstrument subsidie. Er wordt een overzicht gegeven van de verschillende type beleidsinstrumenten die worden onderscheiden (4.1). Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke kenmerken van het beleidsinstrument subsidie (4.2). Daarna wordt ingegaan op de beleidsnetwerkbenadering. Eén van de doelen van de wzs is de samenwerking tussen de verschillende sectoren te stimuleren (zie hoofdstuk 1.2). Vanuit de beleidsnetwerkbenadering zijn factoren benoemd die de netwerkvorming beïnvloeden. Deze factoren kunnen ook geïnterpreteerd worden als succes- en faalfactoren voor samenwerking. Eerst wordt een overzicht gegeven van het ontstaan van de beleidsnetwerkbenadering (4.3). Vervolgens wordt de beleidsnetwerkbenadering verder uiteengezet door een definitie te geven en kenmerken te benoemen (4.4). Daarna wordt de koppeling gemaakt van de beleidsnetwerkbenadering naar de netwerkbenadering als verklaringsmodel voor samenwerking (4.5). De verschillende theorieën over het ontstaan van samenwerking worden samengevoegd in een theoretisch model (4.6). De wijze waarop de theoretische concepten worden gebruikt in het onderzoek op projectniveau wordt uiteengezet. Afsluitend wordt in de conclusie de keuze van de theorieën verantwoord (4.7).

4.1 Beleidsinstrumenten

Een beleidsinstrument is *een verzameling van beleidsactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en die zijn gericht op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen* (Ringeling, 1983: 7). Beleidsinstrumenten kunnen opgevat worden als manipuleerbare variabelen van het beleid. Anders gezegd, *een beleidsinstrument is al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken* (Hoogerwerf, 2003: 242)

Er zijn allerlei soorten en maten beleidsinstrumenten. De beleidsinstrumenten kunnen gericht zijn op een directe totstandkoming van een bepaalde situatie, bijvoorbeeld het instellen van een kenniscentrum wonen, zorg en dienstverlening. Dit soort instrumenten wordt “*overheidsproductie*” of “*overheidsvoorzieningen*” genoemd. Een andere soort instrumenten zijn de maatregelen die activiteiten van actoren in het beleidsveld proberen te beïnvloeden, gedragsbeïnvloedende instrumenten. Er kunnen drie gedragsbeïnvloedingen instrumenten worden onderscheiden: *juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten*. Daarnaast kan de overheid besluiten tot het niet-inzetten van beleidsinstrumenten, *laissez faire* beleid. De overheid formuleert doelen, maar ziet af van actief ingrijpen. Verondersteld wordt dat de spontane werking in de maatschappelijke krachten (markt, particulier initiatief, zelfredzaamheid van burgers) meer resultaat zal hebben.

De gedragsbeïnvloedende instrumenten worden vaak getypeerd als de **zweep** (de juridische voorschriften), een **peen** (financiële prikkel) en de **preek** (communicatief instrument). De zweep, het juridische sturingsinstrument, legt waarden en normen vast in regels waarin voorgeschreven wordt welke gedrag van burgers of organisaties wordt verwacht. Het beïnvloeden van gedrag vindt plaats

doordat het instrument expliciet en rechtens verwoordt wat verplicht, verboden of toegestaan is. Een ander sturingsmodel is het financieel of economisch beleidsinstrument. Een financiële prikkel wordt ingezet om gewenst gedrag te stimuleren of ongewenst gedrag af te dwingen door te laten betalen. Tenslotte het communicatieve sturingsmodel waar de overheid door informatie over te dragen het gedrag van burgers probeert te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door mensen in te lichten over de gevaren van bepaald gedrag.

De drie type gedragsbeïnvloedende beleidsinstrumenten kunnen nader gespecificeerd worden door onderscheid te maken in *algemeen* en *individuele* instrumenten en *beperkende* en *verruimende* instrumenten. Een algemeen instrument heeft betrekking op een hele groep personen of organisaties. Een individueel instrument is afgestemd op verschillende situaties waardoor het betrekking kan hebben op leden van een doelgroep. Daarnaast worden verruimende en beperkende instrumenten onderscheiden. Een verruimend instrument vergroot de gedragsmogelijkheden van de leden van de doelgroep. Een beperkend instrument probeert weerstand op te roepen bij de doelgroep.

Een subsidieregeling is gedragsbeïnvloeding instrument. Door middel van een financiële prikkel wordt geprobeerd het gewenste gedrag te realiseren. De wzs is te typeren als een algemeen en verruimend beleidsinstrument. Een algemeen beleidsinstrument, omdat alle niet-winstbeogende partijen uit de sectoren wonen, zorg en dienstverlening een subsidieverzoek kunnen indienen (zie hoofdstuk 2.2). Een verruimend beleidsinstrument, omdat er een financiële bijdrage beschikbaar wordt gesteld voor de realisatie van de projecten (zie hoofdstuk 2.3).

4.2 Het beleidsinstrument: subsidie

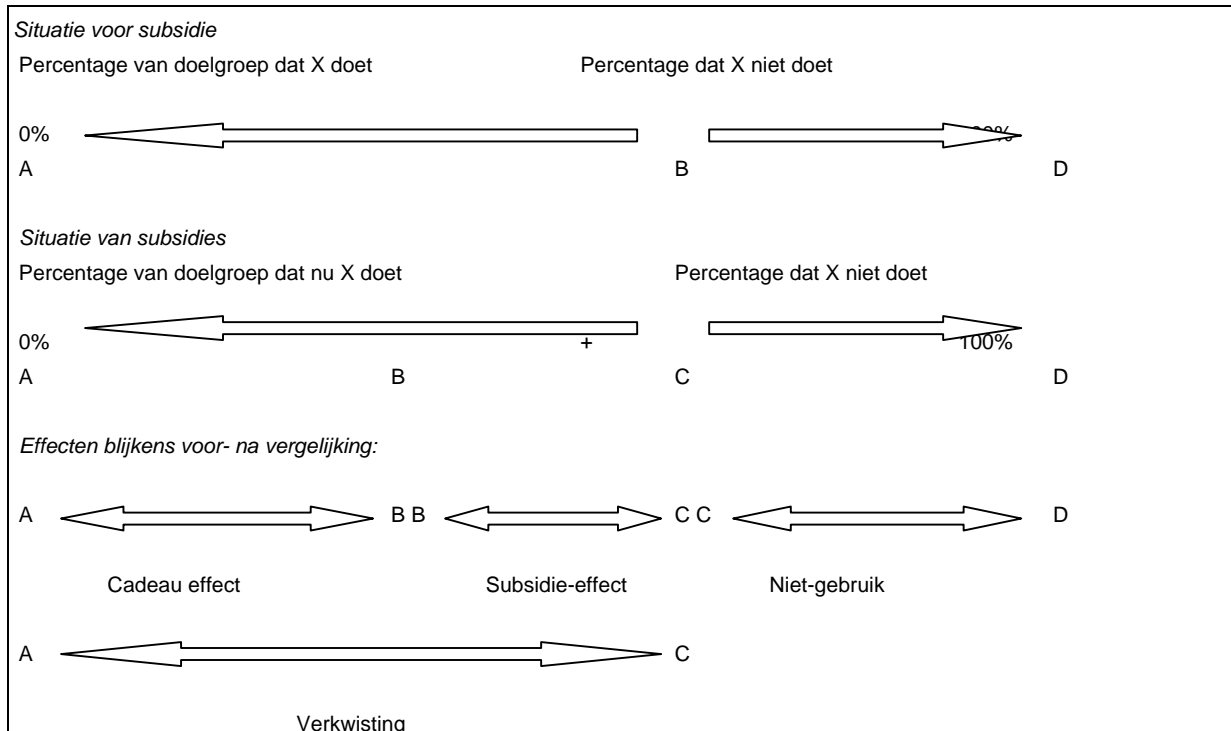
Een subsidie is te definiëren als “een budgetoverdracht van actor A aan actor B waarbij actor B zich verbindt de verkregen gelden te besteden aan een door A te bepalen activiteit” (Herweijer, 1994: 27). Een subsidie moet onderscheiden worden van een specifieke en algemene uitkering en een gift. Het onderscheid wordt gemaakt op grond van bestedingsverbinding en inspanningsverplichting, zie tabel 4.1.

	Op grond van andere bevoegdheden is er reeds inspanningsplicht voor B	Op grond van andere bevoegdheid is er geen inspanningsplicht voor B
Door budgetoverdracht ontstaat bestedingsverbinding	1. <i>Specifieke uitkering</i> voor een bepaalde verplichte activiteit	2. <i>Subsidie</i> voor een bepaalde vrijwillige activiteit
Door budgetoverdracht ontstaat geen bestedingbinding	3. <i>Algemene uitkering</i> voor een verplichte activiteit	4. <i>Gift</i> voor een onbepaalde activiteit

Tabel 4.1 Typologie van budgetoverdracht (bron: Herweijer, 1994: 28)

Het doel van de subsidie is dat een actor dankzij de subsidie wordt overgehaald activiteit X te verrichten. Herweijer (1994) geeft een theoretische beschrijving van de werking van een subsidie (zie tabel 4.2). Naast het gewenste subsidie-effect, zijn er neven effecten die optreden:

- *Cadeau-effect*: een deel van de doelgroep zal zonder de subsidie de gewenste activiteit verrichten.
- *Niet gebruik*: is de groep die de prijs van de activiteit ondanks de subsidie te hoog vindt.
- *Verkwisting*: door de algemene prijsverlaging is een actor mogelijk minder bewust van de uitgave en verkwist daarmee geld.



Tabel 4.2 Subsidie-effect (bron: Herweijer, 1994: 29)

De effecten van het beleidsinstrument subsidie zullen nader uitgewerkt worden door in te gaan op de beleidsnetwerkbenedering. Eén van de doelen van de wzs was de samenwerking tussen de verschillende disciplines te stimuleren (zie hoofdstuk 1.2). Samenwerking is een centraal thema in de beleidsnetwerkbenedering.

4.3 Achtergrond van de beleidsnetwerkbenedering

Eerst wordt een overzicht gegeven van het ontstaan van de beleidsnetwerkbenedering. Er wordt een korte omschrijving gegeven van de drie stromingen en twee wetenschappelijke disciplines die van invloed zijn geweest op het ontstaan van de beleidsnetwerkbenedering. De drie stromingen die van invloed zijn geweest op de theorievorming zijn: rationele actor -, strategische-actor - en procesbenedering. De wetenschappelijke disciplines organisatie wetenschap en politicologie hebben de beleidsnetwerkbenedering ook beïnvloed. Afsluitend worden de ontwikkelingen na het ontstaan van de beleidsnetwerkbenedering besproken.

Drie stromingen binnen de beleidsnetwerkbenadering

In de beginperiode van de bestuurskunde werden theorieën ontwikkeld over beleid- en besluitvorming die zich vooral richten op de individuele beslisser, de '*rationale actor benadering*'. De benadering gaat er vanuit dat beleidsprocessen zich opvolgen in verschillende fasen: beleidsvorming, bepaling, uitvoering en evaluatie. Die veronderstelling is gebaseerd op het uitgangspunt dat een beslisser eerst het probleem analyseert en de alternatieven tegen elkaar afweegt voordat hij een besluit neemt.

Onder andere Lindblom en Simon leverden in de jaren veertig en vijftig veel kritiek op deze theoretische benadering en ontwikkelden de '*strategische-actor benadering*'. De strategische-actor benadering gaat er vanuit dat een actor (beslisser) niet over de volledige informatie beschikt en dus geen optimaal besluit neemt, maar een beslissing neemt naar tevredenheid. Een complete analyse van beleidsproblemen is niet mogelijk en niet wenselijk gegeven de kosten die aan informatieverwerking verbonden zijn en de beperkte mogelijkheden van de beslisser om alle informatie te verkrijgen. Beleidsprocessen zijn onvoorspelbaar als gevolg van deze onvolledigheid in informatie en de onduidelijkheid over de na te streven waarden.

De benaderingen, 'rationele actor benadering' en 'strategische-actor benadering', gaan uit van de individuele besluitvormer, één centrale actor en geven weinig aandacht aan de omgeving. Daarom ontstond in de jaren zeventig een derde stroming: *de procesbenadering*. Allison's Governmental Politics model, het garbage-can model van Cohen, March en Olsen en de interactieve benadering van Lindblom zijn belangrijke theorieën binnen deze procesbenadering. In deze modellen wordt het beleidsproces voorgesteld als een complex interactieproces waar verschillende actoren invloed hebben op de besluitvorming. Het beleidsproces wordt gekenmerkt door conflicterende belangen en probleemdefinities. De actoren veranderen hun preferenties tijdens het proces, waardoor de uitkomst onvoorspelbaar is. De kenmerken van de drie stromingen worden hieronder schematisch weergegeven, zie tabel 4.3 (Klijn, 1996).

Benadering	Rationele actor (Tinbergen)	Strategische actor	Proces Model
-------------------	------------------------------------	---------------------------	---------------------

Dimensies		(1950: Simon; Linblom, Elmore; Wildavsky)	(1970: Allison; Lindblom; Cohen/March/Olsen; Kingdon)
Actoren	Centrale actor/beslisser.	Beslisser in omgeving gekenmerkt door onzekerheid.	Variëteit aan actoren.
Processen	Fasen (ontwikkeling, beslissing, implementatie en uitvoering); Volgens a priori vastgestelde doelen.	Incrementeel; Omgaan met onzekerheid.	Conflicterende belangen en probleemformuleringen; Dynamisch en onvoorspelbaar
Beslissingen	Kiezen van beste alternatief (minimaliseren kosten, maximaliseren baten).	Kiezen van beschikbare alternatieven die problemen verkleinen (bevredigende alternatieven).	Kiezen van alternatief die op ondersteuning kan rekenen en die aan problemen kunnen worden gekoppeld.
Macht	Gecentraliseerd (centrale actor).	Gecentraliseerd maar beperkt door onzekerheid.	Verdeeld (veel actoren).
Informatie/waarden	Nadruk op volledige informatie (informatie is verkrijgbaar); Waarden gegeven (doelen van centrale actor).	Informatie is niet compleet en altijd ambigu; Waarden zijn meestal niet helder en conflicterend.	Informatie is verspreid (tussen verschillende actoren) en ambigu; Waarden conflicteren en zijn onduidelijk.

Tabel 4.3 Benaderingen in de beleidswetenschap (bron: Klijn, 1996: 26)

Vanuit de organisatie wetenschap

In de jaren zestig en zeventig ontstaat in de (organisatie) sociologie steeds meer belangstelling voor de relatie tussen organisaties. Het beeld van organisaties is, volgens Morgan (1986) gevormd door de metafoer van de organisatie als machine. Organisaties bestaan uit eenheden met duidelijk omschreven doeleinden en een autoriteitsstructuur die alle werkprocessen definieert. Deze theorie, een rationele-organisatie-benadering ziet organisaties als coherente eenheden zonder relatie met de omgeving. Als reactie op deze theorie zijn er andere benaderingen ontwikkeld die organisatie op andere wijze weergeven.

Een dominante benadering is de systeembenadering uit de jaren veertig en vijftig, waar organisaties worden gezien als open systemen. Een open systeem houdt in dat systemen in wisselwerking staan met hun omgeving. Later is hieruit de contingentiebbenadering ontwikkeld. Deze benadering gaat er vanuit dat als organisaties willen overleven, zij afhankelijk zijn van hun omgeving. Organisaties hebben bronnen en cliënten nodig uit hun omgeving om te overleven. De manier van organiseren hangt af van de context van de organisatie.

Uit het contingentiedenken is een stroming ontstaan die zich richt op de interorganisatiele benadering. De ideeën van Levine en White over bronafhankelijkheid (resource dependency) vormen in de jaren zeventig de kern van de interorganisatietheorieën. Uitgangspunt is dat de belangrijkste omgevingsfactoren van een organisatie *de organisaties om een organisatie* zijn. Andere organisaties controleren de bronnen, kapitaal, personeel, informatie en andere benodigdheden. Veel organisatie-theorieën hebben geprobeerd een relatie te leggen tussen het type bronafhankelijkheid en de benodigde vorm van coördinatie (Klijn, 1996). Voor een schematisch overzicht, zie tabel 4.4.

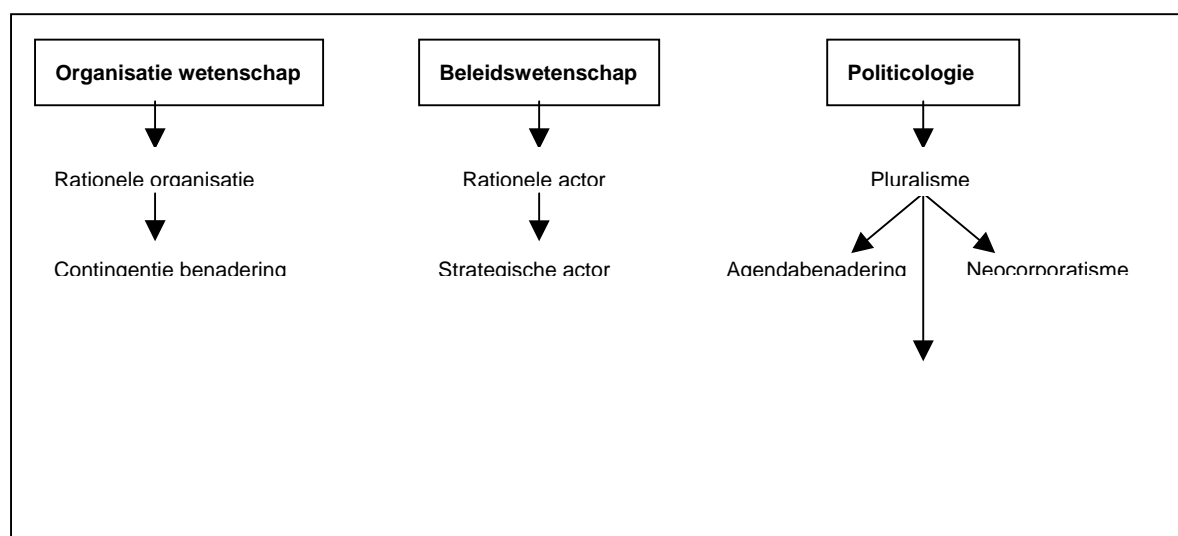
Vanuit de politicologie

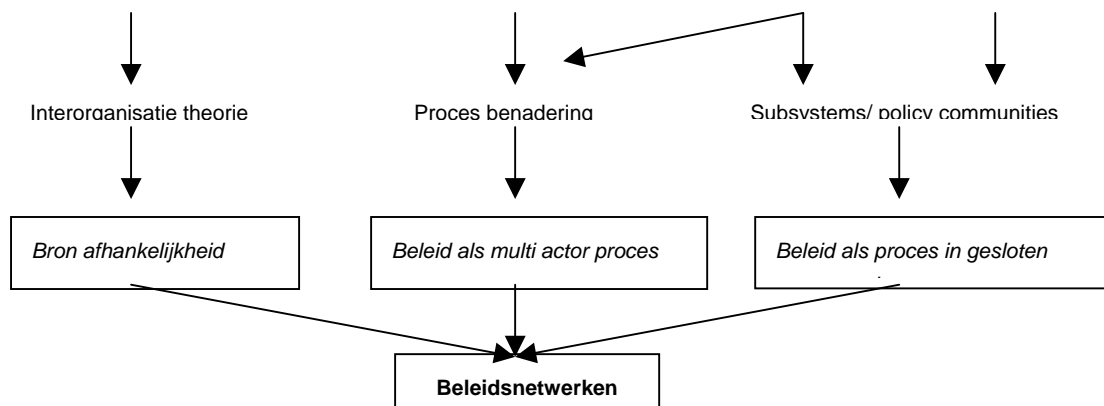
De beleidsnetwerkbenadering is ook beïnvloed vanuit de politicologie. In de politicologie is er veel aandacht voor de relatie overheid en private of semi-private organisaties. Het begrip netwerk vervult daar al heel lang een prominente rol. In de jaren vijftig en zestig werd het netwerkperspectief vooral gebruikt in de 'community studies'. Object van onderzoek waren de machtsstructuren, de verbanden en relaties in lokale gemeenschappen. Het onderzoeksterrein is in de loop van de jaren uitgebreid naar andere soorten relaties zoals de overheid en private sector. Agendavorming werd een steeds belangrijker onderwerp van onderzoek op dit terrein. Het uitgangspunt van de agendabenadering is dat verschillende actoren proberen een proces te beïnvloeden.

In de ontwikkeling van de netwerkbenadering hebben de verschillende stromingen, zoals elitisme, pluralisme en corporatisme een belangrijke rol gespeeld in de interpretatie van de theorieën. Vanuit de pluralistische benadering, waar verschillende actoren een proces beïnvloeden, is het corporatisme een belangrijke rol gaan spelen. Het corporatisme gaat in tegenstelling tot het pluralisme uit van gesloten politieke processen. Het corporatisme stelt dat alle actoren met kennis en organisatiekracht van wie de overheid bij haar beleidsuitvoering afhankelijk is, een invloedrijke positie hebben in de beleidsarena. Belangrijke begrippen in dit verband zijn 'subsystems' en 'subgovernment'. Deze vrij oude begrippen uit de jaren vijftig en zestig hebben de nadruk gelegd op de routine besluitvorming door individuen binnen een bepaald beleidsterrein. Een subsystem is het patroon van interacties tussen actoren die besluitvorming beïnvloeden. Subgovernment is een groep personen die gedurende een lange periode besluiten nemen, bijvoorbeeld leden van het huis van afgevaardigden en/of senaat, ambtenaren, vertegenwoordigers van belangen. Een subgovernment vormt een gesloten systeem waar routinematig besluiten worden genomen.

In latere publicaties wordt geprobeerd deze begrippen breder te interpreteren. Zoals Rhodes komt tot een bredere omschrijving van 'policy communities': bronnen van actoren, waarde-systemen, regels en strategieën zijn bepalend voor de totstandkoming van beleid. Het gaat in de politicologie om de mate van geslotenheid en de gedeelde opvattingen binnen de policy community (Klijn, 1996).

Hieronder volgt de schematische weergave van de totstandkoming van de beleidsnetwerkbenadering (tabel 4.4):





Tabel 4.4 Achtergrond van de beleidsnetwerkbenadering (bron: Klijn, 1996: 39)

Netwerkmanagement

Afsluitend wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkelingen na het ontstaan van de beleidsnetwerkbenadering. In de jaren negentig is er veel aandacht besteed aan de beleidsnetwerkbenadering vanuit de speltheorie. De speltheorie kan geplaatst worden tegenover het instrumenteel denken, het eerder genoemde rationele actor model. De speltheorie gaat uit van de verhouding tussen minstens twee actoren die hun beslissingen oriënteren aan elkaars mogelijke beslissingen. De mogelijke beslissingen kunnen geïnterpreteerd worden als strategieën. Het handelen van de actor wordt niet bepaald door wetmatigheden maar door de strategie van een andere actor. Onzekerheid komt niet voort uit gebrek aan informatie, maar uit de onzekerheid over het handelen van de andere actor. Wijzigingen in het spel bieden de mogelijkheid voor andere actoren ook deel te nemen aan het spel. Spelpatronen zijn verbonden met percepties. *“Percepties zijn de definities of beelden, die spelers hanteren van hun spelsituaties en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren zingeven en evalueren”* (Klijn en Teisman, 1992: 6). Wijzigingen van percepties kunnen betrekking hebben op onderdelen of kunnen zodanig ingrijpend zijn dat nieuwe percepties worden ontwikkeld. Als het spel is gestart, wordt een overlegplatform en spelregels ontwikkeld. In het spel kunnen actoren slechts tot een bepaald niveau bevredigend beleid voeren. Actoren kunnen het spel niet beheersen, maar zijn afhankelijk van de beslissingen van andere spelers (Klijn en Teisman, 1992).

Vanuit het netwerkmanagement zijn verschillende vormen ontwikkeld voor het beïnvloeden van deze beleidsprocessen. De drie belangrijkste zijn:

- *Beleidsmanagement*: de beïnvloeding van één spel of een beperkte reeks spelen.
- *Procesmanagement*: de beïnvloeding van de samenstelling van spelers.
- *Netwerkconstituering*: het netwerk als geheel beïnvloeden door de afhankelijkheden en relaties.

De wzs had als doelstelling het netwerk als geheel te beïnvloeden (netwerkconstituering). Door financiële middelen beschikbaar te stellen, werd onder andere geprobeerd de samenwerking tussen

verschillende sectoren te bevorderen. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de netwerkbenadering. Eerst wordt ingegaan op de kenmerken van een netwerk. Zoals de omschrijving van het ontstaan van de beleidsnetwerkbenadering aangeeft, is de beleidsnetwerkbenadering beïnvloed door verschillende wetenschappelijke disciplines en stromingen. Er zal dus een selectie van de theorieën worden weergegeven en geen uitputtend geheel.

4.4 Uitgangspunten van de netwerkbenadering

In de bestuurskunde is de netwerkbenadering met name bekend van de Governmental Politics model (Allison, 1971). Dit model is ontwikkeld naar aanleiding van de beschrijving van Cubaanse raket crisis in oktober 1962. Vanuit de Governmental Politics model worden de volgende kenmerken benoemd van een netwerk:

- Er is geen enkelvoudige actor, maar er zijn **meerdere** actoren. Alle actoren hebben eigen opvattingen, belangen, doelen en posities. Er is geen gemeenschappelijke doel dat allen dienen;
- Geen van de actoren is dominant. Alle actoren zijn min of meer **autonoom**;
- Besluitvorming is geen mono-rationele keuze maar een **onderhandelingsproces** tussen actoren.

Een actor wordt gedefinieerd als een "handelingseenheid" die probeert het beleidsproces te beïnvloeden ten gunste van het eigen belang (Teisman, 1992). Voorbeelden van handelingseenheden zijn organisaties en personen. Formele eenheden zoals organisaties en bestuurslagen hoeven niet per definitie opgevat te worden als actor. Organisaties handelen soms niet als eenheid, maar als een samenstel van eenheden. In dit onderzoek wordt de formele structuur aangehouden, omdat het aanvraagformulier ondertekend moet worden door de deelnemende partijen. Dit zijn de betrokken organisaties (zie Bijlage III).

