

Evaluatie intentie- verklaringen regionaal sociaal beleid

Omzien en vooruitkijken



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE
INTENTIEVERKLARINGEN
REGIONAAL SOCIAAL BELEID

Omzien en vooruitkijken

- eindrapport -

Drs. H.M. ter Beek
Drs. M. de Groen
Drs. C. Wissink

Amsterdam, 4 oktober 2006
Regioplan publicatienr. 1470

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
Provincie Noord-Brabant.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
1 Management samenvatting.....	3
2 Vraagstelling voor en aanpak van onderzoek.....	7
3 Algemeen beeld	13
4 Bestuurlijke aspecten	17
5 Beleidsmatige aspecten	25
6 Procesmatige aspecten.....	31
7 Steunfuncties.....	37
8 Conclusies en aanbevelingen	43
9 Bijlage I: overzicht van gesprekspartners	49

VOORWOORD

In opdracht van de Provincie Noord-Brabant heeft Regioplan Beleidsonderzoek een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de in 2003 tussen de gemeenten en de provincie per regio gesloten Intentieovereenkomsten Regionaal Sociaal Beleid. De evaluatie heeft zich tevens gericht op het daarna door de gemeenten met de provincie en overige actoren, zoals onder meer de steunfuncties, opgezette activiteiten. Het gaat dan onder meer om de Regionale Sociale Agenda en de uit het Regionaal Sociaal Beleid voortvloeiende projecten.

Voor het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met bestuurders en direct betrokken ambtenaren in acht gemeenten, verspreid over de vier regio's in Noord-Brabant. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, met twee steunfuncties en met vertegenwoordigers van de provincie. Verder is in het kader van het onderzoek een enquête uitgezet onder de Brabantse gemeenten, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Wij willen graag onze gesprekspartners en de deelnemers aan de enquête hartelijk danken voor hun medewerking. Het onderzoek is vanuit de provincie begeleid door Corry Bombeeck en Albert van Schaik en wij willen hen ook graag danken voor de prettige samenwerking.

Wij vertrouwen erop dat het voorliggende onderzoek bijdraagt aan onderbouwde besluitvorming over de continuering van de ingezette beleidsinspanningen op het gebied van regionaal sociaal beleid. De evaluatie bevat niet alleen oordelen over het regionaal sociaal beleid in de afgelopen jaren, maar ook handreikingen voor in de toekomst aan te brengen verbeteringen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit Martine de Groen, Corette Wissink en ondergetekende.

Amsterdam, 4 oktober 2006

Regioplan Beleidsonderzoek
Namens deze

Herbert ter Beek
Clustermanager Economie
herbert.ter.beek@regioplan.nl

1 MANAGEMENT SAMENVATTING

In opdracht van de Provincie Noord-Brabant heeft RegioPlan Beleidsonderzoek de in 2003 met de gemeenten in de vier regio's in Brabant afgesloten Intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid geëvalueerd. De evaluatie betreft ook de daarna opgezette activiteiten, waaronder de Regionale Sociale Agenda's en de ten behoeve van het Regionaal Sociaal Beleid opgezette projecten. Navolgend vindt u de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen voortvloeiend uit het onderzoek, waarbij we achtereenvolgens ingaan op:

- Bestuurlijke aspecten.
- Beleidsmatige aspecten.
- Procesmatige aspecten.

Vervolgens wordt beknopt beschreven welke consequenties de evaluatie zou kunnen hebben voor de meest betrokken partijen, te weten de gemeenten, de provincie en de steunfuncties.

Bestuurlijke aspecten

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenten de bovenlokale en regionale dimensie van het sociale beleidsveld breed onderschrijven. Het wordt een goede zaak gevonden om als gemeenten onderling en als gemeenten met de provincie afstemming te zoeken over beleidsinitiatieven op dit vlak. Door middel van de intentieverklaringen en het daarna ingezette proces is daar ook invulling aan gegeven. De gemeenten waarderen daarbij de inzet vanuit de provincie en ook het gegeven dat de provincie zich bestuurlijk 'laat zien' in de regio.

De bestuurders en betrokken ambtenaren van de gemeenten geven het regionaal sociaal beleid een voldoende als rapportcijfer: een 6,1 voor de regionale sociale agenda en een wat hoger cijfer, circa 6,4, voor de intentieverklaringen en de daaruit voortvloeiende projecten. Uit het onderzoek spreekt wel een sterke motivatie om het niet alleen bij 'praten' te laten, maar vooral ook gezamenlijk zinvolle projecten op te zetten. Verder blijkt uit het onderzoek dat voor veel gemeenten, met name zij die geen 'eigen' project hebben kunnen opzetten, het regionaal sociaal beleid en de daarvoor afgesloten intentieverklaringen niet echt leven. Het beoogde proces waarbij gemeenten 'meekijken' met een andere gemeente waar wél een project wordt uitgevoerd, om hiervan te leren en ervaringen uit te wisselen, komt nog onvoldoende van de grond. Verder lijkt het ook zo dat het regionaal sociaal beleid voor de grotere gemeenten (B5 en M5-gemeenten) nog minder dan voor de overige gemeenten echt leeft.