Een netwerk kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. In de beleidswetenschap wordt het begrip netwerk vaak gedefinieerd als: "*stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen of clusters van middelen*" (Kickert, 1991). Klijn (1996) benoemt drie hoofdkenmerken die bepalend zijn voor een netwerk. Deze kenmerken worden nader omschreven in de volgende subparagrafen:

1. *Het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren;*
2. *De wederzijdse afhankelijkheid van actoren;*
3. *De complexiteit en de verwevenheid van doeleinden die interactieprocessen tussen de actoren kenmerken.*

4.4.1 Verschillende relatiepatronen tussen actoren

Relaties binnen beleidsnetwerken kunnen op grond van verschillende uitgangspunten worden getypeerd. Bressers (1993) hanteert als uitgangspunt de interacties tussen actoren in het netwerk. De patronen van relaties tussen actoren vertonen een zekere hechtheid. Het is voor buitenstaanders

moeilijk om deze patronen te doorbreken of om een positie binnen het netwerk te verkrijgen. Het ontstaan van relaties betekent dat zich binnen netwerken processen van institutionalisering voordoen. Er ontstaan regels en gedeelde waarden die toekomstige interacties beïnvloeden. Belangrijk is onder welke condities deze regels en bronverhoudingen zich wijzigen. Bressers benoemt vier kenmerken die de relaties binnen een netwerk typeren:

1. *Verwevenheid*: de intensiteit van de onderlinge interactie tussen actoren (individuen, groepen en organisaties) in het netwerk. Met intensiteit worden niet alleen de contacten bedoeld, maar ook de gewoonten die na verloop van tijd ontstaan en de relaties tussen de actoren.
2. *Verbondenheid*: de verdeling van doeleinden die strijdig kunnen zijn, dan wel overeen kunnen komen.
3. *Verdeling van informatie*: de verdeling van aanwezige informatie en percepties en het niveau waarop het netwerk als geheel geïnformeerd is.
4. *Machtsverhoudingen tussen de actoren*: Een machtsverhouding of dominantie van één van de actoren.

De vorm van een netwerk wordt bepaald door de **spelinzet** (doelen, waarden, verwachtingen binnen het netwerk), de **spelregels** (normering van onderlinge gedragingen) en de **spelers** (de min of meer afgrensbare sociale systemen die als aparte componenten van het cluster of netwerk aangemerkt kunnen worden). Bepalend in het netwerk is de factor '**macht**', het vermogen eigen doelstellingen, tegen het verzet van anderen, te realiseren waarbij dat vermogen gebaseerd is op de mogelijkheid bepaalde sancties aan andere organisaties op te leggen. Iedere organisatie is afhankelijk van externe hulpbronnen. Van belang is om naast interne hulpbronnen voldoende externe middelen te kunnen blijven aantrekken. Er moet een prijs betaald worden voor die externe middelen zoals arbeidskracht, financiën, kennis of toegang tot andere organisaties. Toegang tot andere organisaties is van belang voor de beïnvloeding van besluitvorming en de prijsafspraken voor het leveren van hulpbronnen. Er is een dubbele paradox voor organisatie: "*macht is aantrekkelijk, maar is alleen te verwerven en te behouden bij gespreide benutting en verantwoordelijkheid; spreiding van verantwoordelijkheid opent de sluizen voor tegenorganisaties om in de oorspronkelijke organisatie te penetreren.*" (Wassenberg, 1980: 30).

4.4.2 Verschillende type afhankelijkheid tussen actoren

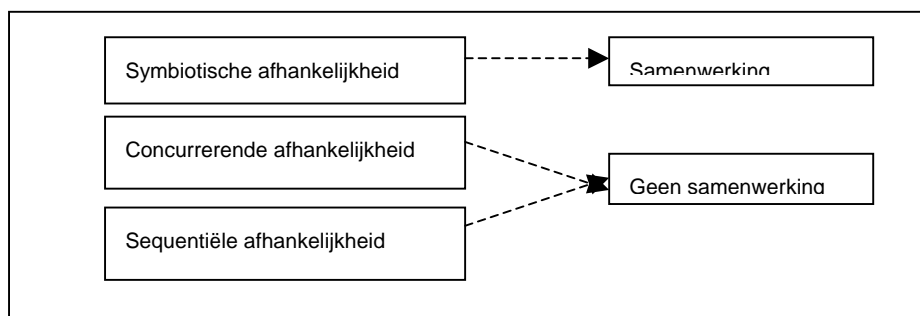
Afhankelijkheid kan op vele manieren vorm worden gegeven, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van hulpbronnen aan elkaar, samenwerking tot doelbereik etc. De aard van de afhankelijkheid tussen organisaties is in werkelijkheid veel complexer. De doeleinden van elke organisatie zijn in zekere mate onduidelijk, inconsistent en dynamisch. Afhankelijkheid wordt ook in de interacties tussen organisaties ontdekt, gecreëerd en opgeheven. Hoewel er geen twijfel bestaat dat afhankelijkheid het fundament vormt van de relaties en interacties tussen organisaties, is afhankelijkheid niet een simpel gegeven en een eenduidig uitgangspunt. De systeem-analytische benadering onderscheidt drie vormen van afhankelijkheid (Terspra, 2001):

- *Concurrerende afhankelijkheid*: bestaat tussen organisaties die overlap hebben (geclaimd) in domein, hulpbronnen of producten. De relatie tussen de organisaties kan omschreven worden als 'zero sum game': de winst voor de één, is het verlies voor de ander.

- *Symbiotische afhankelijkheid*: er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties die ten opzichte van elkaar aanvullend zijn. De organisaties vullen elkaar aan doordat de organisaties de middelen beschikken die de ander nodig heeft. De samenwerking levert iedere partij winst op (non-zero sum game).
- *Sequentiële afhankelijkheid*: waarbij partijen aan elkaar gekoppeld zijn als in een productieketen. Uiteindelijk is de samenwerking in (vrijwel) ieders belang.

Het type afhankelijkheid tussen actoren is van invloed op het ontstaan van samenwerking. Naast afhankelijkheid is voor samenwerking een zekere mate van consensus nodig over de doelen, definitie van problemen en waarden in een beleidsveld (Fenger, 2001). Samenwerking wordt gedefinieerd als actoren die hun middelen daadwerkelijk beschikbaar stellen. Middelen zijn hulpbronnen van organisatie, zoals arbeidskracht, financiën, kennis of toegang tot andere organisaties (Wassenberg, 1980).

Verondersteld wordt dat, in een situatie waar organisaties overlap hebben van domein, hulpbronnen of producten, concurrerende afhankelijkheid een belemmering zal vormen voor samenwerking. Er zal geen uitwisseling van middelen ontstaan, omdat de winst voor de één, het verlies voor de ander is. In een situatie waar de sprake is van symbiotische afhankelijkheid wordt verondersteld dat de kans groot is dat er samenwerking tussen de partijen ontstaat. De partijen die samenwerken hebben allen voordeel bij samenwerking, daardoor stellen organisaties hun middelen aan elkaar beschikbaar. In een situatie met sequentiële afhankelijkheid stellen actoren geen middelen aan elkaar beschikbaar. Elke actor blijft binnen haar eigen domein actief. De partijen realiseren een gezamenlijk doel doordat ieder zijn eigen taak uitvoert en niet door samenwerken waarin middelen worden uitgewisseld. De veronderstellingen over het ontstaan van samenwerking in relatie tot de verschillende type afhankelijkheidsrelaties kunnen schematisch als volgt worden weergegeven (zie tabel 4.5):



4.4.3 Complexiteit

Bij de toepassing van de netwerkbenadering als verklaringsmodel dient rekening te worden gehouden met de complexiteit. Complexiteit is gedefinieerd als een veelheid en variëteit van elementen en samenhang. Een systeem dat functioneert in een omgeving met grote variëteit aan verstoringen met zelf voldoende variëteit aan adequate responsen bezitten. Vanuit

de interorganisatorische benadering wordt aandacht gevraagd de complexiteit en de afzonderlijke actoren. Naast de verschillende doelen, belangen en posities van actoren in een netwerk zal gekeken moeten worden naar de cultuur (doelen, waarden, referentiekaders), structuur (interne organisatie van de actoren), dynamiek (duur en fasering van beleidsprocessen). Geconcludeerd wordt dat een netwerk in een complexe omgeving zelf ook complex dient te zijn (Kickert, 1980).

4.5 De netwerkbenadering als verklaringsmodel voor samenwerking

In de beleidsnetwerkbenadering staat de samenwerking centraal. Verklaringen voor het succes of falen van beleidsprocessen worden in de netwerkbenadering vooral gezocht in het onvermogen om tot samenwerking te komen. Dit kan het gevolg zijn van het verloop van de interacties en de strategieën die actoren daarbinnen kiezen, maar ook van de kenmerken van het netwerk, de bestaande middelenverdeling en regels. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen het begrip samenwerking en netwerk. Een netwerk kan bestaan uit oneindig veel actoren. Samenwerking kan in onderdelen van een netwerk voorkomen. Samenwerking is echter geen voorwaarde voor het bestaan van een netwerk.

Verschillende theoretici hebben factoren benoemd die bepalend zijn voor samenwerking. In de volgende paragrafen zullen verschillende theorieën uiteen worden gezet die factoren benoemen voor het ontstaan van samenwerking. Als eerste wordt de theorie van Terpstra (2001) kort weergegeven. Terpstra heeft op basis van drie case studies interne en externe factoren benoemd die van invloed zijn op het ontstaan van samenwerking. Oliver (1990) gaat dieper in op de samenwerking door criteria te benoemen als voorwaarde voor het ontstaan van samenwerking. Pröpper (2000) vult deze theorie verder aan door in te gaan op de keuze voor samenwerking en welke consequenties daaruit volgen. Pröpper heeft de mogelijke voor- en nadelen van samenwerken op een rijtje gezet. De voor- en nadelen van samenwerking verschillen tussen actoren. Axelrod (1984) gaat naar aanleiding van de speltheorie dieper in op de verschillen.

De hierboven genoemde theorieën sluiten elkaar niet uit, maar kennen op sommige punten overlap. Terpstra geeft een vrij breed beeld van factoren die van invloed zijn op samenwerking. Oliver specificereert het in zes criteria die bepalend zijn voor het ontstaan van samenwerking. Sommige voor- en nadelen die Pröpper benoemt kunnen geschaard worden onder de zes criteria van Oliver. Oliver maakt geen onderscheid in positieve en negatieve consequenties van samenwerking. Oliver benoemt voorwaarde voor samenwerking, terwijl Pröpper ingaat op de gevolgen van samenwerking, die mogelijk invloed hebben op besluitvorming rond het ontstaan van samenwerking. Axelrod geeft met zijn theorie aan waarom er verschillen zijn tussen de actoren en gaat niet in op de keuze van samenwerken. Samen geven de theorieën een goed beeld van de factoren die van invloed zijn op het ontstaan van samenwerking.

4.5.1 Interne en externe factoren van invloed op samenwerking

Uitgangspunt is dat organisaties onderling relaties aangaan vanuit de verwachting hun toestroom van hulpbronnen hiermee te kunnen versterken. Daarnaast hebben de eerdere uitkomsten van

interorganisatorische relaties invloed op het latere handelen van de betrokken organisaties en daarmee op de inhoud en vorm van hun onderlinge relaties. Terpstra (2001) concludeert aan de hand van drie case-study's dat interne en externe factoren van invloed zijn op de samenwerking:

Netwerk-interne factoren:

- *Verdeling van hulpbronnen:* Het gaat hierbij om de mate waarin partijen in een gezamenlijke werkwijze hun belang herkennen en denken elkaar nodig te hebben voor de hulpbronnen: deskundigheid, toelevering van cliënten, behoud van organisatie, werkgelegenheid of versterking van hun domeinclaim.
- *Regels en opvattingen:* Consensus en opvattingen over het uit te voeren werk spelen een belangrijke rol. Zo kunnen professionele voorkeuren bij een beslissing over gezamenlijke uitvoering zwaarder wegen dan winst of verlies in hulpbronnen, macht of aantal cliënten.
- *Voorwaarden: coördinatie en functionaliteit:* Het gaat om de hoeveelheid middelen die voor coördinatie beschikbaar zijn en in hoeverre hiervoor een specifieke organisatie in het leven is geroepen. Tevens is de coördinatie bepalend in de zin van onpartijdigheid, deskundigheid en gezag bij de partners in het netwerk. Functionaliteit heeft betrekking op de ontwikkeling van een geïntegreerde werkwijze die moet leiden tot een gemeenschappelijke uitvoering binnen een netwerk.
- *Ontwikkeling en start van het netwerk:* Het netwerk komt in eerste instantie tot stand op basis van intenties, doelstellingen, opvattingen, een bepaalde verdeling van hulpbronnen en soms richtlijnen van de overheid. Vervolgens komen partijen op basis van opgedane ervaringen tot aanpassingen en bijstelling. Op den duur groeien er binnen een netwerk geïnstitutionaliseerde verhoudingen, routines, denkwijzen waarvan een min of meer 'dwingend' karakter kan uitgaan.

Externe factoren

- *Wettelijke bevoegdheden:* als onderdeel van de institutionele setting waarbinnen een netwerk functioneert. De wettelijke bevoegdheden kunnen de mogelijkheden om binnen een netwerk te integreren, zowel beperken als vergemakkelijken.
- *Afhankelijkheid van de institutionele machtsverhoudingen in de betreffende beleidssector:* Dit betreft zowel de afhankelijkheid ten opzicht van de actoren in een netwerk, als de relatie tot de overheid. De afhankelijkheid kan zowel opgelegd worden (verplicht) als gestimuleerd worden (stimuleringssubsidie).
- *Inconsistent of tegenstrijdig beleid:* De totstandkoming van een gemeenschappelijke werkwijze in een netwerk is mede afhankelijk van de mate waarin de beleidslogica zich laat verenigen met de dominante beleidslogica uit de sectoren waaruit de verschillende partijen afkomstig zijn. Tegenstrijdigheid leidt tot een afwachtende houding van verschillende partijen.
- *De heersende beleidsparadigma's:* Het gaat daarbij om definities van beleidsproblemen en opvattingen en normen over de gewenste uitvoering. Denkwijzen kunnen soms vanzelfsprekend zijn en moeilijk te doorbreken, en meestal gericht op de eigen sector,

professie of specialiteit. Naarmate dit het geval is, zal samenwerking moeilijker zijn. Nieuwe denkbeelden en normen kunnen ook tijdens de uitvoering ontstaan.

4.5.2 Criteria van invloed op het ontstaan van samenwerking

Oliver (1990) stelt zich de vraag onder welke redenen en condities organisaties gaan samenwerken in *Interorganizational Relations (IRO'S)*. Vanuit de contingentiebenadering worden zes criteria benoemd die de relaties tussen organisaties beïnvloeden:

- *Noodzaak*: de voorwaarden die vanuit de wet- en regelgeving worden opgelegd, zijn bepalend voor de legitimiteit.
- *Asymmetrie*: beïnvloeding van andere organisaties, in de vorm van dominantie, macht en controle.
- *Reciprociteit*: het voordeel van samenwerken en gezamenlijke coördinatie. Het proces van samenwerken wordt gekenmerkt door balans, harmonie, gelijkheid en steun.
- *Efficiency*: reductie van kosten. De stijgende transactiekosten door samenwerking zijn lager dan de marktprijs voor de transactie.
- *Stabiliteit*: reductie van onzekerheden en spreiding van verantwoordelijkheid. Door de samenwerking zouden de verantwoordelijkheden sterker verdeeld kunnen worden.
- *Legitimiteit*: onder druk van normen, regels of principes ontstaat samenwerking. Het kan ook op het gebied van reputatie, imago en dergelijke liggen.

Oliver maakt onderscheid tussen verschillende soorten organisaties: *trade associations, voluntary agency federations, joint ventures, joint programs, corporate-financial interlocks en agency-sponsors linkages*. De bovengenoemde criteria worden door elke organisatievorm anders geïnterpreteerd. Een 'joint program' is te vergelijken met een samenwerkingverband binnen een tijdelijk project. De gesubsidieerde projecten binnen de wzsR kunnen ook beschouwd worden als tijdelijke projecten, daarom worden de criteria voor een 'joint program' besproken. Het kan van belang zijn gezamenlijk te proberen een fonds of autoriteit te beïnvloeden (noodzaak). De organisaties kunnen door samenwerking meer invloed uitoefenen en controle hebben over bronnen, zoals een fonds, autoriteit, personeel (asymmetrie). De organisaties hopen meer informatie en faciliteiten tot hun beschikking te hebben (reciprociteit). Samenwerking in een joint program gaat uit van 'efficiency', in de zin van kostenvermindering in het leveren voor haar diensten of overtollige diensten te kunnen afstoten. Onzekerheid over de nieuwe markten, technologie of activiteiten worden gespreid onder de organisaties (stabiliteit). Dit biedt ruimte voor nieuwe innovatieve projecten door verdeling van de risico's. Het joint program kan mogelijkheden zien in de bekendheid in een nieuwe markt, technologie of economie (legitimiteit).

4.5.3 Samenwerking en autonomie

Pröpper (2000) gaat in op de keuze voor samenwerken of autonomie en koppelt dit aan voor- en nadelen van samenwerking. Hij spreekt van een dilemma tussen samenwerking en autonomie en consequenties voor de slagvaardigheid van beleid. Samenwerking is een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast individuele doelen ook gemeenschappelijke doelen een rol spelen. Autonom

handelen betekent dat actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig operen op basis van individueel bepaalde doelstellingen. In tabel 4.6 staan de voor- en nadelen van samenwerking op een rijtje.

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Slagvaardigheid	Verlies snelheid van handelen
Leren van elkaar	Verlies van leren via individuele pionieren
Activeren passieve actoren	Afhankelijkheid zwakste schakel
Actief beleid door gemeenschappelijke aanpak	Verlies aan spontane coördinatie (systeemintegratie)
Identiteit	Verlies autonomie
Verantwoordelijkheid	Verantwoordelijkheid voor eigen handelen afschuiven op andere organisaties
Conflicten	Conflicten kunnen nadelige gevolgen hebben zoals stress, demotivatie en tegenwerking.
Conflicten als motor voor verbetering	Onderdrukken van conflicten ten behoeve van de harmonie (groepsthink)
Efficiëntie	Communicatie, coördinatie en transactiekosten

Tabel 4.6 Overzicht voor- en nadelen van samenwerking (Pröpper, 2000: 110)

In overeenstemming met Pröpper concludeert Axelrod (1984) dat er verschillende voor- en nadelen zijn te benoemen voor samenwerking, die tevens verschillen per actor. Axelrod gaat dieper in de verschillen tussen de actoren vanuit de speltheorie. De speltheoretische benadering geeft vanuit het 'prisoners dilemma' inzicht in de hogere beloning voor samenwerking. Uitgangspunt is dat samenwerking een uitvloeisel is van het feit dat individuen hun eigen belang nastreven (Axelrod, 1984: 14). Het prisoners dilemma is een spel voor twee spelers. Ieder heeft twee keuzen: samenwerken of overlopen. Ieder moet zijn keuze maken zonder dat hij weet wat de ander zal doen. Wat de ander ook doet, overlopen levert meer op dan samenwerken. Het dilemma bestaat eruit dat ze beiden slechter af zijn als ze allebei overlopen, dan als ze allebei hadden samengewerkt. Het spel is schematisch als volgt weer te geven, zie tabel 4.7 (lees voor de rijspeler het eerste cijfer als opbrengst en voor de kolomspeler het tweede cijfer):

		Kolomspeler	
		Samenwerken	Overlopen
Rijspeler	Samenwerken	3/3	0/5
	Overlopen	5/0	1/1

Tabel 4.7 Prisoners Dilemma (Axelrod, 1984: 16)

Axelrod concludeert aan de hand van het 'prisoners dilemma' de volgende veronderstellingen:

1. De opbrengsten voor de spelers hoeven absoluut niet vergelijkbaar te zijn;
2. De opbrengsten hoeven geenszins symmetrisch te zijn;
3. Het is niet nodig dat de opbrengsten van een speler op een absolute schaal worden gemeten;
4. Samenwerking hoeft, gezien vanuit de rest van de wereld, niet wenselijk te zijn;
5. Het is niet noodzakelijk om te veronderstellen dat de spelers rationeel zijn;

6. *De acties die de spelers ondernemen hoeven zelfs geen bewuste keuzen te zijn.*

Op basis van de theorie van Pröpper en Axelrod kunnen de volgende veronderstelling worden geformuleerd: *Om samenwerking te stimuleren moet de samenwerking meer voordelen dan nadelen opleveren voor een partij. De partijen die samenwerken, kunnen verschillende voor- en nadelen zien in de samenwerking, die doorslaggevend zijn voor het realiseren van een gezamenlijk project.*

4.6 Theoretische toepassingen in het onderzoek

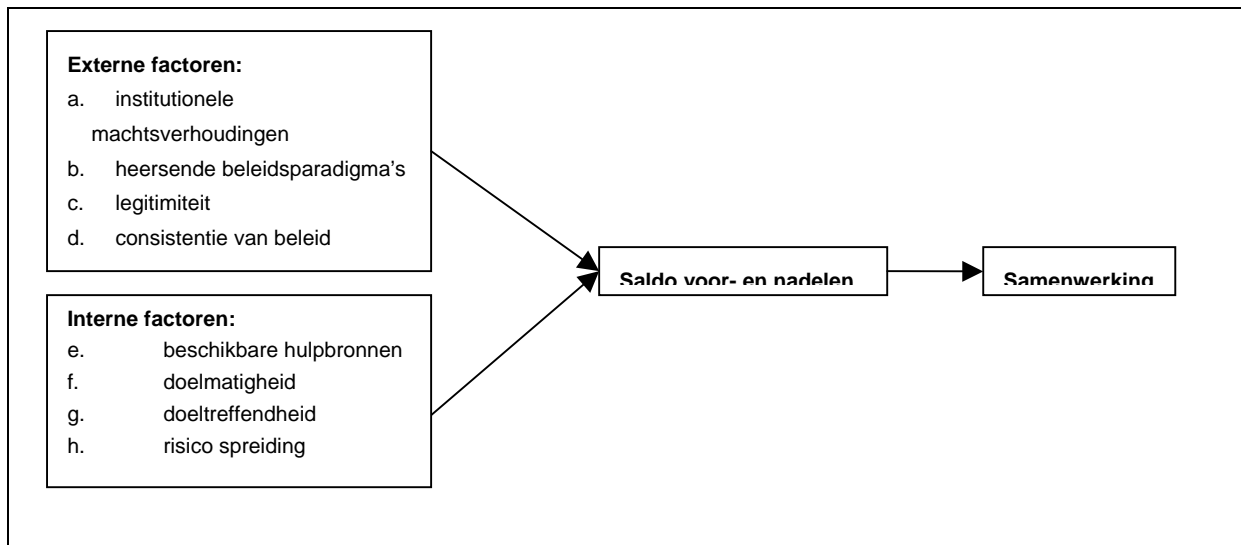
De theorie zal de richtlijn zijn voor de analyse van het onderzoek op projectniveau. Er staan in het onderzoek op projectniveau twee deelvragen centraal:

- *In hoeverre heeft de wzsr samenwerking tussen sectoren wonen, zorg en welzijn (dienstverlening) gestimuleerd?*
- *In hoeverre was de wzsr een voorwaarde voor de realisatie van projecten?*

De samenwerking wordt nader onderzocht op projectniveau omdat de verzamelde gegevens in uit hoofdstuk 2 en 3 inzicht geven in het aantal en de verschillende deelnemende partijen, maar niet over het ontstaan, het verloop en de effecten van de samenwerking. De tweede deelvraag kan alleen op projectniveau onderzocht worden en niet opgemaakt worden uit de verzamelde gegevens in hoofdstuk 2 en 3.

Theoretische concepten

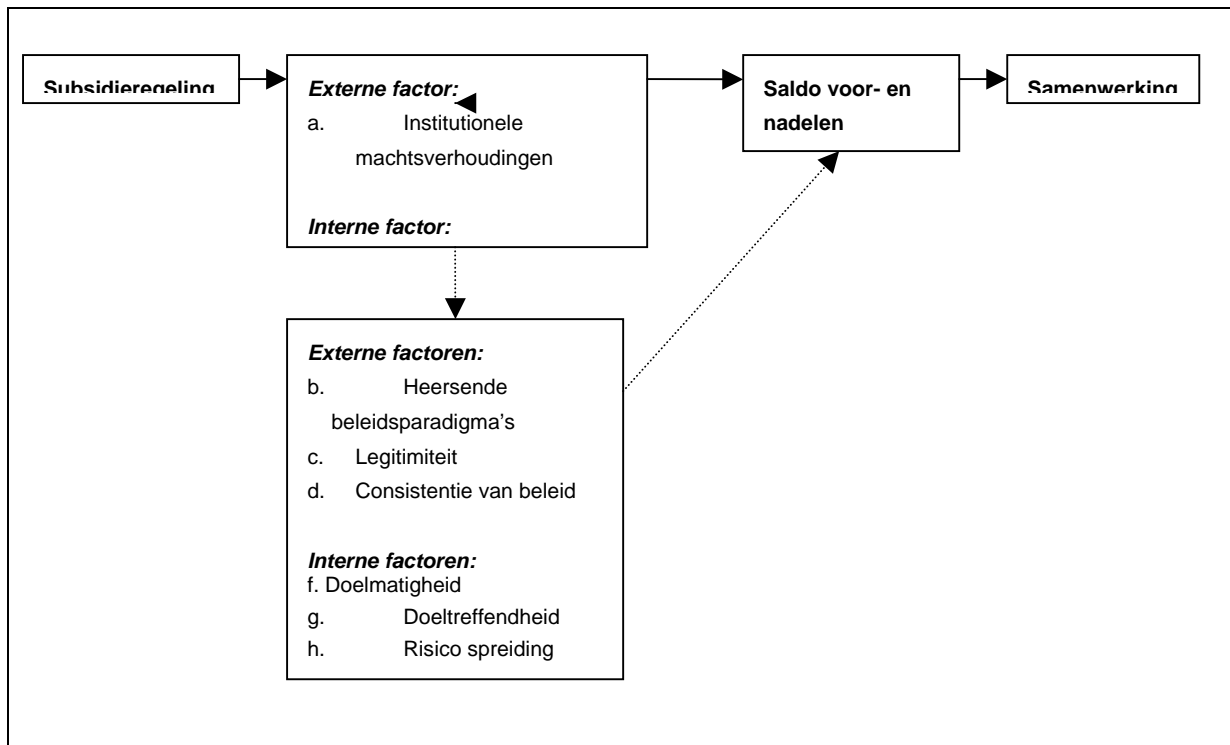
Op basis van de hierboven beschreven theorieën worden alle factoren van invloed op het ontstaan van samenwerking tussen organisaties weergegeven (zie tabel 4.8). De indeling van interne en externe factoren is overgenomen van de theorie van Terpstra. De factoren zijn samengevoegd uit de theorieën van Terpstra en Oliver (zie Begrippenlijst). Het saldo voor- en nadelen is gebaseerd op de veronderstellingen die volgen uit de theorieën van Pröpper en Axelrod.