Beleidsmatige aspecten

Door een aantal gemeenten wordt aangegeven dat de intentieverklaringen een belangrijke agenderende functie hebben gehad. Men vindt het verder belangrijk dat de intentieverklaringen bijdragen aan een bovenlokale en integrale aanpak van de vraagstukken. Overigens plaatsen gemeenten hierbij ook wel enige kanttekeningen, bijvoorbeeld wordt aangegeven dat er ook los van de intentieverklaringen door gemeenten al veel op de rails is gezet. In sommige gevallen oordeelden gemeenten dat het regionaal sociaal beleid lopende initiatieven eerder remde dan stimuleerde, althans dat het soms lastig is om reeds opgezette initiatieven in het nieuwe kader van het regionaal sociaal beleid een plaats te geven. Verder wordt aangegeven dat de intentieverklaringen en ook de regionale sociale agenda vrij abstracte formuleringen bevatten, hoewel er wel een duidelijke ambitie uit spreekt. Hoewel niet alles 100% SMART kan worden uitgewerkt, zeker niet als projecten innovatief van aard zijn, onderschrijven de meeste gemeenten wel dat het wenselijk is om gezamenlijk concretere doelstellingen te benoemen en deze duidelijker te monitoren. De huidige opzet van het regionaal sociaal beleid wordt als relatief vrijblijvend ervaren.

Procesmatige aspecten

Op procesmatig vlak waarderen de gemeenten zoals gezegd het feit dat de provincie zich, ook bestuurlijk, laat zien in de regio's. Ook wordt het als positief ervaren dat waar mogelijk vaak is aangehaakt bij reeds bestaande overleggen of regionale samenwerkingsvormen. De bestuurlijke overleggen werden daarbij wel als weinig besluitvormend ervaren.

Verder is door een aantal gemeenten aangegeven dat er aanvankelijk enige scepsis was over de rol van de provincie op het sociale domein. Uiteindelijk concluderen veruit de meeste gemeenten dat de provincie hier wel degelijk een belangrijke rol kan vervullen, waarbij deze dan vooral gelegen zou moeten zijn op de de zogenoemde '-erende taken' (stimuleren, faciliteren, coördineren) en in het met de gemeenten bijdragen aan kennisopbouw en de uitwisseling van kennis.

Een ander belangrijk punt betreft de positie en betrokkenheid van de steunfuncties. Hoewel algemeen wordt (h)erkend dat deze organisaties beschikken over veel kennis van zaken, wordt toch gesproken over 'wisselende kwaliteit' ten aanzien van hetgeen op projectniveau wordt ingebracht. Verder speelt hierbij mee dat momenteel op projectniveau bij de inzet van de steunfuncties sprake is van een dubbele aansturing: de provincie is formeel opdrachtgever, terwijl uiteraard in de praktijk de gemeenten ook groot belang hechten aan een goede uitvoer van de projecten. De gemeenten bepleiten dat zij opdrachtgever worden op projectniveau, waarbij zij over de gerealiseerde resultaten verantwoording afleggen aan de provincie over de vanuit de provincie ontvangen middelen.

Positie van gemeenten, de provincie en de onderlinge samenwerking

Veel gemeentelijke respondenten en gesprekspartners geven aan dat voor hun het regionaal sociaal beleid in belangrijke mate samenvalt met het WMO-werkveld. De gemeenten hebben met de WMO belangrijke wettelijke verantwoordelijkheden en taken gekregen, deels nieuw, en zij geven aan dat zij bevestigd wensen te worden in hun regierol op dit terrein. Zoals reeds aangegeven zien zij voor de provincie daarbij wel een belangrijke rol, namelijk die van stimuleren, faciliteren en met de gemeenten coördineren van (bovenlokale) activiteiten. Verder is kennisverspreiding zeer belangrijk en wordt dit momenteel nog voldoende opgepakt. De provincie heeft daarnaast ook een zelfstandige beleidstaak en ambities op het sociale vlak en deze liggen over het algemeen in lijn met die van de gemeenten. Gemeenten geven aan dat zij op dat terrein de provincie graag zien als een bestuurlijk partner die constructief betrokken is vanuit de inhoud van de problematiek. Formele bevoegdheden en/of hiërarchische verhoudingen zijn dan minder belangrijk dan gezamenlijk gedeelde doelen en uitgangspunten en de wens om met elkaar zinvolle projecten op te zetten.

Voor de toekomst is er zeker een goede basis voor continuering van de ingezette samenwerking tussen gemeenten en provincies op het regionaal sociaal beleidsterrein, waarbij de samenwerking dan wel bij voorkeur minder vrijblijvend dient te worden vormgegeven. Het is verder zinvol te bezien of de aansturing van projecten eenduidig kan worden vormgegeven of dat er eventueel alternatieven zijn om te waarborgen dat projecten effectief en efficiënt worden uitgevoerd. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan betere en meer gedetailleerdere projectomschrijvingen, een goede monitoring gedurende de periode dat het project wordt uitgevoerd en na afloop een 'klanttevredenheidsonderzoek' onder alle betrokken partijen.

Tot slot valt te overwegen om voor de grote en middelgrote gemeenten (B5 en M5-gemeenten) een gerichte vorm van afstemming en overleg te creëren, aansluitend bij de reeds door deze gemeenten opgezette samenwerkingsvormen. Op dit moment ervaren deze gemeenten de regionale samenwerking als 'vooral brengen en weinig halen'. De kleinere gemeenten ervaren de inbreng van de grote gemeenten daarbij wel veelal als zeer nuttig, zodat het gewenst is dat de grotere gemeenten in de regionale processen blijven participeren, maar daarnaast zou afstemming in B5- en M5-verband met de provincie voor deze groep van gemeenten ook waardevol kunnen zijn.

2 VRAAGSTELLING VOOR EN AANPAK VAN ONDERZOEK

De Provincie Noord-Brabant streeft ernaar om samen met gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers te werken aan een sterk sociaal en duurzaam Brabant. Het doel van een sterk sociaal en duurzaam Brabant kan alleen bereikt worden als de ecologische, economische en sociale pijler van het beleid met elkaar in balans zijn. Er is de provincie daarom veel aan gelegen om de sociale pijler van het beleid te versterken en te werken aan de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking met de externe partners. Daarbij is vooral de samenwerking met de gemeenten van groot belang omdat deze bestuurslaag verantwoordelijk is voor het brede preventieve jeugd- en welzijnsbeleid, het lokale gezondheidszorgbeleid, het woningbouwbeleid en de inzet van lokale voorzieningen.

Om de gewenste bestuurlijke krachtenbundeling met de gemeenten in goede banen te leiden, te komen tot een gecoördineerde inzet van de steunfuncties en projecten op basis van regionaal maatwerk te stimuleren, hebben de provincie en de gemeenten in vier regio's Intentieverklaringen Sociaal Beleid afgesloten. Deze intentieverklaringen zijn in 2003 afgesloten en hebben een looptijd van vier jaar (2003-2006). Afgesproken is bovendien dat er in 2006 wordt geëvalueerd.

Het voorliggende rapport is het resultaat van deze evaluatie die door RegioPlan Beleidsonderzoek B.V. in opdracht van de provincie Noord-Brabant is uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt geschetst wat de vraagstelling is geweest voor dit evaluatieonderzoek en hoe RegioPlan te werk is gegaan bij de uitvoering van het onderzoek.

2.1 Vraagstelling

- Opdracht
- Door de provincie is de opdracht voor het uit te voeren onderzoek als volgt kort en kernachtig geformuleerd:
- Voer een evaluatie uit van het Regionaal Sociaal Beleid en presenteer de mogelijke wijze van toekomstige samenwerking.

In de opdracht staan de volgende aspecten centraal:

- Verzamelen van informatie over de betekenis van de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid voor zowel gemeenten als provincie.
- In kaart brengen van de bekendheid met de intentieverklaringen en de ervaringen met de gevolgde procedures om financiering en/of ureninzet van de steunfuncties te krijgen.
- In kaart brengen van de oordelen over de uitgevoerde projecten.
- Presenteren en uitwerken van modellen van (toekomstige) samenwerking tussen provincie en gemeenten op het terrein van sociaal beleid.
- Bundelen en beschrijven van deze informatie in een discussienotitie die op

de regionale bestuurlijke overleggen tussen provincie en gemeenten in de eerste helft van november besproken kan worden.

Doel

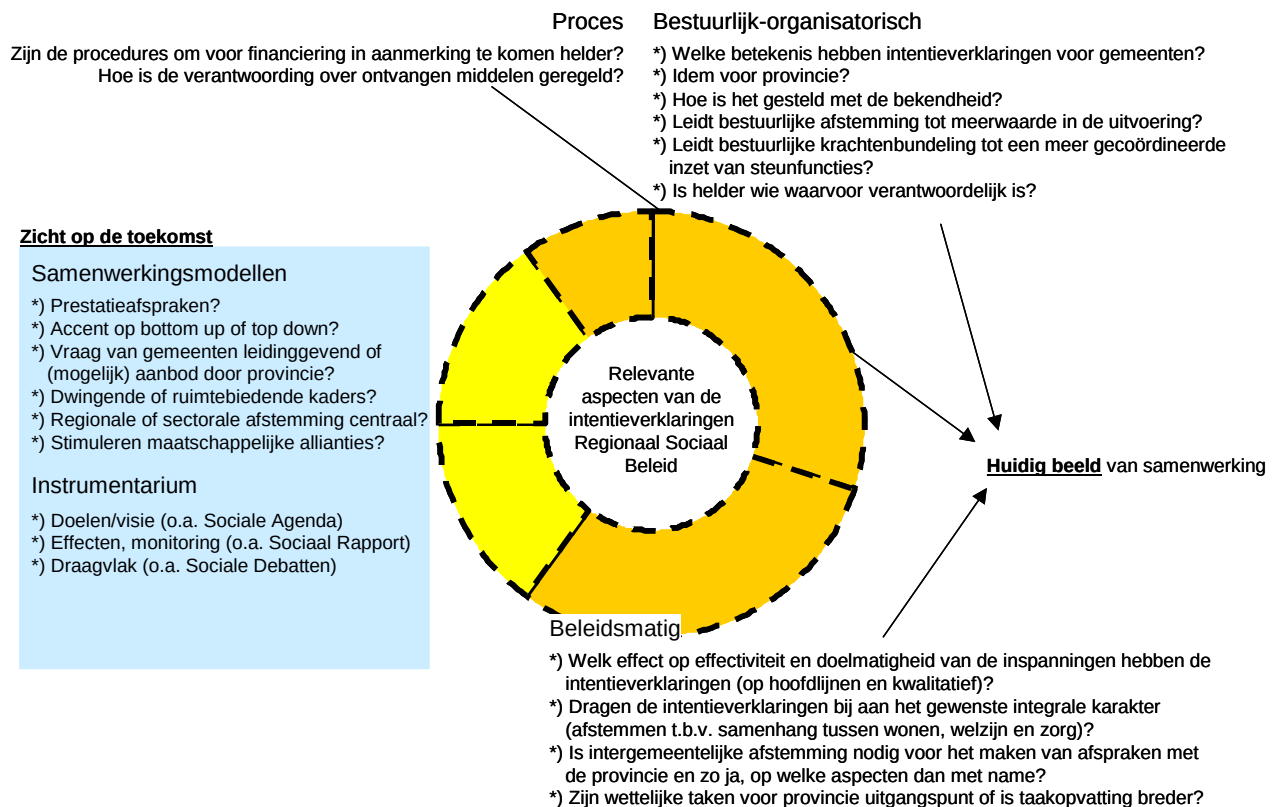
Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Inzicht verkrijgen in de ervaringen bij gemeenten en de provincie opgedaan met de in de afgelopen vier jaar uitgevoerde Regionale Sociale Agenda.
- Zicht krijgen op de gewenste wijze van samenwerking tussen provincie en gemeenten op het sociale beleid.