Tabel 4.8 Factoren van invloed op ontstaan van samenwerking

Onderzocht wordt de stimulerende werking van de subsidieregeling. Verondersteld wordt dat de samenwerking tussen de sectoren is gestimuleerd *als door de subsidieregeling* voor een actor de voordelen van het gezamenlijk realiseren van een project zwaarder zijn gaan wegen dan de nadelen. De subsidieregeling probeert samenwerking te stimuleren door subsidiegeld beschikbaar te stellen (factor e) en voorwaarde te stellen aan de samenstelling van de projectgroep (factor a).

Daarnaast heeft de subsidieregeling als doel de andere factoren ook te beïnvloeden. Door subsidiegeld beschikbaar te stellen, worden bijvoorbeeld partijen overgehaald samen te werken. Deze ervaring veranderend de opvatting over de problemen in het beleidsveld wonen, zorg en welzijn (factor b). Op basis van deze ervaring zullen deze partijen mogelijk in de toekomst ook samenwerken. Verondersteld wordt dat de beïnvloeding van de andere factoren alleen plaats vindt als de subsidieregeling invloed heeft op de samenwerking via factor a en e (zie tabel 4.9).



Tabel 4.9 Invloed van de wzsr op het ontstaan van samenwerking

Onderzoeksvorm

In het onderzoek op projectniveau wordt een vergelijking gemaakt tussen gesubsidieerde en afgewezen projecten. Door de vergelijking wordt de invloed van de subsidieregeling op het ontstaan van samenwerking duidelijk en de noodzaak van de subsidieregeling op de realisatie van projecten. Tevens zal gekeken worden naar de andere factoren die van invloed zijn op samenwerking.

Informatie over de afgewezen projecten wordt verzameld met behulp van een telefonische enquête. Door een telefonische enquête kan van een groter aantal projecten informatie worden verzameld. De aanvragers van de subsidie wordt gevraagd of het project gerealiseerd is na afwijzing (zie Bijlage XIX). Als het project gerealiseerd is, wordt gevraagd naar de samenstelling van de projectgroep en de vorm van het project.

In het onderzoek onder de gesubsidieerde projecten wordt naast de stimulans tot projectontwikkeling, ingegaan op de verhouding voor- en nadelen van het gezamenlijk realiseren van een project.

Informatie over de gesubsidieerde projecten wordt verzameld door middel van diepte-interviews. Door diepte-interviews af te nemen kan in korte tijd een grote hoeveelheid informatie worden verzameld over één project. De diepte-interviews worden afzonderlijk afgenomen bij de deelnemende partijen van de gesubsidieerde projecten, zodat iedere partij vrij kan spreken over de samenwerkingsrelaties. Er wordt gebruik gemaakt van vragenlijst met acht vragen (zie Bijlage XX). In het diepte-interview wordt ingegaan op het ontstaan van de samenwerking (vraag 1), het proces van samenwerken (vraag 2, 4, 5 en 6), de samenstelling van de projectgroep (vraag 3) en de toekomstplannen (vraag 8). Ook

wordt gevraagd in hoeverre de partijen zelf denken de doelstellingen van de subsidieregeling te hebben behaald (vraag 7).

4.7 Conclusie

In het theoretische kader is de meest voorkomende theorie over beleidsinstrumenten in de Bestuurskunde weergegeven. Het is belangrijk om de risico's van het denken in termen van beleidsinstrumenten in acht te nemen (Ringeling, 1983):

- Een beleidsanalist beperkt zich tot het officiële beleid waarmee informele instrumenten en informeel gebruik van formele instrumenten over het hoofd kunnen worden gezien.
- Beleidsinstrumenten worden ontdaan van hun politieke karakter en als neutrale werktuigen beschouwd.
- Uitsluitend wordt gedacht in termen van direct gebruik en directe effecten, waardoor vruchten van incrementalistisch denken over het hoofd worden gezien.

Het accent van het theoretisch kader ligt op de vraag: 'hoe ontstaat samenwerking in een netwerk?'. Deze keuze is gemaakt omdat één van de doelen van de subsidieregeling is het stimuleren van de samenwerking tussen verschillende sectoren. De theoretische ontwikkelingen die hebben geleid tot de beleidsnetwerkbenadering zijn eerst weergegeven. Hiermee worden de theoretische toepassingen die gebruikt worden in het onderzoek gekaderd. Er is ontzettend veel theorie beschikbaar over de netwerkbenadering. Er kan dus geen uitputtend overzicht worden gegeven. Antwoord is gegeven op de vraag, hoe ontstaat samenwerking in een netwerk, door externe en interne factoren te benoemen die van invloed zijn op het ontstaan van samenwerking en door verschillende voor- en nadelen van samenwerking te benoemen.

In de kritische beschouwingen over de netwerkbenadering overheersen een aantal thema's (Klijn en Koppenjan, 1997):

- De evaluatiecriteria zouden onhelder zijn of geen beleidsinhoudelijke norm bevatten. Daarbij zouden ze onvoldoende gewicht toekennen aan de doelstellingen van de overheid. Gesuggereerd wordt dat de evaluatiecriteria in de netwerkbenadering het verloop en de uitkomst van beleidsprocessen kunnen beoordelen.
- Overheidsorganisaties worden teveel gelijk gesteld aan andere organisaties. De positie van de overheid wordt daarmee onderschat als behartiger van het algemeen belang.
- Er zou een grote afstand bestaan tussen de prescripties die in netwerkstudies worden geformuleerd en de theoretische en empirische bevindingen over interactie, interdependentie en macht binnen het netwerk.

De beleidsinhoudelijke normen hebben een duidelijke rol in dit onderzoek. Een van de theoretische concepten die wordt gebruikt is legitimiteit. De druk vanuit normen, regels en principes zoals Oliver dit

benoemt in een criterium (zie hoofdstuk 4.5.2). De rol van de overheidsorganisaties in het netwerk is eerst in kaart gebracht door de beschikbare empirische gegevens te verzamelen (zie hoofdstuk 2 en 3). De partijen die het aanvraagformulier hebben ondertekend worden beschouwd als een netwerk. Uit de evaluatie van tender 1 en 2 blijkt dat er vijf type partijen subsidie hebben aangevraagd: woningcorporaties, zorginstellingen, gemeenten, welzijnsinstellingen en vertegenwoordigers van de doelgroep. De gemeente is één van de deelnemende partijen uit het netwerk en wordt gelijk gesteld aan de andere partijen (zie hoofdstuk 2.7.3). De verdeling van de beschikbare hulpbronnen is voor het toepassen van de theorie eerst in kaart gebracht (zie hoofdstuk 2.4). Belangrijk aandachtspunt voor de conclusie en aanbevelingen is de afstand tussen prescriptie en empirische en theoretische bevindingen.

Hoofdstuk 5. Resultaten op projectniveau

De benaderde projecten zijn geselecteerd op basis van verschillende criteria. De methode van selectie wordt omschreven (5.1). De projecten zijn geselecteerd uit tender 1, daarom wordt eerst kort een overzicht gegeven van de kwantitatieve cijfers van tender 1 (5.2). Daarna wordt een korte projectomschrijving gegeven van de onderzochte gesubsidieerde projecten (5.3) en de resultaten van de interviews (5.4). Daarna een beschrijving van de onderzochte afgewezen projecten (5.5) en de resultaten van de telefonische enquête (5.6). Afsluitend worden de algemene conclusies uit dit hoofdstuk op een rijtje gezet (5.7).

5.1 Selectie projecten

De gesubsidieerde en afgewezen projecten zijn geselecteerd door gebruik te maken van de beschikbare informatie. In tender 1, categorie b (bouw) is tweederde van de projecten (67%) definitief vastgesteld. De projecten kunnen de definitieve vaststelling aanvragen als het project is opgeleverd. In de andere tenders is het aantal definitieve vaststellingen minder dan de helft (zie Bijlage VIII). Daarna is geselecteerd op basis van het toegekende subsidiebedrag. Projecten met een subsidietoekenning tussen de € 50.000 en € 200.000 zijn geselecteerd. Gezien de grootte van het bedrag kan gekeken worden in hoeverre de subsidie doorslaggevend was voor de realisatie van projecten. Om spreiding over het gehele land te beperken, is gekozen de projecten te selecteren binnen twee provincies: Zuid-Holland en Gelderland. Twee zeer verschillende provincies, Zuid-Holland kent een groot stedengebied en Gelderland een groot buitengebied. Op grond van de genoemde selectiecriteria zijn er vijf projecten geselecteerd (zie Bijlage XXI). De afgewezen projecten zijn op basis van dezelfde criteria geselecteerd: projectvoorstellen uit tender 1, categorie b uit de provincies Zuid-Holland en Gelderland (zie Bijlage XXII). Er heeft geen selectie plaatsgevonden op grond van budgetklasse, omdat deze gegevens over de afgewezen projecten niet beschikbaar zijn.

5.2 Kwantitatieve gegevens tender 1

In tender 1 zijn er 391 projectaanvragen ingediend, waarvan 182 projectaanvragen (47%) voor categorie b (zie tabel 5.1). In categorie b zijn er 67 subsidie toekenningen verleend (37%) en 108 projecten zijn afgewezen (59%). Het aantal afgewezen projecten is hier iets hoger dan gemiddeld (zie hoofdstuk 3.2.5). Meer dan de helft (58%) van de projectaanvragen binnen categorie b heeft een subsidietoekenning gekregen voor een bedrag tussen € 50.000 en € 200.000 (zie Bijlage IX).

	Aanvragen	Toekenningen	Afwijzingen
Tender 1	391	212	172
Categorie A	153	109	44
Categorie B	182	67	108
Categorie C	56	36	20

Tabel 5.1 Overzicht aantallen tender 1

Bezwaarschriften

Van de 172 afgewezen projecten in tender 1 hebben 53 subsidieaanvragers bezwaar aangetekend (31%). Hiervan zijn er 23 gegrond verklaard (14%). In categorie b zijn van de aangetekende bezwaren er 14 projecten gegrond verklaard (13%) en 8 herzien (7%). Voor een overzicht, zie tabel 5.2.

	Afwijzingen	Bezwaar ingediend	Gegrond verklaard	Herzien
Tender 1	172	53	23	16
Categorie A	44	-	4	3
Categorie B	108	-	14	8
Categorie C	20	-	5	5

Tabel 5.2 Bezwaarschriften tender 1

Doelgroep en deelnemende partijen

In de eerste tender zijn voor de doelgroep ouderen de meeste aanvragen ingediend (66%) (zie Bijlage XVI). De andere doelgroepen waren gehandicapten (27%), dementerenden en psychiatrie (4%) en (ex) dak- en thuislozen en verslaafden (1%). Het merendeel van de aanvragen is ingediend door woningcorporaties (60%) (zie Bijlage XV). De zorginstellingen hebben 28% van de aanvragen ingediend en de andere doelgroepen: gemeenten, welzijnsinstellingen en organisaties die de doelgroep vertegenwoordigen gemiddeld 3 tot 6% van de aanvragen. Als deelnemende partij zijn de woningcorporaties (92%) en zorginstellingen (90%) beide sterk vertegenwoordigd (zie Bijlage XV). De andere partijen zijn in minder dan een kwart van de aanvragen als deelnemende partij betrokken: gemeenten 24%, welzijnsinstellingen 17% en de organisaties die de doelgroep vertegenwoordigen 20%.

Spreiding over het land

De spreiding over het land is te vinden in Bijlage XVIII. Er zijn binnen categorie b zeventien aanvragen ontvangen uit de provincie Gelderland (9%) en zevenendertig aanvragen uit de provincie Zuid-Holland (20%). Daarvan zijn er zeven aanvragen toegekend in de provincie Gelderland (11%) en veertien aanvragen in de provincie Zuid-Holland (21%). Van de gesubsidieerde projecten worden er vijf onderzocht (24%), twee uit Gelderland en drie projecten uit Zuid-Holland. Alle afgewezen projecten uit Gelderland en Zuid-Holland worden meegenomen in het onderzoek, negen uit Gelderland (8%) en zeventien uit Zuid-Holland (24%).

5.3 Projectomschrijving van de gesubsidieerde projecten

De beschrijving van de vijf geïnterviewde gesubsidieerde projecten is gebaseerd op de beschikbare informatie in de dossiers. Een korte omschrijving van de vijf projecten is in tabel 5.3 opgenomen. In de volgende paragraaf 5.4 wordt een samenvatting gegeven van de interviews.

	Naam	Aantal deelnemende partijen	Doel	Doelgroep	Plaats	Provincie
1	Hagendal	2	Integrale aanbod wonen, zorg en dienstverlening in zelfstandige woningen	Ouderen	Zevenaar	Gelderland
2	Zilverstaete	2	Woningen verbinden met zorgaanbod vanuit verplegingstehuis	Ouderen en gehandicapten	Nijkerk	Gelderland
3	Elzenhof	5	Woningaanpassing met Domotica en zorgsteunpunt realiseren	Ouderen	Sliedrecht	Zuid-Holland
4	Dagactiviteitencentrum "1e Pijnackerstraat 100"	6	Dagactiviteitencentrum	Chronisch psychiatrische patiënten en (ex) verslaafden	Rotterdam	Zuid-Holland
5	Ravenswaerde	4	Zorgarrangement aanbieden in 'gewone' woonomgeving	Jongeren met N.A.H*. en ouderen	Rotterdam	Zuid-Holland

* Jongeren met Niet Aangeboren Hersenletsel

Tabel 5.3 Resultaten selectie projecten met beschikking

5.3.1 Samenwerkende partijen

De projecten Hagendal en Zilverstaete uit de provincie Gelderland hebben een samenwerkingsverband bestaande uit twee partijen: woningcorporatie en zorginstelling. De andere projecten uit Zuid-Holland hebben naast de woningcorporatie en zorginstelling als deelnemende partij een welzijnsorganisatie, gemeente en/of vertegenwoordigers van de doelgroep (zie Bijlage XXI). In het project Ravenswaerde is de derde deelnemende partij ouders van de jongeren met NAH. In het project Elzenhof bestaat de projectgroep naast de woningcorporatie en zorginstelling uit: een welzijnsorganisatie, gemeente en bewonerscommissie. In de 1^e Pijnackerstraat is er naast de woningcorporatie en zorginstelling, ook de gemeente betrokken. Opvallend in dit project zijn de andere deelnemende partijen: een tweede zorginstelling en twee adviseurs voor de projectbegeleiding. Dit is het enige project waar procesbegeleiders zijn aangetrokken. Er zijn gemiddeld vier deelnemende partijen per project. In de provincie Gelderland is het gemiddelde aanzienlijk lager (2) dan in Zuid-Holland (4,7).

5.3.2 Doel en doelgroep

In vier van de vijf projecten is het doel van het project de bouw of renovatie van woningen. Het project 1^e Pijnackerstraat heeft een heel ander doel met de bouw van een dagactiviteitencentrum. Het gaat hier om de ondersteuning van cliënten bij het zelfstandig wonen en niet om de bouw van woningen. De vraag is of dit project past binnen de doelstelling van de regeling. De voorwaarde voor de regeling was dat binnen het project een samenhang was tussen wonen en zorg.

De projecten Zilverstaete en Ravenswaerde hebben overeenkomstige bouwplannen: via een gang wordt een wooncomplex verbonden met een verpleeg- en verzorgingshuis. In twee projecten, Elzenhof en Ravenswaerde, is naast de bouw (renovatie) van woningen ook een gezamenlijke ruimte gerealiseerd voor welzijnsactiviteiten. Domoticoepassingen zijn aangebracht in de projecten Elzenhof en Zilverstaete. In het project Elzenhof gaat het om een telefonisch alarmsysteem en voorzieningen voor brandalarmering, inbraakalarm, toegangscontrole, welzijnsmelding en aanwezigheidsmelding. In het project Zilverstaete is een uitgebreid pakket geïnstalleerd met elektrische deuropening, video-intercominstallatie, automatische in- en uitschakeling van het licht bij binnenkomst en verlaten van de woning, bediening van gordijnen en zonwering en alarmsysteem.

In vier van de vijf projecten is de doelgroep 'ouderen'. Het project 1^e Pijnackerstraat is als enige niet gericht op de doelgroep ouderen, maar op de doelgroep ex-verslaafden, daklozen en langdurige psychiatrische patiënten. De projecten Elzenhof en Hagendal hebben woningen gebouwd voor senioren. In twee projecten is sprake van een combinatie van doelgroepen. Zilverstaete biedt de mogelijkheid voor huisvesting voor mensen (oud en jong) met een verpleegindicatie en hun partner. Ravenswaerde biedt huisvesting aan voor 12 jongeren met Niet Aangeboren Hersenletsel (NAH) in combinatie met 60 woningen voor 55+ met 23 zorggarant woningen¹³.

5.3.3 Organisatie

Taakverdeling

Op het aanvraagformulier wordt gevraagd naar de taakverdeling tussen de partijen (zie Bijlage III, vraag 3c). Bij alle projecten ligt de verantwoordelijkheid voor de bouw en de financiële verantwoordelijkheid voor de subsidie bij de woningcorporatie. Alleen in het project Ravenswaerde draagt de zorginstelling bij aan de financiële kosten. Mogelijke verklaring hiervoor is dat de woningcorporatie voor 50% van de zorginstelling is. In de andere projecten zijn de partijen niet of in veel mindere mate verweven in bestuurlijk of financieel opzicht. In alle projecten hebben de zorginstellingen en welzijnsorganisaties de taak het aanbod van zorg en welzijn te leveren. De gemeente heeft als taak de procedurele kant te verzorgen; zoals wijzigen van bestemmingsplan, vergunningen verlenen en beleidsmatige ondersteuning. De vertegenwoordigers van de doelgroep heeft een ondersteunende taak en fungeert als kritisch klankbord. In één project, 1^e Pijnackerstraat zoals eerder gezegd, is de taak het begeleiden van het proces aan een partij toebedeeld.

Financiering

Alle subsidietoekenningen zijn definitief vastgesteld op hetzelfde bedrag als de toezegging. De subsidiabele kosten binnen de vijf onderzochte projecten waren gemiddeld €225.423,66 en de subsidietoekenning gemiddeld €77.707,77. Het project 1^e Pijnackerstraat heeft de hoogste subsidiabele kosten (€412.630,97) en subsidietoekenning (€123.789,43). De andere projecten hebben ongeveer €200.000 subsidiabele kosten en €65.000 subsidie ontvangen. Bijna alle projecten hebben naast de wzsr-subsidie andere middelen ter beschikking gekregen voor de realisatie van het

project. De middelen zijn ter beschikking gesteld door Monumentenzorg (project 1^e Pijnackerstraat, onbekend bedrag), provincie Gelderland (project Hagendal, €11.345), Stichting Ouderenwerk Nijkerk (project Zilverstaete, €226.890) en Reguliere Volkshuisvesting-subsidie (project Ravenswaerde, €550.281). Alleen het project Elzenhof heeft geen andere financiële middelen ontvangen. Uit de interviews bleek dat de gemeente financieel heeft bijgedragen aan het project na realisatie.

5.3.4 Beoordelingsproces

De beoordelingsscore, berekend op basis van de innovatiematrix, is gemiddeld 70 punten (zie hoofdstuk 2.7.3). Er zijn twee projecten met 80 punten of hoger en de andere drie hebben rond de 60 punten. Er is geen enkele keer advies gevraagd van de andere afdelingen ISV, IRO, IMH en CFV. Opvallend is de vergelijking tussen de score berekend op basis van de innovatiematrix en het advies vanuit VWS. Aan het project 1^e Pijnackerstraat wordt de hoogste puntenscore toegekend (84). VWS adviseert het project af te wijzen, want het project wordt niet innovatief genoemd. Het zorgkantoor heeft geen advies gegeven. Het project Zilverstaete heeft de laagste beoordelingsscore (57) en het project wordt zowel door VWS als het zorgkantoor innovatief genoemd. De beoordelingscriteria die het beoordelingsteam hanteert voor innovativiteit lijken niet overeen te komen met de criteria van VWS. De criteria van VWS zijn niet op papier vastgesteld. Het ministerie keek in hoeverre het projectvoorstel al bekend was binnen het ministerie. Een ander opvallend punt is de beoordeling van het project Ravenswaerde. Dit project was reeds begonnen met de bouw voor de subsidietoekenning. Ondanks dat het beoordelingsteam dit opmerkt in de samenvatting van de beoordeling met het advies het project af te wijzen, wordt er subsidie toegekend. Mogelijke verklaring is de hectiek waarin de beoordeling heeft plaatsgevonden (zie hoofdstuk 3.1.3).

5.3.5 Realisatietermijn

De projecten 1^e Pijnackerstraat, Zilverstaete en Elzenhof hebben uitstel van oplevering aangevraagd door een vertraging van een jaar tot twee jaar. De andere projecten, Hagendal en Ravenswaerde hebben geen uitstel aangevraagd, maar de definitieve aanvraag is ruim een jaar later ontvangen dan afgesproken.

5.4 Resultaten interviews

In het interview is gevraagd naar het ontstaan van de samenwerking (planontwikkelingsfase), het proces (projectontwikkeling) en de toekomstige verwachtingen. Deze drie fasen worden meegenomen in de onderstaande bespreking. Eerst wordt ingegaan op de verantwoording van het onderzoek.

5.4.1 Verantwoording interviews

In eerste instantie zijn alle aanvragers benaderd mee te werken aan het evaluatieonderzoek. Alle subsidieaanvragers hebben toestemming gegeven. Vervolgens zijn de deelnemende partijen die op het aanvraagformulier staan benaderd. Totaal zijn er 12 interviews afgenomen (zie Bijlage XXIII). Bij elk project is er met minimaal twee deelnemende partijen gesproken. Bij enkele deelnemende partijen

¹³ Zorggarant woningen zijn zelfstandige woningen voor mensen met een zorgindicatie. In de woning kunnen zij de nodige zorg

kon geen interview worden afgenomen omdat er geen betrokken personen meer in dienst waren of de deelnemende partij onvoldoende betrokken was geweest bij het proces. De respondenten zijn hoofdzakelijk de leidinggevende personen van de organisaties.

5.4.2 Planontwikkelingsfase

Initiatief tot projectontwikkeling

In de omschrijving van het ontstaan van het initiatief tot het project komt naar voren dat de plannen voor alle projecten er al waren voor de wzs. In het project Ravenswaerde waren de plannen er bijvoorbeeld al zo'n 10 jaar. Het initiatief begint meestal bij een wens vanuit de bewoners, zoals in de flat Elzenhof waar het uit een wensenonderzoek onder bewoners naar voren kwam of in het project Ravenswaerde waar de ouders van de jongeren met NAH graag een eigen woonruimte voor de kinderen wensten. In vier van de vijf projecten waren de wensen en behoefte van de cliënten of vertegenwoordigers van de doelgroep aanleiding tot planontwikkeling. Alleen in het project 1^e Pijnackerstraat was het een wens vanuit de gemeente dat het dagactiviteitencentrum een andere plaats kreeg.

Concrete projectontwikkeling

Het initiatief wordt overgenomen door de zorginstelling die een woningcorporatie benadert waar al contact mee is. Via informele contacten worden de plannen besproken. Het plan wordt meestal concreet als zich wijzigingen voordoen in de directe omgeving van de zorginstelling. Bijvoorbeeld de mogelijkheid doet zich voor dat er grond ter beschikking komt, zoals in het project Hagendal. Hier werd naast het verzorgingshuis een nieuwe school gebouwd waardoor grond vrijkwam. Een ander voorbeeld is het project 1^e Pijnackerstraat in Rotterdam. Sinds 1997 werd er in de deelgemeente Noord gerenoveerd en de deelgemeente had een andere bestemming voor de locatie van één van de dagactiviteitencentra. Ook in het project Ravenswaerde was een wijziging in de directe omgeving van de zorginstelling aanleiding tot projectontwikkeling. De bouw van wooncomplexen rond de zorginstelling was de aanleiding tot projectontwikkeling. In drie van de vijf onderzochte projecten was een wijziging van de directe omgeving van de zorginstelling aanleiding tot projectontwikkeling. In het project Zilverstaete deed zich geen wijziging voor in de directe omgeving van de zorginstelling. De grond naast de zorginstelling lag al braak en was eigendom van de zorginstelling. In het project Elzenhof heeft zich ook geen wijziging in de directe omgeving van de flat voorgedaan. Mogelijk was hier de subsidie aanleiding tot concrete projectontwikkeling.

Ontstaan projectgroep

In de kleinere gemeenten Sliedrecht, Zevenaar en Nijkerk wordt de samenstelling van de projectgroep als historisch gegroeid beschouwd. Door de dorpscultuur in deze gemeenten kent men elkaar en wordt er samengewerkt. In de projecten Ravenswaerde en Pijnackerstraat is de samenstelling minder sterk bepaald door bestaande samenwerkingsrelaties. Er wordt een duidelijke afweging gemaakt in voor- en nadelen van het betrekken van potentiële partijen bij de samenwerking.

Rol woonzorgstimuleringsregeling

In de projecten Elzenhof en Zilverstaete heeft de subsidie invloed gehad op het ontwikkelingsproces van het project. In het project Elzenhof heeft de subsidie het proces versneld doordat een extra financieringsbron beschikbaar was. Het projectvoorstel is zeer korte termijn ontwikkeld. Er was geen tijd was om een gedegen plan te maken. In het project Zilverstaete bood de subsidie mogelijkheid tot uitbreiding van het project. Het domoticapakket is met meer functies geïmplementeerd dan het oorspronkelijke plan.

In alle projecten is de subsidie door de woningcorporatie aangevraagd en ontvangen. De woningcorporaties hebben het subsidiegeld geïnvesteerd in de bouw. Herschikking van de middelen heeft plaatsgevonden door informatie-uitwisseling en overdracht van de exploitatie en beheer van de wooncomplexen.