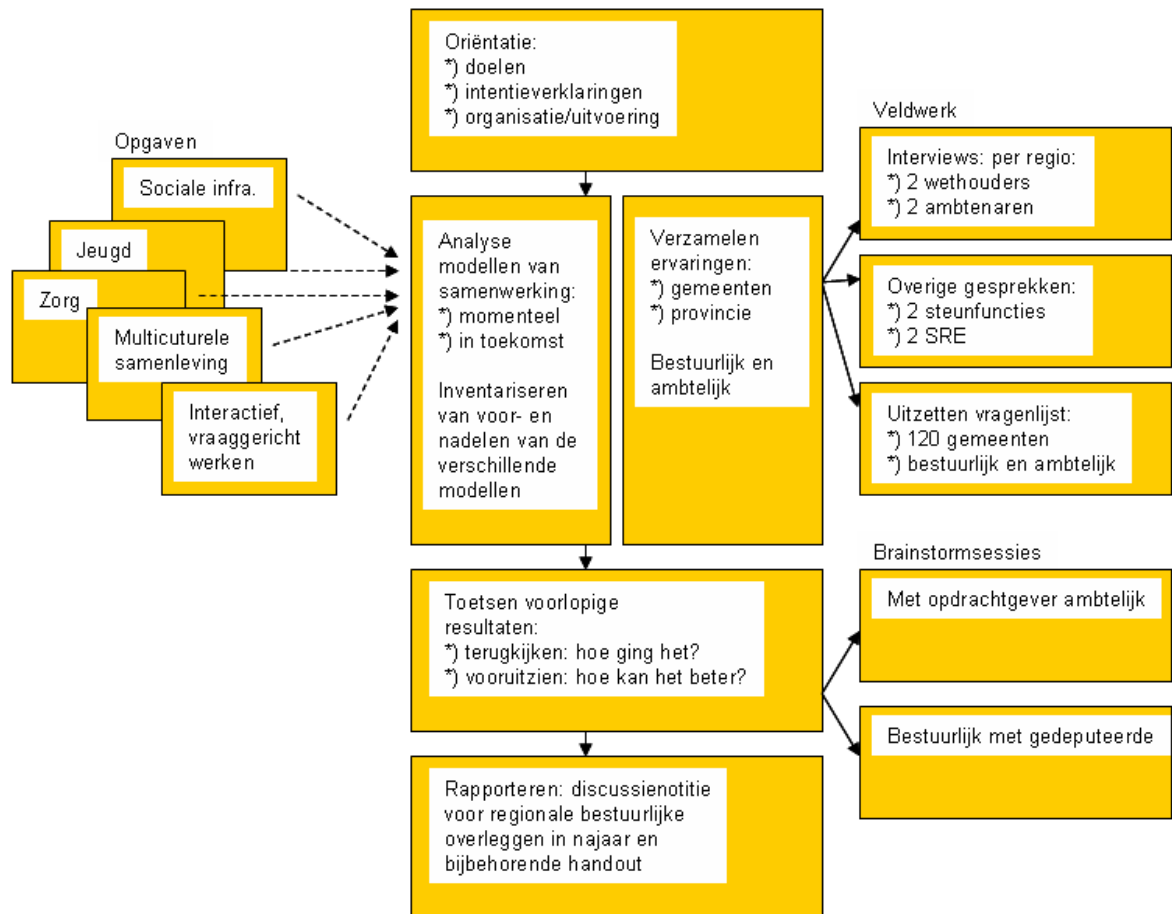
Daarnaast is het, zoals aangegeven in de opdrachtformulering, de bedoeling om de inzichten te presenteren in de vorm van een (discussie)notitie die ook ingebracht kan worden in de regionale bestuurlijke overleggen tussen provincie en gemeenten over het sociale beleid die in het najaar voorzien zijn.

2.2 Gevolgde aanpak

RegioPlan heeft in haar aanpak het accent gelegd op het goed in kaart krijgen van de bestuurlijk-organisatorische en beleidsmatige aspecten rondom de intentieverklaringen, in te gaan op het doorlopen proces en zicht te krijgen op voor de toekomst (beter) werkbare modellen van samenwerking. Eén en ander wordt hierna gevisualiseerd:



Hieronder is gevisualiseerd langs welke stappen RegioPlan het onderzoek heeft uitgevoerd en welke activiteiten er zijn ondernomen.



RegioPlan heeft bij het verzamelen van de gegevens twee sporen gevolgd. Enerzijds een meer kwalitatieve methode in de zin van interviews met ambtenaren en wethouders. Anderzijds een meer kwantitatieve methode in de zin van een enquête uitgezet onder 60 Brabantse gemeenten.

2.2.1 Oriëntatiefase

RegioPlan is begonnen met het uitvoeren van een korte oriëntatie op het sociale beleid, vooral ook om te waarborgen dat de in het kader van het onderzoek te voeren gesprekken voldoende informatie zouden opleveren. In de oriëntatiefase stonden centraal:

- De doelen van het sociale beleid in brede zin.
- De inhoud van de intentieverklaringen.
- De wijze waarop het sociale beleid in Brabant is opgezet en in het bijzonder de wijze waarop invulling is gegeven aan de intentieverklaringen.

De oriëntatie bestond uit desk research van de relevante documenten die door de provincie ter beschikking waren gesteld en enige gesprekken met ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie¹. Doelstelling was het ontwikkelen van een eerste beeld van de belangrijkste opgaven die er liggen voor zowel de provincie als de gemeenten op onder meer de volgende terreinen²:

- Sociale infrastructuur.
- Jeugd.
- (vermaatschappelijking van de) Zorg.
- Multiculturele samenleving.
- Interactief en vraaggericht werken.

Verder is in de oriëntatiefase een eerste beeld ontwikkeld van de wijze waarop momenteel op deze terreinen, mede dankzij de intentieverklaringen, door provincie en gemeenten wordt samengewerkt en mogelijke alternatieve modellen die voor de toekomst kunnen worden overwogen.

De korte oriëntatiefase is afgesloten met het opstellen van:

- De gespreksleidraad die gebruikt is bij de te voeren interviews met wethouders en ambtenaren.
- De vragenlijst die uitgezet is onder een deel van die gemeenten waar geen gesprekken zijn gevoerd.

2.2.2 Veldwerk: interviews en enquête

De kern van het onderzoek werd gevormd door het veldwerk. Zoals al eerder toegelicht bestond het veldwerk uit twee delen:

- Een gesprekkenronde langs een aantal gemeenten.
- Een enquête uit gezet onder de gemeenten i.c. afdelingen Welzijn.

Gesprekken In de *lokale gesprekkenronde* is (voor zover mogelijk) voor elk van de vier regio's binnen de provincie gesproken met:

- Twee wethouders
- Twee ambtenaren

Per regio zijn de gesprekken verdeeld over twee gemeenten. Door per gemeente zowel een bestuurlijk als een ambtelijk gesprek te voeren, ontstaat een evenwichtig beeld en kunnen bovendien beelden uit het ene gesprek in enige mate worden getoetst in het tweede gesprek (en vice versa). Gegeven de vorming van nieuwe college's van burgemeester en wethouders eerder dit jaar bleek het bij een aantal gemeenten niet goed mogelijk om een geschikte

¹ Het betrof hier medewerkers van Bureau Zorg & Welzijn en Bureau Jeugdzorg van de Directie Sociale & Culturele Ontwikkeling.

² De precieze indeling qua thema's van de vier regiogewijs opgestelde intentieverklaringen verschilt enigszins.

partner te vinden voor het gesprek op het bestuurlijk niveau. In deze gevallen is alleen gesproken met de ter zake verantwoordelijke ambtenaar.

Daarnaast is in deze fase ook gesproken met één van de twee direct betrokken portefeuillehouders³ aan de zijde van de *provincie*, te weten, de heer W. Luijendijk (portefeuillehouder voor onder meer cultuur, sociaal beleid en relatie onderwijs-arbeidsmarkt) en twee ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie.

Tot slot is in deze fase gesproken met vertegenwoordigers van twee van de betrokken steunfunctie-instellingen, die in Noord-Brabant actief zijn op het terrein van zorg en welzijn. Het gaat hierbij om het Brabants Ondersteuningsinstituut Zorg (BOZ) en Prisma-Brabant.

Enquête

Zoals beschreven is er naast de interviewronde een vragenlijst uitgezet bij de 60 gemeenten waar geen gesprekken zijn gevoerd⁴. Per gemeente zijn zoveel mogelijk twee personen aangeschreven, zowel bestuurders als ambtenaren. Bij de enquête is gebruik gemaakt van het **internet**. In de vragenlijst is vooral gebruik gemaakt van gesloten vragen en stellingen. De vragenlijst is als bijlage in dit rapport opgenomen.

In tabel 2.1 is de respons op de enquête weergegeven. Ruim een kwart van de aangeschreven respondenten heeft de enquête volledig ingevuld. Tien procent van de respondenten is gestart met het invullen van de enquête, maar is daarmee voor het einde van de enquête gestopt. Het was voor Regioplan niet mogelijk om te achterhalen wat hiervoor de reden is geweest. Ruim 60% van de aangeschreven respondenten heeft in het geheel niet gereageerd op het verzoek de enquête in te vullen.

Tabel 2.1 Respons enquête

	aantal	percentage
Volledig ingevulde enquêtes	33	28,4%
Onvolledig ingevulde enquêtes	12	10,3%
Niet ingevulde enquêtes	71	61,2%
Totaal	116	100%

bron: enquête Regioplan

Van de groep respondenten die de enquête volledig heeft ingevuld is ruim een kwart bestuurder (27%) en bijna driekwart ambtenaar (73%). Tweederde van deze groep werkt bij een landelijke gemeente. Ruim 20% werkt bij een stedelijke gemeente en ruim 10% werkt bij een randstedelijke gemeente. Gekeken naar het inwonertal van de gemeente waar deze respondenten werkzaam zijn blijkt dat 57% werkt in gemeenten met tussen de 20.000 en

³ De andere direct betrokken gedeputeerde (met onder meer wonen, zorg en welzijn in zijn portefeuille) hebben wij in het kader van het onderzoek niet gesproken omdat hij inmiddels is benoemd als burgemeester van Hardinxveld-Giessendam.

⁴ Er zijn in Noord-Brabant 68 gemeenten, waarvan er 8 zijn bezocht via de interviewronde en er dus 60 gemeenten resteren waar de vragenlijst is uitgezet.

50.000 inwoners. Ruim een kwart werkt in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners, ruim 10% werkt in een gemeente met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en 3% werkt in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners.