5.4.3 Samenwerkingsproces

Er kunnen twee overlegvormen worden onderscheiden: ad hoc en regulier overleg. In de projecten Ravenswaerde en 1^e Pijnackerstraat heeft zich een projectteam ontwikkeld dat regulier overleg voerde waarin alle deelnemende partijen vertegenwoordigd waren. In de andere drie projecten, Zilverstaete, Elzenhof en Hagendal is er sprake van ad hoc samenwerking. In de projecten Zilverstaete en Elzenhof was een wijziging van bestemmingsplan nodig. In de projecten met meer dan twee deelnemende partijen, project Ravenswaerde (3) en 1^e Pijnackerstraat (6), werd regulier overleg gevoerd. In de kleinere projecten, bestaande uit twee deelnemende partijen, Zilverstaete en Hagendal, werd ad hoc overleg gevoerd. Alleen in het project Elzenhof, bestaande uit zes samenwerkende partijen, werd ook ad hoc overlegt. Verondersteld wordt dat bij meer dan twee deelnemende partijen er regulier overleg plaatsvindt, mits er geen wijziging van het bestemmingsplan nodig is. Een wijziging van het bestemmingsplan legt het samenwerkingsproces tijdelijk stil, met als gevolg dat het vervolgoverleg ad hoc plaatsvindt. Bij kleine projecten van twee deelnemende partijen is regulier overleg niet nodig en wordt ad hoc overlegd.

5.4.4 Rol- en taakopvatting partijen

Woningcorporatie en zorginstelling

In alle projecten zijn een zorginstelling en een woningcorporatie betrokken geweest. Er is vaak een heldere taakverdeling tussen deze twee partijen: de woningcorporatie bouwt en de zorginstelling levert het zorgaanbod. Deze heldere taakverdeling werd als meerwaarde van de samenwerking ervaren. De uitspraak "Ieder doet waar hij/zij goed in is", is in dit verband meerdere malen genoemd. De zorginstelling kon door deze taakverdeling zich concentreren op het zorgaanbod. Het bouwproces kon in handen gelegd worden van de woningcorporatie. De zorginstellingen konden de eisen voor de bouwen doorgeven aan de woningcorporatie en de woningcorporatie verzorgde de verdere uitwerking.

Gemeente

De rol van de gemeente is faciliterend, in de zin van vergunningen en bestemmingsplan wijzigingen. Soms heeft de gemeente ook vanuit bestuurlijk niveau (B&W)¹⁴ het project ondersteund. Inhoudelijke ondersteuning in de plan- of projectontwikkeling wordt niet als taak van de gemeente beschouwd. De gemeente Sliedrecht bevestigt dit met de opmerking “Het veld moet het zelf doen en de gemeente heeft daar geen regierol in te vervullen”. De gemeente neemt en wordt ook geen regiefunctie toebedeeld door de geïnterviewde partijen.

Welzijnsinstelling

In één project, Elzenhof is een welzijnsorganisatie betrokken. Deze welzijnsorganisatie gaf aan dat de ontwikkeling van het plan met name de taak van de zorginstelling en woningcorporatie was. Het financiële risico ligt ook bij deze organisaties, aldus de welzijnsorganisatie. De welzijnsorganisatie werd ad hoc betrokken in de besluitvorming door de zorginstelling. De welzijnsinstelling heeft verder geen contact gehad met de woningcorporatie. In de andere projecten waren er geen welzijnsinstellingen betrokken. In de projecten Zilverstaete, Hagendal en Ravenswaerde konden de bewoners van de nieuwe wooncomplexen gebruik maken van de welzijnsactiviteiten (bijvoorbeeld bingo, cursussen) die de zorginstellingen leverden. Een zorginstelling kan de activiteiten aan de bewoners van de intramurale setting op basis van de AWBZ-functie verblijf aanbieden aan wijkbewoners. De zorginstellingen krijgen hier geen vergoeding voor vergoed, mits ze een eigen bijdrage vragen. De andere partijen, woningcorporatie en zorginstelling, zien een welzijnsorganisatie niet als een logische deelnemende partij.

Vertegenwoordiger van de doelgroep

Bij de projecten Ravenswaerde en 1^e Pijnackerstraat is in zeer intensieve vorm samengewerkt met de vertegenwoordigers van de doelgroep. De vertegenwoordigers van de doelgroep in het project Ravenswaerde voelt zich dan ook ‘gehoord’ in het proces en is betrokken gebleven vanaf het eerste initiatief van het project tot en met de start van de bouw. In het project 1^e Pijnackerstraat is er een cliëntenplatform opgericht dat regulier overleg voerde over de bouw en inrichting. Op het aanvraagformulier van dit project staan geen vertegenwoordigers van de doelgroep als deelnemende partij vermeld. Op het aanvraagformulier van het project Elzenhof staat de bewonerscommissie als deelnemende partij vermeldt, terwijl de bewonerscommissie in het proces van projectontwikkeling niet betrokken zijn geweest. De bewonerscommissie heeft alleen de eerste vergadering bijgewoond. De andere partijen geven als verklaring voor het niet verder betrekken van de bewonerscommissie dat de wijziging van de bestemmingsplannen het proces heeft stil gelegd. Nadat de procedure was doorlopen is de bewonerscommissie niet verder meer betrokken. De bewonerscommissie is via regulier overleg tussen de woningcorporatie en de bewonerscommissie wel op de hoogte gebleven, aldus de woningcorporatie. Er is geen informatie hierover vanuit de bewonerscommissie. In de andere twee projecten, Zilverstaete en Hagendal zijn er geen vertegenwoordigers van de doelgroep

¹⁴ Het College van Burgermeester en Wethouders

betrokken geweest in de projectontwikkeling. De partijen zien ook geen rol voor de vertegenwoordigers van de doelgroep in het proces.

5.4.5 Voor- en nadelen van de samenwerking

In alle projecten kwam naar voren dat een integrale aanpak meerwaarde heeft. Het gezamenlijke doel staat voor alle partijen voorop. Een voordeel is dat door de gezamenlijke aanpak er draagvlak is voor het project. Er vindt kennisuitwisseling plaats tussen de sectoren wonen en zorg waardoor de kwaliteit van wonen verbeterd voor een bepaalde doelgroep. Met name de woningcorporaties vonden kennisuitwisseling een belangrijk voordeel van de samenwerking. Daarnaast was voor alle woningcorporaties imago verbetering een belangrijk voordeel. Voor de woningcorporatie in het project Zilverstaete was het een doel op zich, landelijke en regionale bekendheid verkrijgen. De zorginstellingen noemen vooral het voordeel: het kunnen overdragen van de exploitatie en het beheer van een wooncomplex aan de woningcorporatie. Bij de projecten Ravenswaerde en 1^e Pijnackerstraat wordt tevens als voordeel opgemerkt dat de wensen van de cliënten zijn beantwoord. Bij het project 1^e Pijnackerstraat wordt het voordeel genoemd dat er eenduidig beleid kan worden gevoerd door beide zorginstellingen. Voorheen werden de afspraken tussen de zorginstellingen niet nageleefd. De welzijnsorganisatie in het project Elzenhof vindt het leren kennen van de organisaties in de zin van grenzen en capaciteit met een blik op de toekomst een voordeel.

Als nadeel werd in de projecten Ravenswaerde, 1^e Pijnackerstraat en Elzenhof de 'traagheid' van het proces genoemd. Het kost meer tijd en energie om de plannen af te stemmen en vraagt daardoor uithoudingsvermogen. Het formuleren van een gezamenlijk doel kost in de beginfase tijd. Het afbakenen van ieders verantwoordelijkheden in het project. In het project 1^e Pijnackerstraat werd de complexiteit en tegenstrijdigheid van de wet- en regelgeving genoemd als belemmering voor de samenwerking. Bij het vormgeven van een gezamenlijk project kost het veel tijd om de geldstromen goed en volgens de voorgeschreven wijze te reguleren. De partijen van het project Hagendal en de zorginstelling van het project Zilverstaete konden geen nadelen benoemen, ze benoemden alleen mogelijke nadelen zoals het ontstaan van conflicten en wrijving tussen de verschillende partijen.

5.4.6 Resultaat

Resultaat van de projecten

In twee projecten komen gebreken naar voren in het eindresultaat. In het project Zilverstaete kwam de zorginstelling tijdens de bouw achter elementen in het wooncomplex die niet aangepast waren aan de eisen die hier vanuit de zorg aan gesteld zijn. De zorginstelling was in de ontwikkelingsfase niet in staat een duidelijk zorgplan en bouweisen te formuleren door een interne directiecrisis. De bouw is zover mogelijk nog aangepast, maar bijvoorbeeld de ingebouwde lift is te klein voor een brancare of bed. Het was niet meer mogelijk deze te vervangen. In het project Ravenswaerde heeft de woningcorporatie de financiële beheersbaarheid van het project boven de kosten van toegankelijkheid van de woning geplaatst. Dit ondanks de afstemming tussen de partijen en het vaststellen van een programma van eisen. Afsproken was dat de individuele aanpassingen via de WVG zouden worden vergoed en gerealiseerd. Dit was niet afgestemd met de gemeente. Bij het indienen van de

aanvragen heeft de gemeente deze verzoeken afgewezen. De gemeente was van mening dat het de taak van de woningcorporatie was dat tijdens de bouw de toegankelijkheid van de woningen voor deze doelgroep werd meegenomen.

Realisatietermijn

Bij het indienen van het subsidieverzoek werd tevens een einddatum gevraagd van oplevering. Drie maanden na oplevering van het project moest het aanvraagformulier voor definitieve vaststelling ontvangen zijn bij VROM. De projecten konden uitstel aanvragen als daar gegronde redenen voor waren. Uitstel van het realisatietermijn heeft hele verschillende oorzaken. In de projecten 1^e Pijnackerstraat en Ravenswaerde heeft het vaststellen van een gezamenlijk programma van eisen de realisatie vertraagd. Het afstemmen van de plannen met alle partijen heeft veel tijd gekost. De projecten Elzenhof en Zilverstaete zijn later gerealiseerd vanwege het moeten doorlopen van de procedure voor wijziging van het bestemmingsplan. De reden voor vertraging binnen het project Hagendal is onbekend.

Toekomstige projecten

Alle partijen hebben plannen voor gezamenlijke projecten in de toekomst. Vaak ook plannen voor samenwerking met andere partijen, zoals andere zorginstellingen en woningcorporaties. Gemeenten, welzijnsorganisaties of organisaties die de doelgroep vertegenwoordigen worden niet genoemd als samenwerkende partij.

Doelstellingen van de regeling

Uit de vraag of de drie doelstellingen zijn behaald, kwam duidelijk naar voren dat de samenwerking in alle projecten een belangrijke rol speelt. In alle projecten wegen de voordelen van de samenwerking zwaarder dan de nadelen. Zelfs in het project Ravenswaerde was de realisatie van de zelfstandige woningen voor jongeren met NAH belangrijker dan de nadelen. De woningen waren in gebreke en belemmeren de jongeren in het zelfstandig functioneren. In vier van de vijf projecten waren de wensen en behoefte van cliënten of vertegenwoordigers van de doelgroep aanleiding tot projectontwikkeling. In twee projecten, Ravenswaerde en 1^e Pijnackerstraat, hebben de vertegenwoordigers van de doelgroep gedurende het gehele proces van projectontwikkeling een belangrijke rol gespeeld. Op de vraag of het project innovatief is, wordt in twee projecten (onderdelen van) het project innovatief genoemd. In het project 1^e Pijnackerstraat wordt het eindresultaat uniek genoemd door de inspraak van de cliënt. Het eindresultaat is op maat gemaakt. Het project Zilverstaete noemt haar project deels uniek door de implementatie van domotica in het wooncomplex.

5.5 Projectbeschrijving van afgewezen projecten

Ter voorbereiding op de telefonische enquête zijn de dossiers van de afgewezen projecten bestudeerd. Een omschrijving van de reden van afwijzing en de inhoud van de projecten wordt eerst besproken (5.5). Vervolgens worden de resultaten van de telefonische enquête weergegeven (5.6).

Verantwoording

Alle afgewezen projecten uit de provincie Zuid-Holland en Gelderland binnen tender 1, categorie b zijn geselecteerd. Van de zevenentwintig geselecteerde projecten zijn er zesentwintig afgewezen projectvoorstellen meegenomen in dit onderzoek (zie Bijlage XXIII). Eén dossier was zoek.

Grond van Afwijzing

De voornaamste reden van afwijzing is dat *“de aangevraagde informatie niet is ontvangen waardoor beoordeling van het project niet mogelijk is of de meerkosten van het projecten niet aangetoond zijn”* (54%). De andere redenen van afwijzing zijn dat: *“het project niet innovatief wordt bevonden in de zin van geen nieuwe samenwerking, nieuw product of technologie”* (19%) en *“het project is al gestart met de uitvoering van het project”* (19%). Bijna 80% van de projecten is afgewezen op grond van formele vereisten en 20% van de aanvragen voldoet niet aan de doelstelling van de regeling (zie Bijlage XXIV). Dit komt redelijk overeen met de gegevens over heel tender 1 (zie Bijlage XIII).

Bezwaarschriften

Van de afgewezen projecten heeft 38% bezwaar ingediend (zie Bijlage XXV). In meer dan de helft (70%) van de bezwaarschriften is het besluit tot afwijzing gehandhaafd. Naar aanleiding van bezwaar heeft 30% van de afgewezen projecten een subsidietoekenning ontvangen. Het gemiddelde toegekende bedrag is €138.169,95. Het hoogst toegekende bedrag is €428.431 en het laagst toegekende bedrag €22.689. De projecten die subsidie toegekend hebben gekregen naar aanleiding van bezwaar, waren bijna allemaal afgewezen op grond van formele vereisten, zoals tekort aan informatie over de meerkosten. Mogelijke verklaring hiervoor is dat in de eerste tender het beoordelingsteam onder hoge werkdruk heeft gewerkt waardoor fouten zijn gemaakt (zie hoofdstuk 3.1.3).

Projectbeschrijving

De doelgroepen van de afgewezen projecten zijn vooral ouderen (45%) (zie Bijlage XXVI). De andere doelgroepen zijn gehandicapten (10%) en psychiatrische patiënten (16%). In bijna een kwart van de voorstellen (29%) gaat het om een combinatie van doelgroepen, voornamelijk ouderen en gehandicapten. De verdeling van de doelgroepen loopt vrijwel gelijk tussen de provincies. Vanuit de provincie Gelderland is er geen projectvoorstel ontvangen voor de doelgroep psychiatrische patiënten. Het aantal samenwerkende partijen is gemiddeld vier. Het gemiddelde in de provincie Gelderland ligt iets lager (3,33) dan in de provincie Zuid-Holland (3,875). Het verschil in het stedelijke gebied en het buitengebied is minder sterk dan bij de gesubsidieerde projecten (zie hoofdstuk 5.3.1). De beschrijving van het doel van de projecten komt overeen met het beeld van de projecten die subsidie hebben ontvangen. Meer dan de helft (54%) van de projecten is gericht op de bouw van zelfstandige woningen met zorgaanbod. Daarnaast zijn er projectvoorstellen voor zorgsteunpunten (23%), domoticoepassingen (12%) en verbindingsbruggen tussen een wooncomplex en een verpleeg- en verzorgingshuis (8%).

Beoordeling

Voor de beoordeling van de afgewezen projecten is in bijna de helft (46%) van de projectvoorstellen een beoordelingscore berekend (zie Bijlage XXVII). De beoordelingscore is gemiddeld 69 punten. Dit

is niet veel lager dan de gemiddelde beoordelingscore (70) van de onderzochte gesubsidieerde projecten (zie hoofdstuk 5.3.4). Onduidelijk is wanneer de beoordelingscore is berekend en op grond van welk advies een projectvoorstel werd afgewezen. Bijvoorbeeld een project is afgewezen; op grond van inhoudelijke vereisten, "*het project wordt niet innovatief bevonden, er is geen sprake van nieuwe samenwerking, technologie of product*". Dit besluit is genomen terwijl er geen beoordelingscore is berekend. In het dossier is alleen een advies van VWS aanwezig dat aangeeft dat het project niet innovatief wordt bevonden. Van een ander project is er wel een beoordelingscore opgemaakt, terwijl het projectvoorstel wordt afgewezen op grond van formele vereisten "*het project is al gestart*". Voor geen van de projectvoorstellen is advies gevraagd van IHM. In 8% van de projecten is advies gevraagd aan CFV. Het besluit het projectvoorstel af te wijzen wordt genomen voor het advies van CFV is ontvangen. In 19% van de projecten wordt advies gevraagd aan ISV. In vrijwel alle gevallen wordt akkoord gegeven. In één project worden voorwaarde gesteld voor de realisatie van het project. Opvallend is dat bij de beoordeling van deze afgewezen projecten advies is gevraagd aan ISV en CFV. Dit in tegenstelling tot de beoordeling van de gesubsidieerde projecten, waar was er geen aanleiding tot het vragen van advies aan ISV en CFV. In 69% van de ingediende projectvoorstellen is er een advies vanuit het zorgkantoor aanwezig. In 69% van de adviezen van het zorgkantoor wordt een positief advies uitgebracht. In één advies uit de provincie Gelderland wordt gesproken van matig positief. Voor 81% van de projectvoorstellen heeft VWS advies uitgebracht. Van deze adviezen is 50% positief, dat houdt in dat het advies 'toekennen' of 'in principe toekennen' is gegeven. VWS geeft in haar advies ook aan of het project innovatief is. In 42% van de projectvoorstellen wordt het project niet innovatief genoemd. Ook hier blijkt dat VWS en het beoordelingsteam andere maatstaven hanteren voor het meten van innovativiteit. Voor een project wordt een beoordelingscore van 91 punten toegekend en VWS noemt het project niet innovatief. Een ander project heeft een beoordelingscore van 52 punten en wordt door VWS innovatief bevonden.

5.6 Resultaten telefonische enquête onder afgewezen projecten

Verantwoording telefonische enquête

Alle afgewezen projecten uit de provincie Zuid-Holland en Gelderland binnen tender 1, categorie b zijn benaderd. Met de aanvragers van de subsidie is telefonisch contact opgenomen. Alle aanvragers van de projecten hebben meegewerkt aan het onderzoek.

Cijfers

Het aantal daadwerkelijk afgewezen projecten ligt lager dan de 26 projecten. Vier projecten hebben subsidie ontvangen naar aanleiding van bezwaar en worden niet als afgewezen project beschouwd. Van de 22 afgewezen projecten zijn 15 projecten (68%) gerealiseerd of wordt nog gerealiseerd zonder wzsr-subsidie (zie Bijlage XXVIII). Er zijn twee projecten niet gerealiseerd. Van de projecten die geen subsidie hebben ontvangen binnen de eerste tender heeft 28% opnieuw een voorstel ingediend bij een volgende tender. Van de projecten die nogmaals hun voorstel hebben ingediend, was dat voor 23% van de projecten met succes. Van de ingediende projectvoorstellen die verder geen subsidietoekenning hebben ontvangen vanuit de wzsr, is 18% nog steeds in de ontwikkelingsfase. Uit de projectvoorstellen bleek dat in 5% van de projecten al begonnen was met de

uitvoering voor de subsidieaanvraag was ingediend. Een overzicht van het geheel en de verschillen tussen de provincies zie tabel 5.4.

Is het project gerealiseerd?	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	In procenten
Ja, met subsidie uit andere tender	1	4	5	23%
Ja, zonder wzs-subsidie	3	7	10	45%
Ja, project was gestart voor subsidie voorstel ingediend werd.	0	1	1	5%
Nog niet	2	2	4	18%
Nee	0	2	2	9%
Totaal	6	16	22	100%

Tabel 5.4 Resultaten afgewezen projecten

Niet gerealiseerde projecten

Twee afgewezen projecten zijn niet gerealiseerd. Eén project is 'De Slimme Sleutel'. In dit project gaat het om domoticatoepassingen die niet gerealiseerd volgens het ingediende plan. In andere projecten zijn wel onderdelen van deze domoticatoepassingen geïmplementeerd. Knelpunt in de realisatie van dit projectvoorstel was de financiering. Er is zonder succes gezocht naar andere organisaties voor meefinancieren. Benaderd zijn een woningcorporatie, gemeente, zorgkantoor, provincie en zorgverzekeraars. Van het tweede project dat niet gerealiseerd is, zijn de plannen totaal gewijzigd. Momenteel is de subsidieaanvrager bezig met de ontwikkeling van plannen voor het bouwen van een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang in plaats van een woon-werkboerderij voor cliënten met psychosociale problemen. Reden voor het niet realiseren van het project was dat de partijen er zowel inhoudelijk als financieel niet uitkwamen.

Gerealiseerde projecten

Van de projecten die zijn (of worden) gerealiseerd zonder wzs-subsidie is (of wordt) 73% gerealiseerd in dezelfde vorm (zie Bijlage XXIX). In 80% van de projecten is (of wordt) het project ook met dezelfde samenwerkende partijen gerealiseerd. Vier projecten hebben een andere vorm gekregen. Twee projecten zijn wel gerealiseerd, maar in een intramuraal setting¹⁵. Daarbij is de vorm van het project als de samenstelling van de projectgroep veranderd. Eén projectvoorstel is ingediend bij het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen op grond van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen

¹⁵ Met het intramuraal pakket krijgt de cliënt de kosten voor het wonen, verblijf, zorg en welzijn vanuit de AWBZ vergoed. Intramuraal zorg vindt altijd 'in natura' plaats en krijgt de cliënt via het 'verblijf' aangeboden

(WZV)¹⁶. De reden voor verandering van het projectplan was: “De onzekerheid rond de wet- en regelgeving was te groot. Het uitzoeken van de geldstromen te ingewikkeld en complex.” In het andere project is niet gerealiseerd door de aanvrager (woningcorporatie), maar heeft de zorginstelling zelfstandig het project uitgevoerd. De prijs die werd gevraagd door het College Sanering¹⁷ voor de grond van de zorginstelling was een commerciële marktprijs en daardoor te hoog voor de woningcorporatie. De andere twee projecten die in een andere vorm gerealiseerd zijn daarvan is één in een minimale vorm gerealiseerd en de andere in een bredere setting. Het project dat in een minimale vorm is uitgevoerd, kon de financiële begroting niet rond krijgen. Het tweede project gerealiseerd in een bredere setting daarvan is zowel het projectplan uitgebreid als de samenstelling van de projectgroep. Aan de projectgroep zijn een welzijnsorganisatie, twee zorginstellingen en de gemeente toegevoegd.

De termijn van realisatie is in 60% van de gevallen uitgesteld (zie Bijlage XXX). Ook hier werd in twee projecten gesproken van vertraging door het doorlopen van de procedure voor het wijzigen van het bestemmingsplan.

Financiering

In 89% van de projecten is hetzelfde begrote budget geïnvesteerd in het project (zie Bijlage XXXI). De financiering is in 45% van de afgewezen projecten bekostigd door meer eigen middelen in te zetten. In 36% van de projecten is subsidie ontvangen vanuit de wzs, gemeente, provincie of andere fondsen. In 9% van de projecten kon de financiering rond komen door een combinatie van meer eigen middelen en een ontvangen subsidie. Van de afgewezen projecten heeft 9% de financiering niet rond gekregen, waardoor het project niet gerealiseerd is.

Beoordeling

Tijdens de telefonische enquête is gevraagd naar de beoordeling van de projectvoorstellen door de overheid. Van veel projecten zijn gegevens bekend over de beoordeling onbekend (50%) (zie Bijlage XXXII). De geïnterviewde personen waren vaak niet betrokken geweest bij het indienen van het subsidieverzoek of de personen wisten het niet meer omdat het te lang geleden was. Bij minder dan de helft (32%) van de afwezen projectvoorstellen was de beoordelingscriteria niet duidelijk. Projecten die aangaven dat de beoordeling niet duidelijk was, hebben vaak geen bezwaar aangetekend. De reden dat ze geen bezwaar hebben aangetekend, is omdat het niet lonend zou zijn om nogmaals tijd en energie te investeren in het subsidieverzoek. Deze subsidieaanvragers waren van mening dat de tijd die geïnvesteerd moet worden voor het indienen van een plan niet in verhouding staat tot het mogelijke resultaat en de termijn van indienen te kort was.

5.7 Conclusies

¹⁶ Op grond van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV) is onder andere de taak gedelegeerd aan College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen de minister van VWS te adviseren over individuele bouwinitiatieven.

¹⁷ Het College Sanering ziekenhuisvoorzieningen is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat op grond van de Wet ziekenhuisvoorzieningen taken verricht op het terrein van de sanering van instellingen voor gezondheidszorg en dat betrokken is bij de verkoop van onroerende zaken van instellingen.

De onderzoeksresultaten uit de interviews en de enquêtes worden hier samengevoegd. Enkele algemene conclusies en veronderstellingen worden weergegeven.

Projecten

De projectomschrijvingen van de afgewezen en gesubsidieerde projecten komen sterk overeen (zie Bijlage XXXIII). Het gaat in meer dan de helft (52%) van de onderzochte projecten om zelfstandige woningen voor ouderen.

Samenwerkingsproces

Er kunnen twee overlegvormen onderscheiden in de gesubsidieerde projectgroepen: ad hoc en regulier overleg. Verondersteld wordt dat bij meer dan twee deelnemende partijen er regulier overleg plaatsvindt, mits er geen wijziging van het bestemmingsplan nodig is. Een wijziging van het bestemmingsplan legt het samenwerkingsproces tijdelijk stil, met als gevolg dat het vervolgoverleg ad hoc plaatsvindt. Bij kleine projecten van twee deelnemende partijen is regulier overleg niet nodig en wordt ad hoc overlegd.

Proces

De wens van de cliënt of bewoner was in vier van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten de aanleiding voor het eerste projectinitiatief. In drie projecten een wijziging in de directe omgeving van de zorginstelling aanleiding tot concrete projectontwikkeling. Een woningcorporatie en zorginstelling ontwikkelen vaak samen een project.