3 ALGEMEEN BEELD

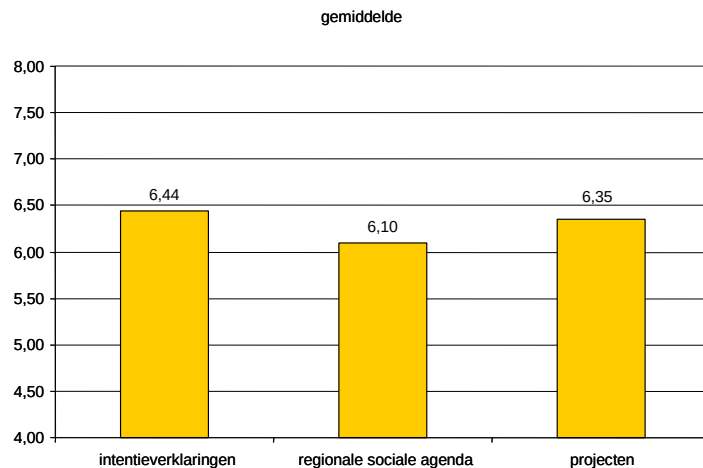
In dit hoofdstuk zullen we ingaan op het algemene beeld met betrekking tot de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid zoals dat uit de evaluatie naar voren is gekomen. Daarbij wordt zowel gebruik gemaakt van de informatie uit de enquête als de informatie uit de gespreksronde met de gemeenten van de vier regio's van de provincie Noord-Brabant.

3.1 Rapportcijfers

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 is er in het kader van de evaluatie een enquête gehouden onder de betrokken gemeenten. Eén van de eerste vragen uit de enquête betrof het geven van rapportcijfers en wel voor de volgende 3 onderwerpen:

- De intentieverklaringen regionaal sociaal beleid
- De regionale sociale agenda
- De projecten in het kader van het regionaal sociaal beleid

In figuur 3.1 staat het gemiddelde rapportcijfer afgebeeld dat door de gemeenten op de 3 onderscheiden onderwerpen is gegeven. Voor alle drie de onderwerpen geldt dat ze een voldoende hebben gekregen, variërend van een 6,1 tot een 6,4. De onderlinge verschillen zijn klein. De regionale sociale agenda 'scoort' verhoudingsgewijs het slechtste.



Figuur 3.1 (bron enquête Regioplan)

3.2 Van intentieverklaringen tot projecten

Het algemene beeld zoals dat uit de evaluatie naar voren is gekomen is dat de *doelstellingen* van de intentieverklaringen breed worden onderschreven, maar

dat er vraagtekens worden gezet bij de intentieverklaring als *middel* om dit te bereiken. Onderkend wordt dat de intentieverklaring een belangrijke stap is in de (ontwikkeling van de) relatie tussen gemeenten en provincie in de zin dat er op papier afspraken worden gemaakt over gedeelde ambities en doelstellingen en dat invulling wordt gegeven aan bovengemeentelijke aspecten van het sociale beleid. Vervolgens is het echter van groot belang om deze afspraken te concretiseren in de vorm van een uitwerkingsprogramma en concrete projecten. Pas in deze laatste stap kan de gebiedsgerichte en themagerichte samenwerking werkelijk tot stand komen.

Dat wil niet zeggen dat er zonder de intentieverklaringen geen gebiedsgerichte samenwerking geweest zou zijn. In een aantal regio's van de provincie Noord-Brabant hadden gemeenten elkaar al gevonden en werd er op diverse beleidsterreinen reeds meer of minder intensief samengewerkt. Soms doorkruiste de intentieverklaring de bestaande regionale structuren en ook konden niet alle gemeenten zich vinden in de thema's of onderwerpen op het terrein van het sociaal beleid zoals ze door de provincie waren benoemd.

Dat neemt niet weg dat gemeenten uiteindelijk over het algemeen waarderen dat de provincie zich op dit beleidsterrein 'laat zien', daarmee het belang van Sociaal Beleid onderstrendend, en dit ook concretiseert door middel van het jaarlijks beschikbaar stellen van middelen. Dit komt onder meer naar voren uit het feit dat gemeenten jaarlijks hun projecten bij de provincie indienden om in aanmerking te komen voor deze middelen.

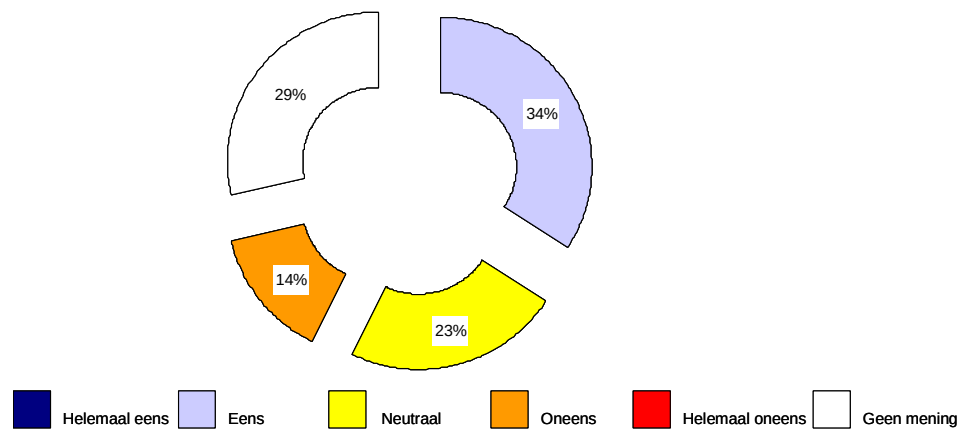
3.3 Selectie van projecten

Uit de enquête is naar voren gekomen dat ruim eenderde van de onderzochte gemeenten het eens is met de stelling dat bij de selectie van de projecten in het kader van de Intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid, de juiste projecten zijn geselecteerd⁵.

Hier staat tegenover dat 14% van de gemeenten het met deze stelling oneens is. Opvallend is ook het hoge percentage gemeenten dat op dit punt geen mening heeft (29%) alsmede het percentage gemeenten dat het eens, noch oneens is met deze stelling (23%). Dit zou er op kunnen duiden er op gemeenteniveau geen of weinig kennis is van de criteria die bij de selectie gehanteerd zijn, en/of dat men geen overzicht heeft van alle ingediende projectaanvragen, waardoor men niet in staat is om een uitspraak te doen over het al dan niet selecteren van de juiste projecten.

⁵ In het kader van de voorliggende evaluatie heeft geen beoordeling plaatsgevonden van de in het kader van het regionaal sociaal beleid opgezette projecten. De evaluatie richt zich niet op het individuele projectniveau, maar is vooral gericht op meer algemene bestuurlijke, beleidsmatige en procesmatige aspecten.

Stelling: bij de selectie van de projecten zijn de juiste projecten geselecteerd



4 BESTUURLIJKE ASPECTEN

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe door de gesprekspartners bij de gemeenten en door de respondenten van de enquête wordt aangekeken tegen de bestuurlijke aspecten van de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan de meerwaarde van bestuurlijke afstemming voor de uitvoering, maar ook aan zaken als een heldere regiefunctie en helderheid over verantwoordelijkheid.

4.1 Beelden uit gesprekken

Bekendheid van intentieverklaring

Op een paar gemeenten na, geven de meeste geïnterviewde gemeenten aan dat de bekendheid van de intentieverklaring binnen de gemeente beperkt is. Over het algemeen is de intentieverklaring na ondertekening in een dossier verdwenen.

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none">• “De ambitie en doelstellingen kennen we en onderschrijven we”	<ul style="list-style-type: none">• “Intentieverklaring zit niet tussen onze oren”• “Ik ken de intentieverklaring, maar het is geen levend document”• “In dagelijkse praktijk grijpen we niet of nauwelijks terug op de intentieverklaring”

Betekenis van intentieverklaring

De betekenis van de intentieverklaring wordt vertaald naar het effect op bestuurlijke afstemming tussen gemeenten onderling. Uit de interviews komt naar voren dat de mate waarin gemeenten zijn gaan samenwerken sterk verschilt per regio. In de regio Midden-Brabant hebben de intentieverklaringen het begin betekend van de samenwerking tussen gemeenten, provincie en steunfuncties. In het begin leefde bij alle gemeenten in de regio heel sterk het gevoel dat er sprake was van geforceerde en gedwongen samenwerking. Maar later ontstond het besef dat samenwerking ook erg zinvol kan zijn zolang het een meerwaarde heeft.

Een kenmerkend citaat van een gesprekspartner: *“De vrijblijvendheid van samenwerking is weggenomen. Er zijn afspraken gemaakt, geen harde afspraken, maar er is wel een stap gezet in de ontwikkeling van relatie tussen gemeenten en provincie. Door de intentieverklaringen wordt er intensiever en op een breder terrein samengewerkt.”*

Deze meerwaarde is voor veel gemeenten een belangrijk punt. Het schaalniveau heeft invloed op de mate waarin gemeenten meerwaarde van de samenwerking ervaren. Grote gemeenten hebben vaak te maken met andere sociale problematiek dan kleinere gemeenten. Daarnaast hebben grote gemeenten vaak voor elk terrein binnen het sociaal beleid specialisten in dienst. Hierdoor leeft het gevoel dat zij een voorsprong hebben en weinig voordeel hebben aan de samenwerking. Daarnaast zijn de ontvangen subsidies in verhouding tot hun eigen uitgaven voor sociaal beleid niet erg hoog.

In de kleinere gemeenten houdt slechts een klein aantal ambtenaren zich bezig met sociaal beleid. Hierdoor ontbreekt vaak de capaciteit om iemand vrij te maken om projecten in te dienen en overleggen bij te wonen.

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none"> • “Regionaal sociaal beleid en intentieverklaring hebben een aantal belangrijke zaken op de agenda gezet” • “Het is goed om ook buiten de schaal van je eigen gemeente te kijken” • “Regionale samenwerking kan ook op sociaal gebied belangrijke meerwaarde hebben” 	<ul style="list-style-type: none"> • “Onduidelijk waarom de provincie op dit terrein een rol wilde spelen” • “Als je als gemeente geen eigen project hebt, staat het allemaal wat op afstand” • Is dit wel het juiste middel voor samenwerking? Alleen met beschikbaar stellen van subsidie bereik je dat niet”

Overlegstructuur

De meeste gemeenten zijn tevreden over de inhoud van de overleggen. Sociaal beleid is een breed onderwerp. Tijdens dit soort bijeenkomsten leren gemeenten elkaar beter kennen. Omdat de ene gemeente meer bezig is met een bepaald onderwerp dan de andere gemeente kan er kennisuitwisseling plaatsvinden.

Vooraf gemeenten met dezelfde schaalgrootte profiteren van deze bijeenkomsten, bijvoorbeeld op de M5-overleggen. Deze gemeenten ervaren een vergelijkbare problematiek op vergelijkbare schaal, zodat alle partijen gebaat zijn bij kennisoverdracht.

Rol van de provincie

Faciliterend en stimulerend zonder teveel voorwaarden te stellen. Dit is volgens veel gemeenten de juiste rol voor de provincie. Met name de voorwaarden, of onmogelijke criteria zoals een van de gemeenten het verwoordt, kunnen belemmerend werken. De provincie moet mogelijkheden bieden.