Partijen

In alle onderzochte projecten is een woningcorporatie en zorginstelling betrokken. De gemeente is in één van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten een deelnemende partij. De gemeente wordt door zowel zichzelf, als de andere partijen een faciliterende rol toegekend. In één onderzocht gesubsidieerd project is een welzijnsorganisatie betrokken. In de andere projecten werd een samenwerkingsverband met een welzijnsinstelling niet logisch gevonden. De vertegenwoordigers van de doelgroep zijn in twee projecten gedurende het gehele proces van projectontwikkeling betrokken.

Doelstellingen van de regeling

Het gezamenlijk ontwikkelen van een project is voor alle partijen in de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten belangrijk. Alle partijen vinden de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. De wensen en behoeften van de doelgroep waren in vier projecten aanleiding tot projectontwikkeling. In twee projecten wordt gesproken van innovatieve elementen van de projecten. Het gaat hierbij om de afstemming met de cliënt en de implementatie van domotica.

Realisatie van afgewezen projecten

Van de afgewezen projecten is (of wordt) 91% gerealiseerd. Meer dan de helft van de projecten (68%) is (of wordt) gerealiseerd zonder wzs-r-subsidie. Van de projecten die gerealiseerd zijn (of worden) zonder wzs-r-subsidie, wordt 80% door dezelfde projectgroep gerealiseerd en 73% in dezelfde vorm.

Hoofdstuk 6. Theoretische analyse van het onderzoek op projectniveau

Aan de hand van het theoretische model wordt de analyse beschreven van het onderzoek op projectniveau (zie hoofdstuk 4.6). De factoren van invloed op het ontstaan van samenwerking worden omschreven: de externe en interne factoren (6.1. en 6.2). Vervolgens wordt gekeken naar de invloed van de factoren op het saldo voor- en nadelen (6.3). Centrale vraag is of er een verband is te leggen tussen de subsidieregeling en een verandering in het saldo voor- en nadelen voor een actor. Belangrijk is inzicht te krijgen in de factoren die van invloed zijn op de samenwerking tussen de actoren in de sectoren wonen, zorg en welzijn. Vervolgens kunnen er conclusies getrokken worden over de samenwerking binnen de onderzochte projectgroepen (6.4). Afsluitend worden de conclusies samengevat en een reflectie gegeven op het theoretische model (6.5).

6.1 Externe factoren

Institutionele machtsverhoudingen (factor a)

De institutionele machtsverhoudingen zijn de wetten en regels die zowel binnen het netwerk, als in de relatie tot de overheid van kracht zijn.

In de subsidieregeling was de voorwaarde opgenomen dat minimaal twee partijen het projectvoorstel moesten ondertekenen. In de interviews kwam naar voren dat de projectgroep al was samengesteld ver voor het indienen van het subsidieverzoek (zie hoofdstuk 5.4.2). De samenstelling van de projectgroep is ook niet veranderd naar aanleiding van het indienen van het subsidieverzoek waar een hoger aantal samenwerkende partijen de kans op subsidie verhoogde. Uit het onderzoek onder de afgewezen projecten blijkt 80% te zijn (of te worden) gerealiseerd door dezelfde projectgroep als aangegeven op het aanvraagformulier (zie hoofdstuk 5.6). Het gaat hier om de projecten die zonder wzsr-subsidie zijn gerealiseerd. De indruk ontstaat dat het wegvallen van de voorwaarde dat samenwerking noodzakelijk maakt, geen invloed heeft gehad op de projectgroep van de projecten gerealiseerd zonder wzsr-subsidie. Het is ook mogelijk dat de projectgroepen van de afgewezen subsidieaanvragen op basis van de opgedane ervaring zijn blijven samenwerken. Echter is dit niet aannemelijk, gezien de informatie uit de interviews met de partijen van de gesubsidieerde projecten.

Uit de beschrijving van het samenwerkingsproces blijkt dat in twee van de vijf projecten het samenwerkingsproces stil kwam te liggen door het moeten doorlopen van de procedure voor een wijziging van bestemmingsplan (zie hoofdstuk 5.4.3). Ook in de telefonische enquête wordt door twee projecten aangegeven, dat het doorlopen van de procedure voor het wijzigen van het bestemmingsplan de realisatie van het project heeft vertraagd (zie hoofdstuk 5.6). Hieruit ontstaan de indruk dat de procedure voor de wijziging van een bestemmingsplan een vertragende factor is voor samenwerking. Het gaat hier niet om een belemmering voor de realisatie van de projecten. Alle projecten die te maken hadden met een wijziging van bestemmingsplan waren wel voornemens of hebben het project gerealiseerd.

De complexiteit van de wet- en regelgeving is in één interview door een zorginstelling genoemd als belemmering voor het ontstaan van samenwerking (zie hoofdstuk 5.4.5). Het afstemmen van de financieringsstromingen tussen de verschillende sectoren is tijdrovend en een lastig proces. Iedere sector heeft zijn eigen procedures en regels. Ook in de telefonische enquête is de complexiteit van de wet- en regelgeving eenmaal als reden voor het niet realiseren van een extramuraal project genoemd. Het project is wel gerealiseerd, maar in een intramurale setting. De onzekerheid over de continuïteit van de financiering van het project was de reden voor de verandering (zie hoofdstuk 5.6).

Heersende beleidsparadigma's (factor b)

De heersende beleidsparadigma's zijn de opvattingen, normen en definities van beleidsproblemen in de sectoren over de gewenste uitvoering.

De samenwerking binnen de onderzochte afgewezen en gesubsidieerde projecten bestaan alle uit een woningcorporatie en een zorginstelling. Beide type organisaties zijn overtuigd van de meerwaarde van het ontwikkelen van gezamenlijke projecten (zie hoofdstuk 5.4.4). Uit de interviews kwam naar voren dat de samenwerking tussen de woningcorporatie en zorginstelling als een logisch samenwerkingsverband werd beschouwd door alle geïnterviewde partijen.

De rol van de vertegenwoordigers van de doelgroep verschilt in de onderzochte gesubsidieerde projecten. In twee projecten hebben de vertegenwoordigers een belangrijke rol in de projectontwikkeling. In de andere projecten werden de vertegenwoordigers niet beschouwd als logische deelnemende partijen in het ontwikkelen van de projecten.

In alle projecten komt naar voren dat zowel de gemeente zelf als de andere partijen, geen rol zien voor de gemeente in de projectontwikkeling. De gemeente heeft een faciliterende rol en wordt in geen enkel project inhoudelijke betrokken. Ervan uitgaande dat een gemeente een toegevoegde waarde kan bieden als zij betrokken wordt gedurende het gehele proces van projectontwikkeling, kan deze rolopvatting over de gemeente een belemmering vormen voor de inhoudelijke betrokkenheid van de gemeente in het ontwikkelen van gezamenlijke projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

Een welzijnsorganisatie is in één van de onderzochte gesubsidieerde projecten vertegenwoordigd. Zij ziet voor zichzelf ook geen rol in het ontwikkelen van projecten. Het is een taak voor de zorginstelling en de woningcorporatie. De andere partijen, woningcorporatie en zorginstelling, zien een welzijnsorganisatie niet als een logische deelnemende partij. Een zorginstelling kan de activiteiten (vb. bingo, cursussen) die geboden worden aan de bewoners van de intramurale instellingen op basis van de functie verblijf ook aanbieden aan wijkbewoners. Dat maakt de toegevoegde waarde van een welzijnsinstelling klein.

Legitimiteit (factor c)

Legitimiteit betekent dat onder druk van normen, regels of principes samenwerking ontstaat. Het kan ook op het gebied van reputatie, imago en dergelijke liggen.

Voor de woningcorporaties van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten het verkrijgen van legitimiteit door het verbeteren van het imago een belangrijke reden voor de samenwerking (zie hoofdstuk 5.4.5). Bijvoorbeeld in het project Zilverstaete was regionale en landelijke bekendheid een doel op zich voor de woningcorporatie. In alle onderzochte projecten werd door de andere partijen, zorginstelling, welzijnsinstelling, vertegenwoordigers van de doelgroep of een gemeente, het verkrijgen van legitimiteit niet genoemd als reden voor de samenwerking.

Consistentie van beleid

Onder consistentie van beleid wordt verstaan de wijze waarop beleidslogica's van de verschillende sectoren zijn te verenigen.

Geen van partijen van de onderzochte gesubsidieerde projecten hebben inconsistentie van beleid genoemd als belemmering voor het ontstaan van samenwerking. Uit de telefonische enquête blijkt, zoals genoemd bij factor a, dat voor één project onzekerheid over de financiële stromingen een reden was om het project intramuraal te realiseren.

6.2 Interne factoren

Beschikbaarheid van hulpbronnen (factor e)

De beschikbare hulpbronnen zijn de middelen die een organisatie ter beschikking heeft: arbeidskracht, financiële middelen, kennis en toegang tot andere organisaties.

De rol van de financiële steun vanuit de subsidieregeling is nader onderzocht. Uit het onderzoek onder de afgewezen projecten blijkt 68% van de afgewezen projecten gerealiseerd is (of wordt) zonder wzs-r-subsidie (zie Bijlage XXVIII). Er blijken ook alternatieve financieringsbronnen te zijn zoals eigen middelen van de woningcorporaties en Wet Ziekenhuisvoorzieningen. Hieruit ontstaat de indruk dat extra financiële steun geen voorwaarde is voor de realisatie van de projecten op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening.

Van alle onderzochte gesubsidieerde projecten is de woningcorporatie de subsidieaanvrager (zie Bijlage XXI). Het subsidiegeld wordt beheerd door de woningcorporatie en geïnvesteerd in de bouw. De extra financiële middelen worden via de bouw van het wooncomplex aan de andere deelnemende partijen beschikbaar gesteld. De uitwisseling van kennis en expertise was voor de woningcorporaties een belangrijk voordeel van de samenwerking. De zorginstellingen, welzijnsinstelling en vertegenwoordigers van de doelgroep stelden kennis over zorg, welzijn en de wensen van de cliënten beschikbaar voor de bouw van het wooncomplex. Dit is een belangrijke verschuiving in beschikbare hulpbronnen tussen de organisaties.

De beïnvloeding van de partijen onderling komt als sterkste naar voren bij de cliënten en vertegenwoordigers van de doelgroep. De wensen en behoeften van cliënten of vertegenwoordigers van de doelgroep waren in vier van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten aanleiding tot het

ontwikkelen van een project (zie hoofdstuk 5.4.2). De zorginstellingen namen vaak het initiatief over en benaderden een woningcorporatie waar al contact mee was.

De gemeenten en welzijnsorganisaties hebben in de onderzochte projecten geen invloed uitgeoefend op de projectontwikkeling (zie 5.4.4). Zowel de gemeente zelf, als de andere partijen zien de gemeente als faciliterende actor. De gemeente zou geen rol hebben in de beïnvloeding van de projectplannen. De welzijnsorganisatie in het project Elzenhof ziet voor zichzelf geen rol in de planontwikkelingsfase. De welzijnsorganisatie heeft alleen met de zorginstelling overleg gevoerd over het project. In de andere projecten waren er geen welzijnsorganisaties betrokken.

Doelmatigheid (factor f)

Doelmatigheid is de wijze waarop het gestelde doel bereikt is (efficiency).

Als nadeel van de samenwerken werd traagheid van het proces genoemd door de partijen van drie projecten (zie hoofdstuk 5.4.5). Dit waren de projecten waar met meer dan twee deelnemende partijen werd samengewerkt. Oorzaak van de traagheid was het afstemmen tussen alle partijen wat veel tijd en energie kost. Daarnaast is als reden voor de traagheid meerdere malen genoemd het verschil in werkwijze tussen de organisaties (zie hoofdstuk 5.4.5). Een zorginstelling is in de besluitvorming gebonden aan allerlei afspraken in de zin van procedures en regels. Woningcorporaties zijn in sterkere mate onafhankelijk en spraken daardoor vaak van een stukje autonomie verlies. Het slagvaardig en snel handelen werd beperkt. In twee projecten konden partijen geen nadelen benoemen (zie hoofdstuk 5.4.5). Dit betreft de projecten waar twee deelnemende partijen samenwerkten. De indruk ontstaat dat de doeltreffendheid afneemt als het aantal samenwerkende partijen toeneemt.

Doeltreffendheid (factor g)

Doeltreffendheid is de mate waarin het gestelde doel bereikt is (effectiviteit)

Uit het onderzoek onder de gesubsidieerde projecten blijkt dat alle partijen kwaliteitsverbetering als groot voordeel zien van de samenwerking (zie hoofdstuk 5.4.5). Door de kennisuitwisseling tussen de sectoren wonen en zorg wordt de kwaliteit van wonen verbeterd voor bepaalde doelgroepen. De organisaties kunnen zich door de samenwerking concentreren op de zaken waar ze expertise voor hebben. De woningcorporaties en zorginstellingen beschreven het in de interviews vaak als 'ieder kan nu doen waar hij/zij goed in is'.

Risico spreiding (factor h)

Onder risico spreiding wordt verstaan de reductie van onzekerheden en spreiding van verantwoordelijkheid, anders gezegd de stabiliteit.

De projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn waren nieuwe projectvormen. De betreding van een nieuwe markt. Het financiële risico voor de projecten is vooral gedragen door de woningcorporaties. Als het project niet zou slagen, zou de woningcorporatie een wooncomplex in het

beheer hebben dat niet breed inzetbaar is. Alle wooncomplexen zijn afgestemd op een specifieke doelgroep. Verondersteld kan worden dat de subsidieregeling het financiële risico voor de woningcorporaties heeft doen verminderen. Geen van woningcorporaties heeft in een interview dit voordeel echter benoemd (zie hoofdstuk 5.4.5). Door de zorginstelling is het kunnen overdragen van de exploitatie en beheer van het wooncomplex meerdere malen genoemd. Door de samenwerking kan de zorginstelling de verantwoordelijkheid voor het bouwen en het beheer van het wooncomplex overdragen aan de woningcorporatie. Voor de andere organisaties, gemeente, welzijnsinstelling en vertegenwoordigers van de doelgroep was er nauwelijks sprake van risicospreiding. Zij droegen geen financieel risico voor de projecten.

6.3 Saldo voor- en nadelen

In de interviews werd door alle deelnemende partijen in de gesubsidieerde projecten genoemd dat de voordelen van het gezamenlijk ontwikkelen van een project zwaarder wegen dan de nadelen (zie hoofdstuk 5.4.5). De doeltreffendheid van het gezamenlijk ontwikkelen van een project nam voor alle partijen toe.

Belangrijke vraag is of door de subsidieregeling het saldo voor- en nadelen is veranderd voor een actor. De subsidieregeling probeerde invloed uit te oefenen op de externe factor institutionele machtsverhoudingen door voorwaarde te stellen aan de samenstelling van de projectgroep en op de interne factor beschikbare hulpbronnen door subsidiegeld beschikbaar te stellen. Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat de voorwaarde vanuit de subsidieregeling en de verhoogde kans op subsidie bij een hoger aantal samenwerkende partijen, geen invloed heeft gehad op de samenstelling van de projectgroep. Uit de interviews blijkt de samenstelling van de projectgroepen al ver voor de subsidieregeling was bepaald. Bij het indienen van het subsidieverzoek is dit niet gewijzigd. Van de onderzochte afgewezen projecten is (of wordt) 80% gerealiseerd door dezelfde projectgroep als aangegeven op het aanvraagformulier. Dit betreft de projecten die zonder wzs-r-subsidie zijn (of worden) gerealiseerd. Ook ontstaat de indruk dat de beschikbare hulpbronnen van de subsidieregeling geen voorwaarde waren voor de realisatie van de projecten. In de interviews met partijen van de gesubsidieerde projecten werd aangegeven, dat het subsidiegeld geen voorwaarde was voor de realisatie. Van de onderzochte afgewezen projecten is (of wordt) 91% gerealiseerd, waarvan 68% zonder wzs-r-subsidie. De beïnvloeding van de subsidieregeling via de externe factor institutionele machtsverhoudingen en/of de interne factor beschikbare hulpbronnen zou tevens andere factoren hebben kunnen beïnvloeden. Uit de interviews komen geen duidelijke aanwijzingen naar voren dat de subsidieregeling van invloed is geweest op de andere factoren.

Belangrijke vervolgvraag is welke factoren wel van invloed zijn op de realisatie van de projecten en de samenwerking tussen de sectoren. Voor de woningcorporaties is de uitwisseling van hulpbronnen een belangrijke factor. De kennis over de zorg die nodig is voor het bouwen van een woonzorgcomplex. Een andere belangrijke factor is legitimiteit. Landelijke en regionale bekendheid. Daarnaast wordt verondersteld dat de heersende beleidsparadigma's en risico spreiding bijdragen aan de samenwerking. Alle partijen zien de samenwerking tussen de woningcorporatie en zorginstelling als

logisch samenwerkingsverband. Voor de zorginstellingen is risico spreiding het belangrijkste voordeel van de samenwerking. Het kunnen overdragen van de verantwoordelijkheid voor de exploitatie en beheer van het wooncomplex.

Gezien het lage aantal betrokken gemeenten (1), welzijnsinstellingen (1) en partijen die de doelgroep vertegenwoordigen (1) wordt voor deze partijen voornamelijk gezocht naar belemmeringen voor de samenwerking. Voor de samenwerking met de gemeente is het heersende beleidsparadigma de belangrijkste belemmering. Alle geïnterviewde partijen hadden de opvatting dat de gemeente alleen een faciliterende rol heeft. Een welzijnsinstelling wordt niet als een logische deelnemende partij ervaren. Een zorginstelling kan de activiteiten (vb. bingo, cursussen) die geboden worden aan de bewoners van de intramurale instellingen op basis van de functie verblijf ook aanbieden aan wijkbewoners. Dat maakt de toegevoegde waarde van een welzijnsinstelling klein. Over de rol van de vertegenwoordiging van de doelgroep is een zeer wisselend beeld ontstaan. De wensen en behoeften zijn in vier van de vijf onderzochte projecten aanleiding tot projectontwikkeling. Over de betrokkenheid van deze partij gedurende het gehele proces van projectontwikkeling zijn verschillende opvattingen. In twee projecten is deze partij een belangrijke partij en in de andere drie projecten niet. De heersende paradigma's over de rol van de doelgroep tijdens het proces van projectontwikkeling verschilt dus tussen de partijen en vormt soms een belemmering voor de samenwerking.

Tevens kunnen er gevaren worden benoemd voor de realisatie van gezamenlijke projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn. De complexiteit van wet- en regelgeving, in de zin van het afstemmen van en de onzekerheid over de financieringsstromen, is genoemd als belemmering voor het ontstaan van samenwerking. Daarnaast vertraagd het doorlopen van de procedure voor wijziging van bestemmingsplan het samenwerkingsproces en is daarmee een mogelijk gevaar voor samenwerking. De afname van de doeltreffendheid, in de zin van traagheid van het proces, is bij projecten bestaande uit meer dan twee partijen een belemmerende factor in de samenwerking en daarmee een mogelijk gevaar.

6.4 Samenwerking

Uit het onderzoek op projectniveau ontstaat de indruk dat de subsidieregeling de samenwerking tussen de verschillende partijen niet heeft beïnvloed. De partijen hebben al in zekere mate consensus over de doelen, definitie van problemen en waarden in het beleidsveld. Ver voor de subsidieregeling van kracht was, waren er in alle vijf de onderzochte gesubsidieerde projecten al plannen voor het gezamenlijk ontwikkelen van een project. De samenstelling van de projectgroepen is niet veranderd bij het indienen van het subsidieverzoek. Ook de afwijzing voor subsidie lijkt weinig invloed te hebben op de samenwerking binnen projecten. Van de afgewezen projecten is (of wordt) 80% gerealiseerd in dezelfde projectgroep en 73% in dezelfde vorm als aangegeven op het aanvraagformulier. Dit betreft de projecten die zonder wzsr-subsidie zijn (of worden) gerealiseerd. De indruk ontstaat dat er sprake is van *symbiotische afhankelijkheid* tussen de partijen. De uitwisseling van middelen is in het voordeel van alle partijen.

In de samenwerking tussen de zorginstelling en welzijnsinstelling lijkt concurrerende afhankelijkheid een belemmering te zijn voor de samenwerking. Een zorginstelling kan de welzijnsactiviteiten (vb. bingo, cursussen) die geboden worden aan de bewoners van de intramurale instellingen op basis van de functie verblijf ook aanbieden aan wijkbewoners. Dat maakt de toegevoegde waarde van een welzijnsinstelling klein.

De gemeente zelf als de andere partijen zien geen rol voor de gemeente in het ontwikkelen van een project. De gemeente wordt een faciliterende rol toegekend. Sequentiële afhankelijkheid lijkt een belemmering te vormen voor de samenwerking. De gemeente maakt deel uit van de keten die een project realiseert. De gemeente wordt gezien als een partij die de voorwaarde schept voor de realisatie en niet als partij die gedurende het gehele proces inhoudelijk betrokken moet worden.

6.5 Conclusie

De factoren van invloed op het ontstaan van samenwerking tussen woningcorporaties, zorginstellingen, welzijnsinstellingen, gemeenten en organisaties die de doelgroep vertegenwoordigen verschillen. De woningcorporaties en zorginstellingen zien verschillende voor- en nadelen in de samenwerking die uiteindelijk doorslaggevend zijn voor de samenwerking. Voor een woningcorporatie is de toename van beschikbare hulpbronnen en legitimiteit belangrijk. Voor de zorginstelling is risico spreiding de belangrijkste beweegreden tot samenwerking.

Gemeenten (1), welzijnsinstellingen (1) en vertegenwoordigers van de doelgroep (1) zijn veel minder sterk vertegenwoordigd in de onderzochte gesubsidieerde projecten als deelnemende partij. De partijen zien de gemeente als faciliterende partij en niet als een inhoudelijk betrokken partij. Samenwerking met een welzijnsinstelling wordt niet als logisch ervaren, omdat een zorginstelling de welzijnsactiviteiten (vb. bingo, cursussen) die geboden worden aan de bewoners van de intramurale instellingen op basis van de functie verblijf ook kan aanbieden aan wijkbewoners. Dat maakt de toegevoegde waarde van een welzijnsinstelling klein. Over de rol van de vertegenwoordigers van de doelgroep verschillen de opvatting en daarmee de rol van deze partij in de projecten.

Risico's voor het ontstaan van samenwerking zijn de afname van de doeltreffendheid, het doorlopen van een procedure voor wijziging van het bestemmingsplan en de complexiteit van het afstemmen van en de onzekerheid over de financieringsstromen tussen de verschillende sectoren.

Reflectie onderzoeksmodel

In tabel 4.9 wordt de veronderstelling gemaakt de subsidieregeling via factor a en e de andere factoren beïnvloed. Uit het onderzoek blijkt dat de subsidieregeling, via de factoren a en e, de partijen niet heeft gestimuleerd tot samenwerking. Ook is er geen duidelijke relatie naar voren gekomen tussen de subsidieregeling en de andere factoren b t/m d en f t/m h. Over de veronderstelling dat de

subsidieregeling, via factor a en e de andere factoren beïnvloed, kan geen uitspraak worden gedaan. Ook niet over de relatie tussen factoren b t/m d en f t/m h en het saldo voor- en nadelen.

Reflectie hypothese

De hypothesen, op basis van de theorie van Pröpper en Axelrod die ingaan op het saldo voor- en nadelen en de verschillen tussen de actoren, zijn bevestigd (zie hoofdstuk 4.5). De voordelen wegen voor alle woningcorporaties en zorginstellingen zwaarder dan de nadelen. De woningcorporaties en zorginstellingen noemen ieder andere voor- en nadelen die bepalend zijn voor het ontstaan van samenwerking. Slechts één gemeente, één welzijnsinstelling en één organisatie die de doelgroep vertegenwoordigd was betrokken als deelnemende partijen bij de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten. Over het saldo en de verschillen tussen de andere gemeenten, welzijnsinstellingen en vertegenwoordigers van de doelgroepen kunnen dus geen uitspraak worden gedaan.

Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven van het onderzoek. De deelvragen worden eerst afzonderlijk beantwoord (7.1), daarna wordt de centrale vraagstelling beantwoord (7.2). Afsluitend worden er enkele aanbevelingen gedaan (7.3).

7.1 Beantwoording deelvragen

Bij de beantwoording van de eerste drie deelvragen is ingegaan op de drie doelstellingen van de subsidieregeling. De vierde deelvraag gaat in op de invloed van de subsidieregeling op de realisatie van projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

1. *In hoeverre heeft de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling bijgedragen aan de samenwerking tussen de sectoren wonen, zorg en welzijn (dienstverlening)?*

De samenwerkende partijen, zo blijkt uit de verzamelde kwantitatieve gegevens over de deelnemende partijen, zijn voornamelijk woningcorporaties (84%) en zorginstellingen (91%). Welzijnsinstellingen (23%), vertegenwoordigers van de doelgroep (21%) en gemeenten (24%) zijn wel vertegenwoordigd, maar in mindere mate.

De subsidieregeling stelde voorwaarden aan de samenwerking voor projectensubsidies binnen de categorie a (haalbaarheidstudie), b (bouw) en c (verbouw)¹⁸. Minimaal twee partijen uit verschillende sectoren moesten het aanvraagformulier ondertekenen. Uit het onderzoek van vijf onderzochte gesubsidieerde en opgeleverde projectgroepen, binnen tender 1 (oktober/november 2000), categorie b (bouw), blijkt dat de samenstelling van de projectgroepen niet is veranderd naar aanleiding van het indienen van de subsidieaanvraag. Ditzelfde beeld komt naar voren uit het onderzoek van de zesentwintig afgewezen projecten binnen tender 1 categorie b. De samenstelling van de projectgroepen is na afwijzing van de subsidie vrijwel onveranderd (80%) gebleven. Dit betreft de afgewezen projecten die zonder wzs-r-subsidie zijn (of worden) gerealiseerd).

Bij de beoordeling van de projecten kregen subsidieaanvragen extra punten toegekend voor de samenwerking met een gemeente, welzijnsinstelling en/of organisatie die de doelgroep vertegenwoordigt. De extra punten waardoor de kans op subsidietoekenning werd verhoogd, lijkt weinig invloed te hebben gehad op de samenstelling van de projectgroepen. De projecten zijn voornamelijk gerealiseerd door woningcorporaties en zorginstellingen (zie kwantitatieve gegevens). Slechts in 25% van de projecten is de projectgroep uitgebreid met bijvoorbeeld een gemeente, welzijnsinstelling en/of organisatie die de doelgroep vertegenwoordigt.

¹⁸ Categorie b (bouw) en c (verbouw) te lezen als subsidiering van de realisatie van projecten.

Binnen categorie d, kennisverzameling en –verspreiding, zijn in totaal honderd projecten gesubsidieerd. De projecten waren redelijk evenredig verdeeld wat betreft de doelgroepen: woningcorporaties (16%), zorginstellingen (15%), gemeenten (15%), welzijnsinstellingen (13%) en vertegenwoordigers van de doelgroepen (16%). Aangenomen wordt dat door de overdracht van kennis andere initiatiefnemers geïnspireerd zijn geraakt of lering hebben getrokken uit deze projecten.

2. In hoeverre heeft de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling bijgedragen aan de diversiteit van het aanbod van woonzorgarrangementen?

Uit de tussenevaluatie na tender 1 en 2 blijkt dat het aantal projecten dat echt innovatief is in de zin van unieke projecten, bezien het totaal, niet hoog is en dat de projecten met name gericht zijn op de doelgroep ouderen. (TK 2001-2002, 26 631). In tender 3 zijn dan ook prioritaire thema's en doelgroepen benoemd om een grotere diversiteit van de projecten te bereiken. Binnen tender 3 zijn er projecten (131) gesubsidieerd die gericht waren op technologische vernieuwing, welzijn en dienstverlening, vraagsturing en/of zorgvriendelijke wijken en de doelgroepen gehandicapten (70%), dementerenden (19%) en dak- en thuislozen (12%). In tender 4 zijn twee prioritaire thema's benoemd, personenalarmering en wijksteunpunt. Door slechts twee prioritaire thema's te kiezen en geen prioritaire doelgroepen is minder sterk aangestuurd op een grote diversiteit van de projecten.

Uit het onderzoek op projectniveau ontstaat de indruk dat de subsidie binnen tender 1 categorie b weinig invloed heeft gehad op de diversiteit van de projecten. Uit de interviews blijkt dat één van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten haar projectplan heeft uitgebreid naar aanleiding van de mogelijkheid tot subsidieaanvragen. Van de onderzochte afgewezen projecten is (of wordt) 73% gerealiseerd in dezelfde vorm als aangegeven op het aanvraagformulier. Het gaat hier om de afgewezen projecten die zonder wzsr-subsidie zijn (of nog worden) gerealiseerd. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat de wzsr-subsidie 30% van de extra kosten bedroeg.

Uit de vergelijking die gemaakt is tussen de onderzochte afgewezen (26) en gesubsidieerde (5) projecten uit tender 1 categorie b komt naar voren dat de projectomschrijvingen overeenkomen. Het gaat in meer dan de helft van de onderzochte projecten om de bouw van zelfstandige woningen voor ouderen (52%). Als 52% van de gesubsidieerde projecten van hetzelfde type is, kan de vraag gesteld worden in hoeverre de doelstelling om de diversiteit van woonzorgprojecten te stimuleren, behaald is.

In de beantwoording van deelvraag 1 is al aangegeven, dat er in totaal honderd projecten zijn gesubsidieerd in de categorie kennisverzameling en –verspreiding (categorie d). Aangenomen wordt dat die hebben bijgedragen aan een bredere kennis over de mogelijkheden op het gebied van woonzorgarrangementen.

3. In hoeverre heeft de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling bijgedragen aan de verbetering van de zelfredzaamheid en eigen beslissingruimte van de beoogde doelgroep?

Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat 44% van de projecten gericht is op ouderen, 44% op gehandicapten en 13% op de 'overige doelgroepen' (dementerenden, psychiatrische patiënten, dak- en thuislozen en verslaafden). Dit betreft de gesubsidieerde projecten (536) binnen categorieën a (haalbaarheidstudie), b (bouw) en c (verbouw). Geconcludeerd wordt dat het aanbod voor de verschillende doelgroepen vergroot is. Alleen voor de 'overige doelgroepen' valt het aantal gesubsidieerde projecten tegen.

Uit de interviews blijkt dat de doelgroep een belangrijke rol speelt in de projectontwikkeling. In vier van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten binnen tender 1 categorie b waren de wensen of behoeften van de cliënten of de vertegenwoordigers van de doelgroep aanleiding om een project te ontwikkelen. In twee van de vijf projecten waren de vertegenwoordigers van de doelgroep gedurende het gehele proces van de projectontwikkeling betrokken. Ook uit de kwantitatieve gegevens ontstaat de indruk de doelgroepen een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van de projecten. Slechts 5% van de projectaanvragers, binnen categorie a, b en c acht participatie van de cliënten niet mogelijk.

4. In hoeverre was de tijdelijk woonzorgstimuleringsregeling voorwaarde voor de realisatie van projecten op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening?

In de interviews met de partijen van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten binnen tender 1 categorie b werd door alle partijen aangegeven, dat de financiële steun vanuit de subsidieregeling geen voorwaarde was voor de realisatie van het project. Uit het onderzoek onder de afgewezen projecten binnen tender 1, categorie b blijkt dat van de afgewezen projecten er 91% zijn (of worden) gerealiseerd. Meer dan de helft (68%) van de afgewezen projecten is (of wordt) gerealiseerd zonder wzs-r-subsidie. De andere projecten hebben in een andere tender subsidie ontvangen. Hierdoor ontstaat de indruk dat de financiering vanuit de subsidieregeling die 30% van de extra kosten bedroeg, voor de projecten binnen tender 1 categorie b, geen voorwaarde was voor de realisatie van projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

7.2 Beantwoording centrale vraagstelling

Centrale vraagstelling:

'In hoeverre zijn de doelstellingen van de woonzorgstimuleringsregeling behaald?'

Stimuleren van de samenwerking tussen partijen uit verschillende disciplines

Projecten voor wonen, zorg en welzijn zijn vooral ontwikkeld door woningcorporaties (84%) en zorginstellingen (91%). Gemeenten (24%), welzijnsinstellingen (23%) en organisaties die de doelgroep vertegenwoordigen (21%) zijn wel vertegenwoordigd in de projecten, maar in mindere mate.

Uit het onderzoek op projectniveau ontstaat de indruk dat de voorwaarde vanuit de subsidieregeling weinig invloed heeft gehad op de samenstelling van de projectgroepen binnen tender 1 (oktober/november 2000), categorie b (bouw). Minimaal twee partijen moesten het subsidieverzoek ondertekenen om in aanmerking te komen voor subsidie. Uit het onderzoek onder vijf gesubsidieerde projecten binnen tender 1 categorie b blijkt in geen van de projecten de samenstelling van de projectgroep is veranderd naar aanleiding bij het indienen van de subsidieaanvraag.

De extra punten die werden toegekend bij de beoordeling van een subsidieaanvraag voor samenwerking met een gemeente, welzijnsinstelling en/of organisatie die de doelgroep vertegenwoordigt lijken weinig invloed te hebben gehad op de samenstelling van de projectgroepen. Slechts in 25% van de projecten is naast een woningcorporatie en zorginstelling, een gemeente, welzijnsinstelling en/of organisatie die de doelgroep vertegenwoordigt betrokken.

In de categorie d (kennisverspreiding en – verzameling) zijn honderd projecten gesubsidieerd. Door deze overdracht van deze kennis kunnen andere initiatiefnemers geïnspireerd zijn geraakt en lering hebben getrokken uit deze projecten.

Stimuleren van de diversiteit van het aanbod woonzorgarrangementen

Uit het onderzoek blijkt dat de subsidieregeling binnen tender 1 categorie b weinig invloed heeft gehad op de diversiteit van de projecten. Slechts één van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten heeft haar projectplan uitgebreid naar aanleiding van de mogelijkheid tot subsidieaanvragen.

In tender 3 is de diversiteit van de projecten vergroot door het subsidiëren van projecten (131) die gericht waren op technologische vernieuwing, welzijn en dienstverlening, vraagsturing en/of zorgvriendelijke wijken en de doelgroepen gehandicapten (70%), dementerenden (19%) en dak- en thuislozen (12%). Het benoemen van prioritaire thema's en doelgroepen heeft bijgedragen aan de diversiteit van de projecten.

Verbeteren van de zelfredzaamheid en eigen beslissingruimte van de doelgroep

De zelfredzaamheid en eigen beslissingsruimte van de doelgroepen is vergroot door de toename van het aanbod zelfstandige woningen met beschikbaarheid van zorg en diensten. De wensen en behoefte van cliënten en vertegenwoordigers van de doelgroep blijken in vier van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten binnen tender 1 categorie b aanleiding voor het ontwikkelen van een project.

Financiële prikkel tot het realiseren van projecten

Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat de financiële steun vanuit de subsidieregeling zijnde 30% bedroeg van de extra kosten, geen voorwaarde was voor de realisatie van de projecten binnen tender 1 categorie b. Van de onderzochte afgewezen projecten is (of wordt) 91% gerealiseerd, meer dan de helft (68%) zonder wzsr-subsidie. De andere projecten hebben in een andere tender subsidie ontvangen.

7.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen worden gedaan met oog op vervolgonderzoek (7.3.1), de ingezette beleidslijn (langer) zelfstandig wonen van mensen met een zorgvraag (7.3.2) en de uitvoering van een nieuwe subsidieregeling (7.3.3). Het niveau van aanbevelingen verschilt, sommige aanbevelingen zijn vrij gedetailleerd.

7.3.1. Vervolgonderzoek

Het uitgevoerde onderzoek is een kwalitatief onderzoek waarin een beperkt aantal projecten is benaderd. Er zijn zesentwintig afgewezen en vijf gesubsidieerde projecten benaderd. De projecten zijn alleen geselecteerd uit de eerste tender, omdat daar in tegenstelling tot de andere tenders, meer dan de helft (67%) van projecten gereed gemeld waren. Mogelijk is de stimulerende werking van de subsidieregeling pas meetbaar in de volgende tenders, daarom wordt geadviseerd vervolgonderzoek te verrichten naar tender 3 en 4. In een vervolgonderzoek naar tender 3 en 4 kan tevens de invloed van de gekozen prioritaire thema's en doelgroepen op de stimulerende werking van de subsidieregeling worden geanalyseerd. Een ander aandachtspunt voor vervolgonderzoek is dat de stimulerende werking van de subsidieregeling ook op andere terreinen kan liggen dan in dit onderzoek onderzocht is. Interessant is te onderzoeken of de opgedane kennis binnen gesubsidieerde projecten en de kennisoverdracht hierover uitwerking heeft gehad op de realisatie van andere soortgelijke projecten.

7.3.2 Beleidslijn

Inzet beleidsinstrument

Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat de financiële steun vanuit de subsidieregeling zijnde 30% bedroeg van de extra kosten, geen voorwaarde was voor de realisatie van de projecten binnen tender 1 categorie b. Is het subsidie-instrument het juiste beleidsinstrument geweest? Wellicht voor sommige projecten wel en ander niet. Zonder financiële steun worden momenteel nog steeds woonzorgcomplexen gebouwd. Geadviseerd wordt een inventarisatie te maken van de behoeften vanuit het veld. Welke processen zijn gaande op terrein van wonen, zorg en welzijn? Welke processen zijn daarvan gewenst? Mogelijke kunnen in plaats van een financieel instrument soms beter een communicatief of juridisch beleidsinstrument worden ingezet om het gewenste proces op gang te brengen.

Doelgroepen

In de subsidieregeling is geen onderscheid gemaakt tussen de doelgroepen, terwijl het proces voor de verschillende doelgroepen wezenlijk kan verschillen. De doelgroep ouderen woont zelfstandig en krijgt naar mate ze ouder wordt een grotere zorgbehoefte. Doelstelling van de regeling is de periode van zelfstandig (extramuraal) wonen te verlengen. In de situatie van de andere doelgroepen, gehandicapten en overige doelgroepen (dementerenden, psychiatrische patiënten) woont de cliënt meestal in een zorginstelling (intramuraal). Het proces van langer zelfstandig wonen bestaat uit de overgang van intramuraal naar extramuraal wonen. Dit proces kent hele andere kenmerken. Daarnaast kennen de overige doelgroepen (dementerenden, psychiatrische patiënten, verslaafden en dak- en thuislozen) een grote verscheidenheid met elke heel specifieke zorgvragen. Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat het aantal gesubsidieerde projecten voor de overige doelgroepen (13%) sterk achter blijft bij de projecten voor de doelgroepen gehandicapten (44%) en ouderen (44%). De geformuleerde doelstelling, dat 25% van de gesubsidieerde projecten bestemd was voor de overige doelgroepen, is daarmee niet behaald.

Geadviseerd wordt te onderzoeken waarom het aantal projecten voor de overige doelgroepen lager is en hoe het ontwikkelen van projecten voor de overige doelgroepen verder gestimuleerd kan worden.

Mogelijke belemmeringen voor het gezamenlijk ontwikkelen van projecten

Op basis van de theoretische analyse komen de volgende mogelijke belemmeringen naar voren voor het ontstaan van samenwerking of het samenwerkingsproces tussen de sectoren wonen, zorg en welzijn:

- Rolopvatting van de gemeente: de gemeente wordt zowel door zichzelf als door de andere partijen een faciliterende rol toegekend. De gemeente wordt niet als partij gezien die inhoudelijk betrokken dient te worden gedurende het gehele proces van projectontwikkeling. Ervan uitgaande dat een gemeente een toegevoegde waarde kan bieden als zij betrokken wordt gedurende het gehele proces van projectontwikkeling, kan deze rolopvatting over de gemeente een belemmering vormen voor de inhoudelijk betrokken van de gemeente bij het ontwikkelen van gezamenlijke projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

- Overlap domeinen: Een zorginstelling kan de welzijnsactiviteiten (vb. bingo, cursussen) die geboden worden aan de bewoners van de intramurale instellingen op basis van de functie verblijf ook aanbieden aan wijkbewoners (zij het dat ze hier niet voor vergoed wordt, soms wordt een eigen bijdrage geheven). Dat maakt de toegevoegde waarde van een welzijnsinstelling klein en kan het ontstaan van samenwerking belemmeren.
- Financieringsstromen: het afstemmen van de financieringsstromen van de verschillende sectoren wordt als complex ervaren. Het afstemmen van de verschillende procedures binnen de sectoren kost veel tijd en is daarmee een belemmering voor het ontwikkelen van een gezamenlijk project. Ook onzekerheid over de continuïteit van de financieringsstromen wordt als een belemmering voor samenwerking ervaren.
- Procedure: het doorlopen van de procedure tot wijziging van een bestemmingsplan vertraagt de realisatie van de projecten en vormt daarmee een mogelijk gevaar voor het samenwerkingsproces.

Geadviseerd wordt nader onderzoek te doen naar deze factoren en welke maatregelen genomen kunnen worden om de belemmeringen te verminderen. In het bijzonder zou de rol van de gemeente een punt van aandacht moeten zijn. Dit in het kader van de voornemens van het kabinet om in de toekomstige Wet Maatschappelijk Ondersteuning taken op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening over te dragen aan de gemeente (TK 2003-2004, 29 538). Bij de het denken over het implementeren van deze wet moet in ogenschouw worden genomen hoe andere partijen de rol van de gemeente zien. Wellicht vereist dit een gedifferentieerde aanpak.

7.3.3 Subsidieregeling

Doorstroming binnen de categorieën

Bij de opzet van de regeling was het idee opgenomen dat een projectvoorstel zou doorstromen binnen de verschillende categorieën. Een project zou eerst subsidie aanvragen voor een haalbaarheidstudie (categorie a), vervolgens kon subsidie worden aangevraagd voor de (ver)bouw (categorie b/c), daarna kon subsidie worden aangevraagd voor kennisverzameling en – verspreiding (categorie d). Het na elkaar zowel een aanvraag voor categorie a, als voor bc en d indienen was, gezien het korte bestaan van de wzs bijna niet mogelijk (zie tabel 7.1). Het ontwikkelen van een project kost gemiddeld een jaar. In dat jaar kon subsidie binnen categorie a worden aangevraagd. In het volgende jaar kon subsidie binnen categorie b of c worden aangevraagd. De kennisverzameling of -verspreiding kon ideaaltypes in het volgende jaar plaatsvinden. Dit houdt in dat alle projectaanvragen in 2000 subsidie hadden moeten aanvragen voor een haalbaarheidstudie (categorie a) om het geplande tijdsplan te kunnen doorlopen. Om alle gesubsidieerde projecten in de gelegenheid te stellen subsidie aan te vragen voor kennis verzamelen en – verspreiding, had het subsidiebudget voor categorie d langer beschikbaar moeten zijn. Wellicht had de subsidieregeling voor categorie d niet bij de start van regeling, maar later, bijvoorbeeld vanaf 2002 van kracht kunnen gaan.

Geadviseerd wordt bij het ontwerpen van een nieuwe subsidieregeling de ideeën beter af te stemmen met de praktische mogelijkheden hiervoor.

	Van	Tot en met	Projectfase	Subsidietoekenning
Tender 1	1 oktober 2000	30 november 2000	Haalbaarheidsstudie (categorie a)	Maart 2001
Tender 2	1 april 2001	31 mei 2001	-	
Tender 3	1 oktober 2002	30 november 2002	Projectuitvoering (categorie b/c)	Februari 2003
Tender 4	15 maart 2003	15 juni 2003	-	
Categorie d	2000	2003	Kennis verzamelen en – verspreiden (categorie d)	Jaar 2003

Tabel 7.1 Fase projectontwikkeling en opzet woonzorgstimuleringsregeling

Controleerbaarheid financieringsbudgetten

Het ministerie van VROM heeft f 130 miljoen beschikbaar gesteld voor de regeling. Voorwaarde was dat de VROM-gelden alleen ingezet mochten worden als ook de betrokken zorginstellingen een eigen bijdrage leverden. Dit zou gebeuren door de aanspraak op de Reserve Aanvaardbare Kosten (RAK), beschikbare reserves van zorginstellingen (TK 1999-2000, 24 333). De inzet van de RAK-reseve gelden waren niet volledig inzetbaar voor projectinvesteringen. Beter is te spreken over “niet-geormerkte reserves”, omdat er naast de RAK ook andere geormerkte reserves zijn.

Als zorginstellingen een deel van de reserves in willen zetten dienen zij dit aan het zorgkantoor voor te leggen. Om inzicht te krijgen in de investeringen vanuit de RAK werd bij het indienen van een subsidieverzoek een advies van het zorgkantoor gevraagd. De adviezen ontbraken echter vaak, in tender 1 ontbrak het advies bij één op de vijf aanvragen, daarom heeft VWS vanaf januari 2001 besloten de aanvragen van een advies te voorzien (DG Volkshuisvesting, 2001). In de beoordelingsprocedure van de andere tenders is het advies van het zorgkantoor niet opgevraagd als het ontbrak.

In de subsidieregeling zijn geen voorwaarden opgenomen over de wijze waarop het project door alle deelnemende partijen financieel wordt gedragen. Uit het onderzoek blijkt dat slechts in één van de vijf onderzochte gesubsidieerde projecten de zorginstelling, via de RAK, financieel bijdroeg aan het project.

Geadviseerd wordt bij het opstellen van een subsidieregeling beter te kijken naar de mogelijkheden om bepaalde budgetten in te zetten en de controleerbaarheid daarvan.

Testcase

De subsidieaanvragen werden bij het van kracht gaan van de regeling als testcases uitgetoetst in het geautomatiseerde systeem. Dit systeem bleek niet te werken, waardoor de aanvragen binnen

tender 1 op een andere wijze behandeld moesten worden. Geadviseerd wordt voor het van kracht gaan van een subsidieregeling het beoordelingssysteem volledig te testen, zodat het bruikbaar is en de zorgvuldigheid van de beoordeling niet door tijddruk in gevaar komt.

Daarnaast zou de advisering vanuit andere organisaties beter afgestemd kunnen worden. Er is in de loop van de tenders nauwelijks gebruikt gemaakt van de adviezen van andere partijen. Door een testcase zou voor aanvang van de subsidieregeling de beoordelingscriteria worden afgestemd en de bruikbaarheid van adviezen worden getest.

Begrippenlijst

Wonen

BBSH	Besluit Beheer Sociale Huursector: de regels waaraan woningcorporaties (en gemeentelijke woningbedrijven) zich moeten houden. Volgens het besluit dienen hun werkzaamheden op het terrein van de volkshuisvesting te liggen. Het BBSH noemt zes prestatievelden: kwaliteit van de woningen, verhuur van de woningen, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, financiële continuïteit, leefbaarheid en wonen en zorg. Verder geeft het BBSH regels over de verslaglegging en het toezicht op woningcorporaties.
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting: een zelfstandig bestuursorgaan op grond van Besluit Centrale Fonds voor de Volkshuisvesting, woningwet art. 71. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting verzamelt en controleert de jaarcijfers van woningcorporaties in opdracht van het Ministerie van VROM. Het CFV geeft ook adviezen en grijpt indien nodig in bij woningcorporaties die in de rode cijfers raken.
Domotica	Technologische ondersteuning bij het zelfstandig wonen, bijvoorbeeld het automatische verlichten van de woning bij binnenkomst.
IMH	Inspectie Milieu Hygiëne is opgegaan in de VROM-inspectie. De VROM-inspectie is een afhankelijk orgaan dat in opdracht van VROM de volgende taken uitvoert: de directe toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven, bijvoorbeeld controle op drinkwaterproducerende bedrijven; toezicht op de uitvoering van regelgeving door provincies, gemeenten en waterschappen; handhaving van rijksbeleidsnota's; observeren, signaleren en informeren van VROM en opsporing van strafbare feiten.
IRO	Inspectie Ruimtelijke Ordening is opgegaan in de VROM-inspectie. De VROM-inspectie is een afhankelijk orgaan dat in opdracht van VROM de volgende taken uitvoert: de directe toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven, bijvoorbeeld controle op drinkwaterproducerende bedrijven; toezicht op de uitvoering van regelgeving door provincies, gemeenten en waterschappen; handhaving van rijksbeleidsnota's; observeren, signaleren en informeren van VROM en opsporing van strafbare feiten.
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing: een subsidiestroom die vanaf 2000 van kracht is. Met gemeenten zijn er prestatieafspraken gemaakt op het gebied van water, infrastructuur, wonen etc. Na 5 jaar vindt er terugkoppeling plaats van de bereikte doelen.
Wijziging bestemmingsplan	Als u een bouwplan wilt realiseren dat niet in het bestemmingsplan past, dan wordt de bouwvergunning geweigerd. De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders kan vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan. De vrijstelling voor een specifiek project is opgenomen in artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Op grond van dit artikel kan een bepaald gebruik worden toegestaan of een bouwvergunning worden verleend in strijd met het geldende bestemmingsplan.

Zorg

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten: iedere Nederlander is via de AWBZ verzekerd voor zorg en ondersteuning bij langdurige ziekte, handicap of ouderdom. Om in aanmerking te komen voor voorzieningen uit de AWBZ is een indicatiebesluit van het Regionaal Indicatie Orgaan nodig. Mensen kunnen een indicatie krijgen voor één of meerdere functies: huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, behandeling en verblijf.
Extramuraal	De hulp wordt verleend buiten de muren van een zorginstelling. De zorgvrager wordt niet opgenomen, maar blijft in de eigen woonsituatie. De cliënt woont in zijn eigen huis; dat kan de oorspronkelijke woning zijn, een zorgwoning (waarvan er vaak meerdere bij elkaar staan) of een groepswoning. Extramuraal zorg is op twee manieren te verkrijgen: via 'zorg in natura' of via het 'persoonsgebonden budget'.
Intramuraal	De zorgvrager is opgenomen in een zorginstelling, dit kan zijn voor beperkte of onbeperkte tijd. Bij intramurale zorg krijgt de cliënt de kosten voor het wonen, verblijf, zorg en welzijn vanuit de AWBZ vergoed. Intramurale zorg vindt altijd 'in natura' plaats en krijgt de cliënt via de indicatie 'verblijf' aangeboden.
PGB	Persoonsgebonden budget: Bij de regeling van het persoonsgebonden budget krijgt de cliënt het geld dat voor de zorg is bedoeld op zijn rekening gestort. Hiermee kan deze zorg inkopen bij iemand van zijn keuze. Dat mag bij een erkende zorgaanbieder zijn, maar ook bij niet door het zorgkantoor erkende personen of organisaties, zoals particuliere initiatieven. De cliënt (of zijn wettelijke vertegenwoordiger) treedt bij de pgb-constructie als werkgever op.
RIO	Regionaal Indicatie Orgaan: een onafhankelijk orgaan dat de behoeften van cliënten aan zorg en voorzieningen objectief en integraal beoordeelt. Voor een cliënt is het RIO de toegang tot zorg. Iedereen die aanspraak wil maken op zorg die door de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt betaald, kan met zijn zorgvraag bij het RIO terecht. Bij veel RIO's kan ook een aanvraag worden gedaan voor advies over voorzieningen die worden gefinancierd vanuit de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg). Er zijn 74 RIO's in Nederland.
WVG	Wet voorzieningen Gehandicapten: op grond van de WVG zijn gemeenten verplicht rolstoelen, vervoers- en woonvoorzieningen te verstrekken aan mensen die daarvoor in aanmerking komen.
Zorg in natura	Bij zorg in natura is de procedure tussen het zorgkantoor en de zorgaanbieders. Namens de cliënt koopt het zorgkantoor zorg in.
Zorgkantoor	Het zorgkantoor is verantwoordelijk voor alle administratieve taken die voortvloeien uit de AWBZ. Voor het verkrijgen of verstrekken van enige vorm van AWBZ-zorg, hebben cliënten, patiënten en zorginstellingen te maken met één van de 32 regionale kantoren in Nederland.

Theoretische begrippen

Actor	“Handelingseenheden” die proberen het beleidsproces te beïnvloeden ten gunste van het eigen belang. Voorbeelden van handelingseenheden zijn organisaties en personen.
Netwerk	Stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijdse afhankelijke actoren, die zich vormen rondom een beleidsprobleem of clusters van middelen (Kickert, 1991)
Samenwerking	Samenwerking is een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast individuele doelen ook gemeenschappelijke doelen een rol spelen (Pröpper, 1990). Bij samenwerking vindt er een daadwerkelijke uitwisseling van hulpbronnen plaats.

Externe factoren

Institutionele machtsverhoudingen	De wetten en regels die zowel binnen het netwerk, als in de relatie tot de overheid van kracht zijn.
Heersende beleidsparadigma's	De opvattingen, normen en definities van beleidsproblemen in de sectoren over de gewenste uitvoering.
Legitimiteit	Onder druk van normen, regels of principes ontstaat samenwerking. Het kan ook op het gebied van reputatie, imago en dergelijke liggen.
Consistentie beleid	Wijze waarop beleidslogica's van de verschillende sectoren zijn te verenigen.

Interne factoren

Beschikbare hulpbronnen	Middelen die een organisatie ter beschikking staan: arbeidskracht, financiële middelen, kennis verspreiding en beïnvloeding van andere organisaties.
Doelmatigheid	De wijze waarop het gestelde doel bereikt is (efficiency).
Doeltreffendheid	De mate waarin het gestelde doel bereikt is (effectiviteit).
Risico spreiding	Reductie van onzekerheden en spreiding van verantwoordelijkheid, anders gezegd de stabiliteit.

Afhankelijkheid (Terpstra, 2001)

Concurrerende afhankelijkheid	Afhankelijk tussen organisatie die overlap hebben (geclaimd) in domein, hulpbronnen of producten. De relatie tussen de organisaties kan omschreven worden als 'zero sum game': de winst voor de één, is verlies voor de ander.
Symbiotische afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties die elkaar aanvullen. De organisaties vullen elkaar aan doordat de organisaties de middelen beschikken die de ander nodig heeft. De samenwerking levert iedere partij winst op (non-zero sum game).
Sequentiële afhankelijkheid	Partijen zijn aan elkaar gekoppeld als in een productieketen. Uiteindelijk is de samenwerking in (vrijwel) ieders belang.

Overzicht tabellen en grafieken

Tabel/ grafiek	Onderwerp	Bladzijde
<i>Hoofdstuk 1</i>		
Tabel 1.1	Indexcijfers van de ontwikkeling van hoofdbewoners naar leeftijd 1995-2020	2
<i>Hoofdstuk 2</i>		
Tabel 2.1	Budget voor de woonzorgstimuleringsregeling	11
Tabel 2.2	Openingstermijnen van de tenders en categorie d	12
Tabel 2.3	Opbouw subsidiebedrag	13
Tabel 2.4	Uitbetalingritme	
<i>Hoofdstuk 3</i>		
Tabel 3.1	Opbouw subsidiebedrag tender 3	23
Tabel 3.2	Opbouw subsidiebedrag tender 4	23
Grafiek 3.1	Aantal aanvragen en toekenningen in tenders en categorie d	27
Grafiek 3.2	Overzicht budgetklassen tenders	28
Grafiek 3.3	Doelbereik binnen tenders	28
Grafiek 3.4	Budgetuitputting	29
Grafiek 3.5	Overzicht aanvragen, toekenningen en afwijzingen	30
Grafiek 3.6	Overzicht bezwaarschriften	30
Grafiek 3.7	Subsidieaanvragers per tender	31
Grafiek 3.8	Subsidieaanvragers categorie d over alle jaren	32
Grafiek 3.9	Doelgroep van de projecten	32
Grafiek 3.10	Overzicht inspraak cliënten	33
Grafiek 3.11	Overzicht doelgroep categorie d over alle jaren	33
Grafiek 3.12	Spreiding over de provincies	34
<i>Hoofdstuk 4</i>		
Tabel 4.1	Typologie van budgetoverdracht	37
Tabel 4.2	Subsidie-effect	38
Tabel 4.3	Benaderingen in de beleidswetenschap	40
Tabel 4.4	Achtergrond van de beleidsnetwerkbenedering	42
Tabel 4.5	Verschillende typen afhankelijkheid en samenwerking	46

Tabel 4.6	Overzicht voor- en nadelen van samenwerking	49
Tabel 4.7	Prisoners Dilemma	50
Tabel 4.8	Factoren van invloed op het ontstaan van samenwerking	51
Tabel 4.9	Invloed van de wzs-r op het ontstaan van samenwerking	52

Hoofdstuk 5

Tabel 5.1	Overzicht aantallen tender 1	56
Tabel 5.2	Bezwaarschriften tender 1	56
Tabel 5.3	Resultaten selectie projecten met beschikking	57
Tabel 5.4	Resultaten afgewezen projecten	68

Hoofdstuk 7

Tabel 7.1	Fase projectontwikkeling en opzet woonzorgstimuleringsregeling	86
-----------	--	----

Literatuurlijst:

- Aedes-Arcares, *Werkplan, Kenniscentrum wonen-zorg Aedes-Arcares*, februari 2002.
- Aedes-Arcares, *Werkplan 2003 Aedes-Arcares Kenniscentrum Wonen-Zorg*, december 2002.
- Allison, G.T. *Essence of Decisions; explaining the Cuban missile crisis*, Longmann, New York, second edition, 1971.
- Axelrod, R. *De evolutie van samenwerking*, Basic Books, New York, 1984.
- Boot, J.M., Knapen, M.H.J.M., *Handboek Nederlandse gezondheidszorg*, Het Spectrum, Utrecht, 2001.
- Bressers, J. Th. A., Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze, in: *Beleidswetenschap*, 1993, jaargang 7, nr. 4.
- DG wonen en directie Stad en Regio, *Controlebeleid inzake de Woonzorg stimuleringsregeling*, Den Haag, september 2003.
- Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting, *Woonzorgstimuleringsregeling 1^e tender: voorstel tot besluiten voor subsidieaanvragen*, april(?) 2001.
- Fenger, H.J.M., *Sturing van samenwerking: institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, Enschede, 2001.
- Fenger, H.J.M. en P-J. Klok, Beleidsinstrumenten, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 2003, pag. 241-259.
- Hakvoort, J.L.M. *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Eburon, Delft, 1996.
- Herweijer, M., Effecten van subsidies, in: *Beleidswetenschap*, 1994, jaargang 8, nr. 1.
- Hooimeijer P., *Huisvesting van ouderen op het breukvlak van twee eeuwen*, Distributiecentrum VROM, Zoetermeer, 1997.
- Huijsman, R. *Model van Voorzieningen voor ouderen*, Kerkebosch BV, Zeist, 1990.
- Innovatieprogramma Wonen en Zorg, *Inhoudelijk Jaarverslag 2000*, Rotterdam, april 2001.
- Innovatieprogramma Wonen en Zorg, *Inhoudelijk Jaarverslag 2001*, Rotterdam, april 2002.
- Kenniscentrum wonen en zorg, *Project!Impuls*, [<http://www.kenniscentrumwonenenzorg.nl>], 13 juli 2004.
- Kickert, W.J.M., *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1991.
- Klijn, E-H., *Regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Uitgeverij Eburon B.V., Delft, 1996.
- Klijn, E-H en J.F.M. Koppenjan, Beleidsnetwerken als theoretische benadering, in: *Beleidswetenschap*, 1997, jaargang 11, nr. 2.
- Klijn, E.H. en G.R. Teisman, *Beleidsnetwerken: analyse en management*, Politicologenetmaal, Rotterdam, 1992.
- Kwekkeboom, M.H., *De rol van de gemeente in het ouderenbeleid*, Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1994.
- Morgan, G. *Images of organizations*, Sage, London, 1986.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Brancherapport Care*, Den Haag, 2004.
- Ministerie van VROM en VWS, *Concept Communicatieplan wzs 2000*, Dossier Algemeen Overleg, 30 mei 2000.
- Oliver, Ch., Determinants of interorganisational relationships: integration and future directions, in: *Academy of Management Review*, 1990, Vol. 15, nr. 2.
- Pröpfer, I.M.A.M., Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, in: *Bestuurskunde*, 2000, jaargang 9, nummer 3.
- Ringeling, A.B., *De instrumenten van het beleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1983.
- Scherpenisse, A.M.C. en Verbeek, G. *Introductie in de gezondheidszorg: structuur en functioneren in de praktijk*, Bohn, Scheltema en Holkema, Utrecht, 6^e herziening, 2002.
- Staatscourant, *Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 11 september 2000, nr. 175, pag. 13.
- Staatscourant, *Wijziging Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 2 april 2001, nr. 65, pag. 14.
- Staatscourant, *Aanvraagperiode en subsidieplafond Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 19 maart 2001, nr. 55, pag.12.
- Staatscourant, *Wijziging van de Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling per 15 oktober 2001*, 15 oktober 2001, nr. 199, pag. 12.
- Staatscourant, *Wijziging Besluit beheer sociale-huursector en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting*, 5 november 2001, nr. 280, pag. 28.
- Staatscourant, *Circulaire wijziging Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 30 augustus 2002, nr. 166, pag. 7.
- Staatscourant, *Circulaire wijziging Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 25 februari 2003, nr. 39, pag. 21.
- Stichting Experimenten Volkshuisvesting, *Eindrapport Nationale Survey Woonzorgcomplexen*, Rotterdam, september 1999.
- Teisman, G.R., *Over effectieve structuren tussen overhead en bedrijfsleven*, Vuga, Den Haag, 1992.
- Terpstra, J. Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid, uit: *Beleidswetenschap*, 2001, jaargang 15, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Brief met de definitieve versie van het regeerakkoord*, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Modernisering ouderenzorg; Brief staatssecretarissen over de mogelijkheid van een woonzorgstimuleringsfonds in relatie tot de mogelijkheden van woningcorporaties*, vergaderjaar 1999-2000, 24 333, nr. 46.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *modernisering AWBZ; brief staatssecretaris over combinaties van wonen, zorg en dienstverlening voor mensen met zorgbehoeften*, vergaderjaar 2000-2001, 26 631, nr. 12.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Mensen, Wensen en Wonen; Nota 'Mensen, Wensen en Wonen'*, vergaderjaar 2000-2001, 27 554, nr. 3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Modernisering AWBZ; Brief staatssecretarissen inzake analyse effecten (en eventuele aanscherping) van de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, vergaderjaar 2001-2002, 26 631, nr. 21.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Modernisering AWBZ; Brief minister en staatssecretaris over onder meer nulredenwoningen en woningen voor mensen met een zwaardere zorgvraag*, vergaderjaar 2002-2003, 26 631, nr. 57.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Modernisering AWBZ; Brief minister en staatssecretaris met het actieplan Investeren voor de toekomst*, vergaderjaar 2003-2004, 26 631, nr. 99.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Zorg en maatschappelijke ondersteuning; Brief Minister en staatssecretaris over o.a. de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning*, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, Bijlage: eerste fase maart 1999 tot maart/augustus 2001 en tweede fase augustus 2001-januari 2004, in: *IGLO2*, Den Haag, 23 augustus 2001.
- VROM-Inspectie, *Toezichtverslag: analyse van de sociale huursector 2000*, Den Haag, 2004.
- VROM-raad, *Wonen met zorg*, Den Haag, januari 1998.
- Wassenberg, A., *Netwerken: organisatie en strategie*, Boom Meppel, Amsterdam, 1980.
- Zwier, B., H. Berkhout, F. Kodden en J. Meyer, *Zorgen voor samenhang*, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Alblasterdam, 1995.

Bijlage

Overzicht begeleidingscommissie

Mw. drs. J. Vos (VWS/Directie Verpleging, Verzorging en Ouderen)

Dhr. drs. G.T.M. Adriaansens (VWS/Directie Verpleging, Verzorging en Ouderen)

Dhr. ir. W. Kort (VROM/Directie Beleidsontwikkeling)

Dhr. D.J.W.M. Jansen (VROM/ Directie Stad en Regio)

Dhr. D.J. Waldschmit (VROM/ Directie Stad en Regio)

Lijst geïnterviewden in oriëntatiefase

Projectleiders

Mw. drs. ing. A.N. Volkstedt	Tender 1
Dhr. drs. M. Oomkes	Tender 2
Dhr. mr. F.C.L. de Graaf	Tender 3 & 4
Dhr. D. Jansen	Tender 3 & 4

Betrokken personen bij de opzet en uitvoering van de regeling

Dhr. ir. W. Kort	VROM/ Directe Beleidsontwikkeling
Mw. dr. S. Taal	VROM/ Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen

Betrokken personen bij de programma's op het gebied van wonen, zorg en welzijn

Mw. drs. E.G. Aalbers	VWS/ Directie Verpleging, Verzorging en Ouderen
Dhr. T. Mandemaker	IWZ

Achtergrond informatie

Dhr. drs. G.T.M. Adriaansens	VWS/ Directie Verpleging, Verzorging en Ouderen
Dhr. drs. F. Wiersma	VROM/ Directie Beleidsontwikkeling
Dhr. drs. J. W. Baneke	VWS/ Directie Verpleging, Verzorging en Ouderen

Extern

Dhr. I. Emili	Directeur Centrum voor Transculturele Zorg
Mw. F. el Kaddouri	Deelgemeente Delfshaven, beleidsmedewerker welzijn

Uitvoering van de regeling

Aanvraagformulier

Bijlage III

Advies zorgkantoor
Projectaanvraag Woonzorgstimuleringsregeling

Datum ontvangst adviesaanvraag: .. / .. /

Datum advies: .. / .. /

Aanvrager(s):

Naam zorgkantoor:

Naam contactpersoon:

Telefoonnummer:

Type project

A Projectvoorbereiding

B/C Projectuitvoering met of zonder investering

D Kennisoverdracht

Voor projecttype A hoeven alleen de vragen 1, 2 en 3 te worden ingevuld

1. Is de betrokken instelling toegelaten in het kader van de AWBZ
ja nee

Indien de adviesaanvraag betrekking heeft op zorg die niet onder de AWBZ valt, kunt u de aanvraag retourneren aan de aanvrager en hoeven de andere vragen niet te worden ingevuld.

2. Past het project binnen de in uw regio opgestelde regiovisie / beleidsvisie?

ja nee

Werkt de betrokken instelling in het kader van dit initiatief samen met andere partijen?

ja nee

Wordt het initiatief mede-ondersteund door regionale patiënten / consumenten-organisaties?

ja nee

Toelichting:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

3. Is het project in uw regio innovatief te noemen?

ja nee

Toelichting:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. Is de inzet van de reserves van de betrokken AWBZ-instelling verantwoord in het kader van de continuïteit van de zorgverlening?

ja nee

Toelichting:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. Hoeveel procent van de totale projectkosten bedraagt de bijdrage van de initiatiefnemer(s)?%

Is de inzet van de reserves van de betrokken AWBZ-instelling redelijk in relatie tot de omvang van het vrij besteedbare eigen vermogen van de instelling en eventuele andere mogelijkheden tot financiering?

ja nee

Omvang van RAK per 31 december ten opzichte van het budget aanvaardbare kosten in het jaar :

(meest recente gegevens gebruiken)

Balans van instelling per 31 december: bijvoegen meest recente gegevens

Toelichting:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. Kan het voorgestelde project ook gefinancierd worden met reguliere AWBZ-middelen?

ja nee

Toelichting:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Overige opmerkingen:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Aanvraagformulier definitieve vaststelling

Kwantitatieve gegevens

Onderzoekgegevens

	Tender 1	Tender 2	Tender 3	Tender 4	Categorie D			
	A,B,C	A,B/C	A,B/C	B/C	2000	2001	2002	2003
Aantal dossiers	211	135	131	58	19	23	16	43
Ontbrekende dossiers	Onbekend*	Onbekend*	0	4	1	1	1	3

* Deze gegevens zijn verzameld bij het opstellen van de tussenevaluatie (TK 2001-2002, 26 631). Er zijn gegevens bekend over ontbrekende dossiers.

Bron: Archief, VROM

Aantallen

	Aanvragen	Toekenningen	Toekenning	Gemiddeld	Afwijzingen	Intrekkingen	Intrekking van toekenning	Definitief vastgesteld
Tender 1	391	212	€11.440.277,80	€53.963,57	172	7	6	138
Categorie A	153	109	€ 1.429.878,97	€ 13.118,16	44	-	4	84
Categorie B	182	67	€ 7.034.253,60	€ 104.988,86	108	-	1	45
Categorie C	56	36	€ 2.976.145,23	€ 82.670,70	20	-	1	14
Tender 2	273	135	€7.757.347,83	€57.461,84	125	14	1	54
Categorie A	118	67	€ 888.067,85	€ 13.254,74	45	-	0	33
Categorie B/C	155	68	€ 6.971.870,61	€ 102.527,51	80	-	1	11
Tender 3	359	131	€9.996.593,00	€76.309,87	203	25	4	9
Categorie A	179	65	€ 1.496.593,00	€ 23.024,51	103	-	1	4
Categorie B/C	180	66	€ 850.000,00	€ 12.878,79	100	-	3	5
Tender 4	357	58	€12.500.000,00	€215.517,24	288	12	1	0
Categorie B/C	357	58			276	12		
Categorie D	187	101	€ 5.812.387,34	€ 57.548,39	71	8	0	29
2000	47	19	€ 799.513,64	€ 42.079,67	28	0	0	14
2001	38	23	€ 1.354.029,20	€ 58.870,83	14	1	0	12
2002	33	16	€ 958.844,50	€ 59.927,78	8	2	0	2
2003	69	43	€ 2.700.000,00	€ 62.790,70	21	5	0	1
Totaal	1567	637	€ 47.506.605,97	€ 74.578,66	859	66	12	230

Bron:

Excel Spreadsheets IBS, VROM

Bijlage IX

Bedragen in klassen

Tenders			Tender 1						Tender 2		Tender 3				Tender 4		
Min.		Max.	Aangevr.			Toegek.			Toegek.		Aangevr.		Toegek.		Aangevr.		Toegek.
			A	B	C	A	B	C	A	BC	A	BC	A	BC	BC	BC	
0	-<	25000	90%	67%	73%	100%	15%	28%	69%	59%	31%	29%	48%	15%	6%	14%	
25000	-<	50000	4%	3%	7%	0%	15%	25%	20%	6%	36%	27%	52%	17%	11%	7%	
50000	-<	200000	2%	13%	14%	0%	58%	36%	11%	19%	20%	27%	0%	44%	37%	36%	
200000	-<	500000	3%	14%	5%	0%	12%	11%	0%	11%	12%	17%	0%	24%	35%	41%	
500000	-<	750000	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	9%	2%	
750000	-<	1000000	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	
1000000	-<	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	

Categorie d			Aangevraagd				Toegekend			
Min.		Max.	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
0	-<	25000	40%	42%	41%	64%	53%	39%	19%	26%
25000	-<	50000	19%	13%	16%	9%	21%	13%	38%	19%
50000	-<	100000	28%	29%	31%	17%	11%	13%	13%	23%
100000	-<	200000	14%	17%	13%	9%	16%	35%	31%	33%
200000	-<	500000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
500000	-<	750000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
750000	-<	1000000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
1000000	-<	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Bron:

Excel Spreadsheets IBS, VROM

Doelbereik

Doelbereik	Doel aantal projecten	Aantal toekenningen	Verschil uitgedrukt Percentage
Tender 1	110	211	192%
Categorie A	50	108	216%
Categorie B	60	103	172%
Categorie C			
Tender 2	onbekend	135	-
Categorie A	50	67	134%
Categorie B/C	60	68	113%
Tender 3	110	131	119%
Categorie A	50	65	130%
Categorie B/C	60	66	110%
Tender 4	60	58	97%
Categorie B/C	60	58	97%
Categorie D	Onbekend	112	-
2000	Onbekend	6	-
2001	Onbekend	35	-
2002	Onbekend	28	-
2003	Onbekend	43	-

Bron:

* Excel Spreadsheets IBS, VROM

* Archief, VROM

* Staatscourant, *Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 11 september 2000, nr. 175, pag. 13.* Staatscourant, *Aanvraagperiode en subsidieplafond Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 19 maart 2001, nr. 55, pag.12.* Staatscourant, *Circulaire wijziging Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 30 augustus 2002, nr. 166, pag. 7.* Staatscourant, *Circulaire wijziging Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 25 februari 2003, nr. 39, pag. 21.

Budgetuitputting

Budgetuitputting	Beschikbaar budget	Toegekend budget	Uitputting
Tender 1	€12.240.000,00	€11.440.277,80	93%
Categorie A	€ 1.361.350,65	€ 1.429.878,97	105%
Categorie B	€ 10.890.725,19	€ 7.034.253,60	92%
Categorie C		€ 2.976.145,23	
Tender 2	€11.344.506,00	€7.757.347,83	68%
Categorie A	€ 1.361.341,00	€ 888.067,85	65%
Categorie B/C	€ 9.983.165,00	€ 6.971.870,61	70%
Tender 3	€10.000.000,00	€9.996.593,00	100%
Categorie A	€ 1.500.000,00	€ 1.496.593,00	100%
Categorie B/C	€ 8.500.000,00	€ 8.500.000,00	100%
Tender 4	€12.500.000,00	€12.500.000,00	100%
Categorie B/C	€ 12.500.000,00	€ 12.500.000,00	100%
Categorie D	€4.768.901,08	€5.792.387,34	121%
2000	€ 453.780,22	€ 779.513,64	163%
2001	€ 1.815.120,86	€ 1.354.029,20	75%
2002	€ 1.000.000,00	€ 958.844,50	96%
2003	€ 1.500.000,00	€ 2.700.000,00	180%

Bron:

* Excel Spreadsheets IBS, VROM

* Staatscourant, *Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 11 september 2000, nr. 175/pag. 13.* Staatscourant, *Aanvraagperiode en subsidieplafond Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 19 maart 2001, nr. 55/pag.12.* Staatscourant, *Circulaire wijziging Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 30 augustus 2002, nr. 166/ pag. 7.* Staatscourant, *Circulaire wijziging Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, 25 februari 2003, nr. 39/ pag. 21.

Bijlage XII

Aanvragen, toekenningen en afwijzingen

	Aanvragen	Toekenningen		Afwijzingen	
	in aantallen	in aantallen	Percentage	in aantallen	Percentage
Tender 1	391	212	54%	172	44%
Categorie A	153	109	71%	44	29%
Categorie B	182	67	37%	108	59%
Categorie C	56	36	64%	20	36%
Tender 2	273	135	49%	125	46%
Categorie A	118	67	57%	45	38%
Categorie B/C	155	68	44%	80	52%
Tender 3	359	131	36%	203	57%
Categorie A	179	65	36%	103	58%
Categorie B/C	180	66	37%	100	56%
Tender 4	357	58	16%	288	81%
Categorie B/C	357	58	16%	276	77%
Categorie D	187	101	54%	71	38%
2000	47	19	40%	28	60%
2001	38	23	61%	14	37%
2002	33	16	48%	8	24%
2003	69	43	62%	21	30%
Totaal	1567	637	41%	859	55%

Bron:

Excel Spreadsheets IBS, VROM

Grond van afwijzing tender 1

Grond van afwijzing	Categorie A		Categorie B/C		Totaal	
	in aantallen	percentage	in aantallen	percentage	in aantallen	percentage
Afwijzing formele gronden	25	68%	104	74%	129	73%
Afwijzing inhoudelijke gronden	12	32%	36	26%	48	27%
Totaal	37	100%	140	100%	177	100%

Afwijzingen formele gronden	Categorie A		Categorie B		Totaal	
	in aantallen	percentage	in aantallen	percentage	in aantallen	percentage
Begonnen of afgerond project	7	28%	25	24%	32	25%
Te laat ingediend	2	8%	5	5%	7	5%
Geen NWI	2	8%	6	6%	8	6%
Niet volledig	5	20%	51	49%	56	43%
Ingetrokken/vervallen	9	36%	17	16%	26	20%
Totaal	25	100%	104	100%	129	100%

Afwijzing op inhoudelijke gronden	Categorie A		Categorie B		Totaal	
	in aantallen	percentage	in aantallen	percentage	in aantallen	percentage
Niet innovatief	9	75%	25	69%	34	71%
Geen samenhang wonen en zorg	1	8%	1	3%	2	4%
Geen samenwerking	0	0%	0	0%	0	0%
Kosten vallen niet onder de regeling	2	17%	10	28%	12	25%
Totaal	12	100%	36	100%	48	100%

Bron:

DG Volkshuisvesting, 2001

Bezwaarschriften gesubsidieerde projecten

	Totaal		Geground verklaard	Toekenningen na herzieningen		Ophoging oude toekenning na herziening	
	in aantallen	in euro's		in aantallen	in aantallen	in euro's	in aantallen
Tender 1	51	€1.696.313,71	23	16	€1.607.143,98	5	€51.749,73
Categorie A	-	-	4	3	€41.224,11	-	-
Categorie B	-	-	14	8	€1.410.845,89	-	-
Categorie C	-	-	5	5	€206.823,63	-	-
Tender 2	7	€5.575,96	2	1	€102.509,63	1	€5.575,96
Categorie A	-	-	-	0	-	-	-
Categorie B/C	-	-	-	1	€102.509,63	-	-
Tender 3	32	€1.386.827,13	23	19	€1.226.670,13	1	€160.157,00
Categorie A	-	-	13	13	€264.745,63	-	-
Categorie B/C	-	-	10	6	€961.924,50	1	€160.157,00
Tender 4	54	Onbekend	1	0	€0,00	0	-
Categorie B/C	-	-	1		-	-	-
Categorie D	10	Onbekend	2	2	€10.145,17	0	€0,00
2000	4	-	2	2	€10.145,17	0	-
2001	3	-	0	0	-	0	-
2002	3	-	0	0	-	0	-
2003	0	-	0	0	-	0	-
Totaal	154	Onbekend	51	38	€2.946.468,91	7	€217.482,69

Bron:

Excel Spreadsheets IBS, VROM

Bijlage XV

Aanvragers en deelnemende partijen

Aanvragers	Tender 1	Tender 1	Tender 2	Tender 2	Tender 3	Tender 3	Tender 4	Gemiddeld
Categorie	A	BC	A	BC	A	BC	BC	Tenders
Zorginstelling	28%	27%	47%	23%	43%	24%	30%	32%
Corporatie	59%	61%	43%	67%	28%	60%	48%	52%
Gemeente	4%	3%	3%	2%	9%	3%	18%	6%
Welzijnsinstelling	7%	5%	7%	2%	11%	4%	4%	6%
Vertegenwoordiging doelgroep	2%	4%	0%	6%	9%	9%	0%	4%

Aanvragers	Categorie D				Gemiddeld
jaren	2000	2001	2002	2003	Jaren
Zorginstelling	35%	41%	31%	24%	33%
Corporatie	41%	14%	23%	16%	24%
Gemeente	0%	0%	0%	0%	0%
Welzijnsinstelling	24%	5%	0%	0%	7%
Vertegenwoordiging doelgroep	0%	5%	8%	3%	4%
Overig	0%	36%	38%	57%	33%

Onder de categorie 'Overig' zijn regelmatig kennisinstituten of koepelorganisaties geplaatst, zie hieronder.

Deelnemende partijen	Tender 1	Tender 2	Tender 2	Tender 3	Tender 3	Tender 4	Gemiddeld
Categorie	A,B, C	A	B/C	A	B/C	B/C	Tender 1,2,4
Zorginstelling	90%	85%	97%	115%	124%	93%	91%
Corporatie	92%	78%	94%	58%	33%	71%	84%
Gemeente	24%	18%	20%	45%	15%	38%	24%
Welzijnsinstelling	17%	29%	12%	60%	21%	32%	23%
Vertegenwoordiging doelgroep	20%	20%	20%	15%	27%	23%	21%

Voor de deelnemende partijen is op verschillende wijze geturfd. Voor tender 1, 2 en 4 is alleen de categorie aangevinkt die deelnemende partij is, bij tender 3 is ook het aantal zorginstellingen, corporaties etc. geturfd.

Bron:

Archief, VROM

Interne analyse Tender 1 en 2

Doelgroep van de gesubsidieerde projecten

Doelgroep	Tender 1		Tender 2		Tender 3		Tender 4	Gemiddeld
Categorie	A	B,C	A	B/C	A	B/C	B/C	Tenders
Ouderen	66%	66%	67%	62%	0%	0%	45%	44%
Gehandicapten	28%	25%	28%	33%	66%	73%	52%	44%
Dementerenden/ Psychogeriatric	3%	5%	0%	0%	25%	12%	1%	7%
Psychiatrie	3%	3%	5%	3%	0%	0%	2%	2%
Dak- en thuislozen/ verslaafden	0%	1%	0%	2%	9%	15%	0%	4%

Participatie doelgroep	Tender 1	Tender 1	Tender 2	Tender 2	Tender 3	Tender 3	Tender 4	Gemiddeld
Categorie	A	B,C	A	B/C	A	B/C	B/C	Tenders
Nee, niet mogelijk	9%	2%	3%	14%	3%	2%	0%	5%
Ja, via voorlichting	16%	19%	17%	14%	14%	13%	20%	16%
Ja, via inspraak*	66%	79%	86%	77%	64%	74%	68%	73%
Ja, via onderzoek	17%	16%	13%	17%	10%	8%	12%	13%

*via inspraak van cliëntenraad, klankbordgroep, vertegenwoordigers van Regionale Patiënten en Consumenten Platform.

Bron:

Archief, VROM

Interne analyse Tender 1 en 2

Doel projecten binnen categorie d

Doelgroep	2000	2001	2002	2003	Gemiddeld
Zorginstelling	15%	17%	13%	16%	15%
Corporatie	17%	15%	17%	16%	16%
Welzijnsinstelling	14%	8%	15%	13%	13%
Vertegenwoordiging doelgroep, cliënt	13%	21%	17%	13%	16%
Gemeente	17%	15%	10%	12%	14%
Provincie	7%	6%	4%	4%	5%
Rijksoverheid	7%	4%	2%	4%	4%
Kennisinstituut, opleiding	1%	0%	0%	2%	1%
Private sector, financiers, fondsen	3%	3%	2%	5%	3%
Zorgverzekeraar, zorgkantoor, rio	4%	3%	4%	7%	5%
Zorgaanbieders, professionals zoals huisartsen, fysio	3%	5%	10%	5%	6%
Medewerkers van instelling	0%	4%	6%	3%	3%
Onbekend	0%	0%	0%	1%	0%

Doel	2000	2001	2002	2003	Gemiddeld
Nieuwe samenwerking	24%	28%	17%	21%	23%
Toepassing nieuwe technieken	20%	13%	11%	14%	15%
Product/proces	22%	25%	25%	22%	24%
Specifieke doelgroep	22%	23%	28%	21%	24%
Anders	7%	6%	6%	3%	6%
Onbekend	4%	6%	14%	19%	11%

Eindproduct	2000	2001	2002	2003	Gemiddeld
Brochures	15%	18%	18%	11%	16%
Boek /publicatie	12%	32%	27%	28%	25%
Website	12%	17%	9%	17%	14%
Kennisbank	9%	7%	9%	9%	9%
Bijeenkomst, training	27%	20%	27%	24%	25%
Beeldmateriaal	18%	5%	0%	4%	7%
Cd-rom	6%	0%	9%	3%	5%
Case-studie, werkplan	0%	2%	0%	1%	1%
Anders	0%	7%	0%	3%	3%

Bron:

Archief, VROM

Spreiding over het land

Aanvragen	Tender 1			Tender 2		Tender 3		Tender 4	Gemiddeld
Categorie	A	B	C	A	B/C	A	B/C	B/C	Tenders
Drenthe	2	1	1	4	0	6	2	10	3
Flevoland	4	4	0	7	4	6	8	5	5
Friesland	9	7	3	4	7	8	8	22	9
Gelderland	13	17	5	8	19	35	21	49	21
Groningen	13	11	1	4	9	6	9	17	9
Limburg	11	11	2	14	27	16	12	30	15
Noord-Brabant	31	31	18	22	29	18	33	66	31
Noord-Holland	20	31	7	14	13	34	37	29	23
Overijssel	5	14	1	9	9	13	7	26	11
Utrecht	9	13	1	8	11	9	8	18	10
Zeeland	3	4	0	1	1	1	1	9	3
Zuid-Holland	33	37	17	23	26	28	34	76	34
Totaal	153	181	56	118	155	180	180	357	173

Toekenningen	Tender 1			Tender 2		Tender 3		Tender 4	Gemiddeld
Categorie	A	B	C	A	B/C	A	B/C	B/C	Tenders
Drenthe	2	1	1	2	0	3	0	0	1
Flevoland	3	2	0	6	2	2	4	1	2
Friesland	5	4	2	4	4	3	5	3	3
Gelderland	11	7	4	5	5	13	11	8	6
Groningen	6	5	1	3	6	4	2	5	3
Limburg	9	8	1	6	12	5	6	5	5
Noord-Brabant	24	12	11	10	14	7	11	12	9
Noord-Holland	14	6	6	13	9	10	9	8	7
Overijssel	4	5	1	2	4	4	3	3	2
Utrecht	5	2	0	6	7	1	2	0	2
Zeeland	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Zuid-Holland	25	14	9	10	5	12	13	13	9
Totaal	109	67	36	67	68	65	66	58	49

Bron:

Excel Spreadsheets IBS, VROM

Aanvragen	categorie D				Gemiddeld
jaar	2000	2001	2002	2003	
Drenthe	2	1	0	0	1
Flevoland	0	1	0	0	0
Friesland	1	1	1	3	1
Gelderland	5	1	1	4	2
Groningen	3	1	0	5	1
Limburg	0	1	1	3	1
Noord-Brabant	15	4	5	7	8
Noord-Holland	6	7	6	13	6
Overijssel	2	1	1	0	1
Utrecht	3	7	8	11	6
Zeeland	0	0	0	0	0
Zuid-Holland	10	13	10	23	11
Totaal	47	38	33	69	39

Aanvragen	categorie D				Gemiddeld
jaar	2000	2001	2002	2003	
Drenthe	1	1	0	0	1
Flevoland	0	0	0	0	0
Friesland	1	0	0	3	0
Gelderland	1	0	0	2	0
Groningen	1	1	0	4	1
Limburg	0	0	1	0	0
Noord-Brabant	6	2	1	3	3
Noord-Holland	2	6	2	7	3
Overijssel	0	0	1	0	0
Utrecht	2	3	4	9	3
Zeeland	0	0	0	0	0
Zuid-Holland	5	10	7	15	7
Totaal	19	23	16	43	19

Bron:

Excel Spreadsheets IBS, VROM

Categorie	Tender 1			Tender 2		
	aanvr.	toek.	percentage	aanvr.	toek.	percentage
Drenthe	4	4	100%	4	2	50%
Flevoland	8	5	63%	11	8	73%
Friesland	20	11	55%	11	8	73%
Gelderland	35	22	63%	27	10	37%
Groningen	24	12	50%	13	9	69%
Limburg	24	18	75%	41	18	44%
Noord-Brabant	81	47	58%	51	24	47%
Noord-Holland	58	26	45%	27	22	81%
Overijssel	20	10	50%	18	6	33%
Utrecht	23	7	30%	19	13	68%
Zeeland	7	2	29%	2	0	0%
Zuid-Holland	87	48	55%	49	15	31%
Totaal	391	212	54%	273	135	49%

Categorie	Tender 3			Tender 4		
	aanvr.	toek.	percentage	aanvr.	toek.	percentage
Drenthe	8	3	38%	10	0	0%
Flevoland	14	6	43%	5	1	20%
Friesland	16	8	50%	22	3	14%
Gelderland	56	24	43%	49	8	16%
Groningen	15	6	40%	17	5	29%
Limburg	28	11	39%	30	5	17%
Noord-Brabant	51	18	35%	66	12	18%
Noord-Holland	71	19	27%	29	8	28%
Overijssel	20	7	35%	26	3	12%
Utrecht	17	3	18%	18	0	0%
Zeeland	2	1	50%	9	0	0%
Zuid-Holland	62	25	40%	76	13	17%
Totaal	360	131	36%	357	58	16%

Categorie	Categorie d		
	aanvr.	toek.	percentage
Drenthe	3	2	67%
Flevoland	1	0	0%
Friesland	6	4	67%
Gelderland	11	3	27%
Groningen	9	6	67%
Limburg	5	1	20%
Noord-Brabant	31	12	39%
Noord-Holland	32	17	53%
Overijssel	4	1	25%
Utrecht	29	18	62%
Zeeland	0	0	0%
Zuid-Holland	56	37	66%
Totaal	187	101	54%

Aanvr. = totaal aantal subsidieaanvragen
Toek. = totaal aantal subsidietoekenningen

Bron:

Excel Spreadsheets IBS, VROM

Onderzoek op projectniveau

Vragenlijst telefonische enquête

1. Is het project gerealiseerd?

Zo nee,

1. Is er mogelijk op andere wijze invulling gegeven aan dit projectvoorstel?
2. Wat was de belangrijkste reden om de realisatie niet uit te voeren?

Zo ja,

1. Is er binnen een andere tender van de woonzorgstimuleringsregeling nogmaals subsidie aangevraagd? Is deze toegekend?
2. Is het projectvoorstel zoals in het aanvraagformulier staat vermeld, in dezelfde vorm gerealiseerd?
 - a. Komt de projectomschrijving overeen met hoe het project is gerealiseerd?
 - b. Dezelfde doelgroep?
 - c. Hetzelfde aantal samenwerkende partijen?
 - d. Is de begin- en einddatum hetzelfde gebleven?
 - e. Zijn er verandering aangebracht aan de totale projectkosten?
 - f. Is er vanuit andere organisaties (meer) financiering ontvangen na de afwijzing voor de wzs-subsidie?
3. Was de reden van afwijzing helder? Waren de beoordelingscriteria van tevoren bij u bekend?

Vragenlijst diepte-interviews

De gestelde vragen zijn genummerd. De streepjes zijn aandachtspunten voor tijdens het interview.

1. Hoe is de samenwerking ontstaan?

- Wie heeft het initiatief genomen?
- Hoe waren de verhoudingen tussen de verschillende organisaties voordat de projectgroep werd samengesteld?
- Was de subsidieregeling bepalend voor het oprichten van de projectgroep?

2. Hoe was de samenwerking in de projectgroep?

- Hoe zag de overlegstructuur eruit?
 - o Welke partijen;
 - o Wijze van besluitvorming;
 - o Wie stelde de agenda vast;
 - o Wie was de voorzitter.

3. Wat vond u van de samenstelling van de projectgroep?

- Ontbraken bepaalde partijen?
- Waren er partijen, die naar uw mening, niet hadden moeten plaatsnemen in de projectgroep?
- Zijn er partijen uit de projectgroep gestapt?

4. Welke verantwoordelijkheid droeg uw organisatie gedurende het proces?

5. Kunt u benoemen wat er goed ging en wat er minder goed ging in de samenwerking?

- Liep u tegen verschillende benaderingswijze aan van de verschillende deelnemende partijen?
- Waren er knelpunten in de wet- en regelgeving doordat er met partijen uit verschillende sectoren werd samengewerkt?
- Waren er botsende beleidsdoelen tussen de sectoren?
- Zijn er problemen ontstaan in de financiële afwikkeling?
- Zijn er op andere terreinen conflicten ontstaan?

6. Wat heeft de samenwerking uw organisatie opgeleverd?

- Welke voordelen zag u in de samenwerking?
- Welke nadelen zag u in de samenwerking?
- Zijn de voor- en nadelen veranderd in de loop van het proces?

7. Bent u van mening dat uw gerealiseerde project de beoogde doelstellingen van de regeling heeft behaald?

- a. Samenwerking met verschillende partijen;
- b. Nieuwe woonzorgarrangementen;
- c. Meer vraagsturing.

8. Zijn er plannen voor het ontwikkelen van nieuwe gezamenlijke projecten?

- Met welke partijen?

Overzicht onderzochte gesubsidieerde projecten

Project		Naam samenwerkende partij	Sector	Rol
Elzenhof	1	Christelijke Woningstichting Banienoe	Corporatie	Aanvrager
	2	Stichting Christelijke Zorgcentra Waardeburgh	Zorginstelling	Deelnemende partij
	3	Gemeente Sliedrecht	Gemeente	Deelnemende partij
	4	Stichting Ouderenwerk Sliedrecht	Welzijn	Deelnemende partij
	5	Bewonerscommissie Elzenhofflat	Vertegenwoordiging doelgroep	Deelnemende partij
Hagendal	6	Stichting Volkshuisvesting Zevenaar	Corporatie	Aanvrager
	7	Woonzorgcentrum 'Subenhara'	Zorginstelling	Deelnemende partij
Zilverstaete	8	Woningstichting Nijkerk	Corporatie	Aanvrager
	9	Regionale Zorginstelling Nijkerk, locatie Zilverschoon	Zorginstelling	Deelnemende partij
Dagactiviteitencentrum "1^e Pijnackerstraat 100"	10	Patrimoniums Woningstichting (PWS), Rayon Noord	Corporatie	Aanvrager
	11	PameijerKeerKring	Zorginstelling	Deelnemende partij
	12	Bavo RNO groep	Zorginstelling	Deelnemende partij
	13	Deelgemeente Noord	Gemeente	Deelnemende partij
	14	SOAB	Adviseur	Deelnemende partij
	15	Sterner projectmanagement	Corporatie	Deelnemende partij
Ravenswaerde	16	Stichting MaasAnker	Corporatie	Aanvrager
	17	Stichting K.V.V. Rotterdam	Zorginstelling	Deelnemende partij
	18	Ouders van jongeren met NAH	Vertegenwoordiging doelgroep	Deelnemende partij

Bron:

Archief, VROM

Overzicht onderzochte afgewezen projecten

	Aanvrager	Projecttitel	Provincie
1	De Woonplaats woningcorporatie	Kloostertuinen Groenlo	Gelderland
2	LHBB II Bouwstichting voor ouderen	De Pelkwijk	Gelderland
3	Stichting De Eigenheimers	Woonzorg-initiatief De Eigenheimers	Gelderland
4	Stichting Woon- en zorgcentra Rijnsoeverhoven	Domotica Tunstall	Gelderland
5	Stichting Zorg en Wonen Velp	Transmuraal Zorgcentrum	Gelderland
6	Woningstichting De Goede Woningen	Project Reigersweg	Gelderland
7	Woningstichting Dinxperlo	Experimentele woonvoorziening Dinxperlo	Gelderland
8	Woningstichting ProDia Nunspeet	Plan De Brem	Gelderland
9	Zorgcentrum Oranjehof	Aanbouw zorgapp. Zorgcentrum Oranjehof	Gelderland
10	Christelijke Woningstichting Banieneo	Zorgcentrum Parkzicht	Zuid-Holland
11	Christelijke woningstichting Banieneo	Transformatie verzorgingshuis Graafzicht	Zuid-Holland
	<i>Christelijke Woningstichting Vidomes*</i>	<i>Internetruimte in Ipse woning</i>	<i>Zuid-Holland</i>
12	De Vierstroom Diensten BV	Slimme Sleutel Project	Zuid-Holland
13	Gemeente Heerjansdam	Wozoco Heerjansdam	Zuid-Holland
14	Maasoever Hoogvliet	Woon-werk boerderij Oostdorp	Zuid-Holland
15	Protestants-Christelijke Stichting voor verzorging van Bejaarden (PCVB)	Het realiseren van een zorgsteunpunt	Zuid-Holland
16	Stichting Fleuroja	Huis Fleuroja	Zuid-Holland
17	Forta	Eem/Zon Sport&Gezondheidscentrum	Zuid-Holland
18	Stichting Humanitas, Rotterdam	Bouw care-unit PG cliënten Hoogvliet	Zuid-Holland
19	Stichting tot Exploitatie van Bejaardencentra/Verzorgingstehuis Rijn en Vliet	Levensloopbestendige woningen in Leiden Zuid-West	Zuid-Holland
20	Stichting Woningcorporatie Wateringen	Project De nieuwe Tollandflat	Zuid-Holland
21	Woning Stichting Maassluis	Parkhof	Zuid-Holland
22	Woningbouwstichting Voorburg	Sammershof	Zuid-Holland
23	Woningstichting Papendrecht	Woongroep Papendrecht	Zuid-Holland
24	Woningstichting Progrez	Complex 308 en 312	Zuid-Holland
25	Woonstichting Union	Revitalisering centrum Nieuw-Beijerland	Zuid-Holland
26	Woonstichting Volksbelang	Atrium	Zuid-Holland

* In spreadsheets aangegeven als afgewezen project. Dossier is zoek.

Bron:

Archief, VROM

Geïnterviewden gesubsidieerde projecten

Project 'Zilverstaete'

Mw. drs. M.C.M. Boeijen

Woningstichting Nijkerk

Dhr. K-J. Brouwer

Zorgcentra Laak & Eem, locatie Zilverschoon

Project Elzenhof

Dhr. ing. A.L. Bijkerk

Tablis wonen, voorheen corporatie Banienoe

Mw. mr. C.S. I. Verkerk

Gemeente Sliedrecht

Dhr. M. van der Maat

Stichting Waardeburgh

Dhr. A. Schoonderbeek

Stichting Ouderenwerk Sliedrecht

Project '1^e Pijnackerstraat 100'

Dhr. N. van Kan

Bavo RNO groep

Dhr. W. Koens

SOAB

Project Hagendal

Dhr. J. van Dinter

Stichting Volkshuisvesting Zevenaar

Dhr. J.R.B. Schildkamp

Woonzorgcentrum "Subenhara"

Project Ravenswaerde

Dhr. H. Stravers

Antonius IJsselmonde

Mevr. A. van Dam

Antonius IJsselmonde

Mevr. M. Salomons

Antonius IJsselmonde

Dhr. J. Rijdsdijk

Vertegenwoordiger van de ouders van jongeren met een niet aangeboren hersenletsel

Grond van afwijzing afgewezen projecten

Grond van Afwijzing	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Aangevraagde informatie niet ontvangen en/of meer kosten niet aangetoond	6	8	14	54%
Niet innovatief	2	3	5	19%
Project al gestart	1	4	5	19%
Aanvrager is een bv	0	1	1	4%
Te laat ontvangen aanvraag	0	1	1	4%
Totaal	9	17	26	100%

Bron:

Archief, VROM

Bezwaarschriften afgewezen projecten

Bezwaarschrift ingediend	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Ja	4	6	10	38%
Nee	5	11	16	62%
Totaal	9	17	26	100%

Besluit over bezwaarschrift	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Handhaving	2	5	7	70%
Subsidietoekenning	2	1	3	30%
Totaal	4	6	10	100%

Bron:

Archief, VROM

Doel afgewezen projecten

Doelgroepen	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Ouderen	4	9	13	50%
Gehandicapten	1	2	3	12%
Overige	0	4	4	15%
Combinatie ouderen en gehandicapten	4	2	6	23%
Totaal	9	17	26	100%

Projectomschrijvingen	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Zelfstandige woningen	3	11	14	54%
Brug tussen verpleeg- en verzorgingshuis	1	1	2	8%
Domotica-toepassingen	1	2	3	12%
Zorgsteunpunt	4	2	6	23%
Overig	0	1	1	4%
Totaal	9	17	26	100%

Bron:

Archief, VROM

Beoordeling afgewezen projecten

Punten	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Niet berekend	3	9	12	46%
Klasse 1-30	0	0	0	0%
Klasse 31-60	1	2	3	12%
Klasse 61-90	4	4	8	31%
Klasse 91-...	1	1	2	8%
Onbekend	0	1	1	4%
Totaal	9	17	26	100%

Adviezen*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
IHM	0	0	0	0%
CFV	0	2	2	8%
ISV	3	2	5	19%
Zorgkantoor	7	11	18	69%
VWS	8	13	21	81%

CFV*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Nog niet ontvangen	0	2	2	8%

ISV opmerking*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Akkoord	3	1	4	15%
Voorwaarden	0	1	1	4%

Zorgkantoor*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Positief	7	11	18	69%
Negatief	0	0	0	0%
Innovatief	6	11	17	65%
Niet innovatief	0	0	0	0%
Onbekend	1	0	1	4%

VWS*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Procenten
Ja	0	3	3	12%
Ja, in principe toekennen	6	4	10	38%
Afwijzen	2	6	8	31%
Innovatief	1	4	5	19%
Niet innovatief	5	6	11	42%
Onbekend	2	3	5	19%

* Totaal aantal mogelijke adviezen: 26

Bron:

Archief, VROM

Aantal gerealiseerde afgewezen projecten

Wzsr-subsidie ontvangen?	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja, n.a.v. bezwaar	3	1	4	15%
Ja, in andere tender	1	4	5	19%
Nee	5	12	17	65%
Totaal	9	17	26	100%

De projecten die wzsr-subsidie hebben ontvangen n.a.v. bezwaar zijn geen afgewezen project, dus het totaal aantal onderzochte afgewezen projecten zijn er 22.

Wzsr-subsidie ontvangen?	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja, in andere tender	1	4	5	23%
Nee	5	12	17	77%
Totaal	6	16	22	100%

Nogmaals wzsr-subsidie aangevraagd?	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja, zonder succes	0	1	1	5%
Ja, met succes	1	4	5	23%
Nee	5	11	16	73%
Totaal	6	16	22	100%

Is het project gerealiseerd?	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja, met subsidie uit andere tender	1	4	5	23%
Ja, zonder wzsr-subsidie	3	7	10	45%
Ja, project was gestart voor subsidie voorstel ingediend werd.	0	1	1	5%
Nog niet	2	2	4	18%
Nee	0	2	2	9%
Totaal	6	16	22	100%

Vorm gerealiseerde afgewezen projecten

Is het project gerealiseerd door dezelfde partijen als op het aanvraagformulier staan vermeld?*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja	4	8	12	80%
Nee	1	2	3	20%
Totaal	5	10	15	100%

* Alleen project worden meegenomen die zonder wzsr-subsidie zijn gerealiseerd of nog worden.

Is het project gerealiseerd in dezelfde vorm als op het aanvraagformulier staan vermeld?*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja	4	7	11	73%
Ja, verder uitgebreid	0	1	1	7%
Ja, in minimale vorm	0	1	1	7%
Nee	1	1	2	13%
Totaal	5	10	15	100%

* Alleen project worden meegenomen die zonder wzsr-subsidie zijn gerealiseerd of nog worden.

Termijn van realisatie afgewezen projecten

Termijn van realisatie*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Vertraagd	4	8	12	60%
Niet vertraagd	2	6	8	40%
Totaal	6	14	20	100%

* Niet-gerealiseerde projecten niet meegenomen.

Financiering afgewezen projecten

Financiering, zelfde budget? *	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja	5	11	16	89%
Nee	0	2	2	11%
Totaal	5	13	18	100%

* Alle afgewezen projecten zijn meegenomen, met uitzondering van de niet gerealiseerde projecten en de projecten gerealiseerd door andere partijen dan de aanvrager.

Is er gezocht naar andere financierders? *	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Nee	1	9	10	45%
Ja	5	7	12	55%
Totaal	6	16	22	100%

* Alle afgewezen projecten zijn meegenomen.

Hoe is de financiering rondgekomen? *	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Meer eigen middelen ingezet	2	8	10	45%
Subsidie ontvangen, wzs of van gemeente, provincies of andere fondsen	3	5	8	36%
Combinatie: meer eigen middelen en subsidie andere fondsen	1	1	2	9%
Geen financiering ontvangen, waardoor financiering niet rond kwam	0	2	2	9%
Totaal	6	16	22	100%

* Alle afgewezen projecten zijn meegenomen.

Mening over de beoordeling

Was de beoordeling duidelijk? *	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja	3	1	4	18%
Nee	2	5	7	32%
Onbekend	1	10	11	50%
Totaal	6	16	22	100%

* Alle afgewezen projecten zijn meegenomen.

Categorie onbekend: geen gegevens bekend, bijvoorbeeld doordat persoon niet betrokken geweest bij de aanvraag of te lang geleden ingediend.

Bezwaar aangetekend*	Gelderland	Zuid-Holland	Totaal	Percentage
Ja	2	5	7	32%
Nee	4	11	15	68%
Totaal	6	16	22	100%

* Alle afgewezen projecten zijn meegenomen.

Vergelijking afgewezen en gesubsidieerde projecten

Overeenkomsten doelgroepen	Gesubsidieerde projecten	Afgewezen projecten	Totaal	Procenten
Ouderen	1	13	14	45%
Gehandicapten	0	3	3	10%
Overige	1	4	5	16%
Combinatie ouderen en gehandicapten	3	6	9	29%
Totaal	5	26	31	100%

Overeenkomsten projectomschrijvingen	Gesubsidieerde projecten	Afgewezen projecten	Totaal	Procenten
Zelfstandige woningen	2	14	17	52%
Brug tussen verpleeg- en verzorgingshuis	1	2	4	10%
Domoticoepassingen	1*	3	4	13%
Zorgsteunpunt	0	6	6	19%
Overig	1	1	2	6%
Totaal	5	26	31	100%

*Eén gesubsidieerd project heeft in combinatie met de bouw van een brug tussen verpleeg- en verzorgingshuis, ook domoticoepassingen geïmplementeerd.