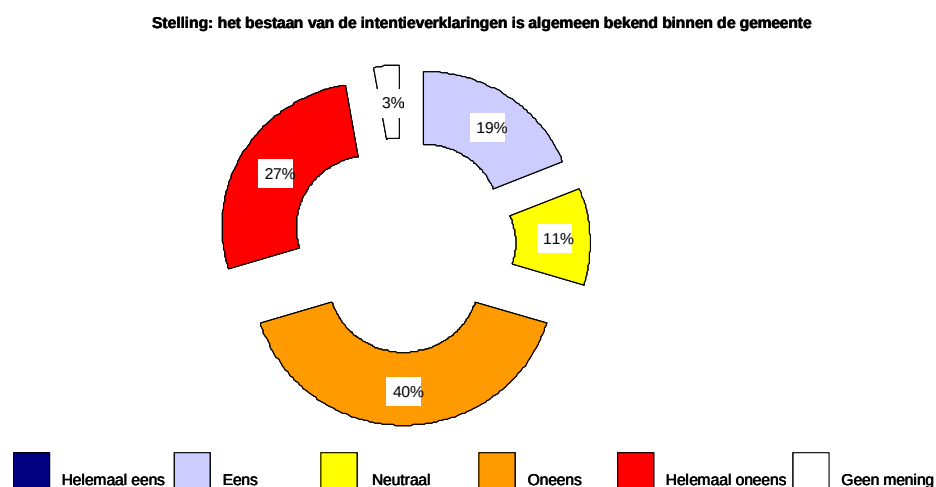
Een andere gemeente vindt dat de provincie proactiever zou moeten zijn. Om samenwerking te stimuleren moet de provincie faciliteren door bijvoorbeeld

studiedagen te organiseren met behulp van de steunfuncties. In het algemeen wordt de kennisuitwisseling in het kader van het regionaal sociaal beleid als minder goed gekwalificeerd, terwijl dit wel zeer belangrijk wordt bevonden. Hier zou voor de provincie naar de mening van vrijwel alle gemeenten ook een belangrijke rol kunnen liggen. Een kenmerkende uitspraak: *“De provincie moet zich beperken tot een faciliterende en stimulerende rol waarin middelen ter beschikking gesteld worden, zorgdragen voor het delen van kennis en ervaringen, vanuit het overzicht dat de provincie heeft op lokale initiatieven en projecten, en daarnaast heeft zij een lobbyrol.”*

4.2 Beelden uit enquête

4.2.1 Bekendheid en betekenis van Intentieverklaringen

Uit de enquête is naar voren gekomen dat de bekendheid van de intentieverklaringen binnen de gemeente beperkt is. Ruim tweederde van de gemeente is het oneens of zelfs helemaal oneens met de stelling dat het bestaan van de intentieverklaringen binnen de gemeente algemeen bekend is. Bijna éénvijfde van de onderzochte gemeenten geeft aan het wel eens te zijn met de stelling.

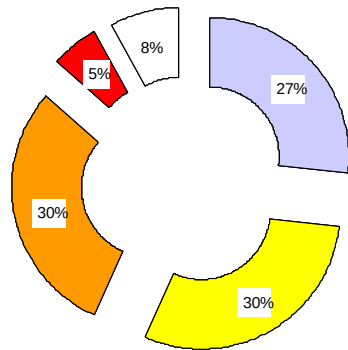


Figuur 4.1 (bron enquête Regioplan)

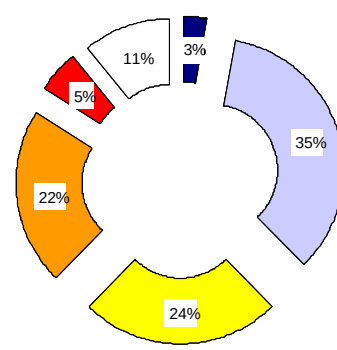
Als het gaat om de betekenis van de intentieverklaringen is in de eerste plaats gekeken naar het effect op de bestuurlijke afstemming tussen de gemeente en de provincie en tussen gemeenten in de regio onderling. Uit figuur 4.2 blijkt dat ruim een kwart van de gemeenten het eens is met de stelling dat de intentieverklaringen hebben geleid tot een betere bestuurlijke afstemming tussen de gemeente en de provincie. Echter, ruim éénderde van de gemeenten is het met deze stelling (volledig) oneens. Kortom, het beeld op dit punt is niet eenduidig.

Als het gaat om de bestuurlijke afstemming tussen de gemeenten in de regio onderling, is het beeld positiever. Bijna veertig procent van de gemeenten is het eens met de stelling dat de intentieverklaring heeft geleid tot een betere bestuurlijke afstemming tussen de gemeenten in de regio onderling. Toch geeft ook hier ruim een kwart van de gemeenten aan het niet eens te zijn met deze stelling.

Stelling: de intentieverklaringen leiden tot een betere bestuurlijke afstemming tussen gemeente en provincie



Stelling: de intentieverklaringen leiden tot een betere bestuurlijke afstemming tussen gemeenten in de regio onderling

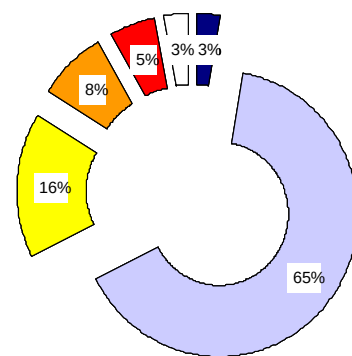


■ Helemaal eens ■ Eens ■ Neutraal ■ Oneens ■ Helemaal oneens ■ Geen mening

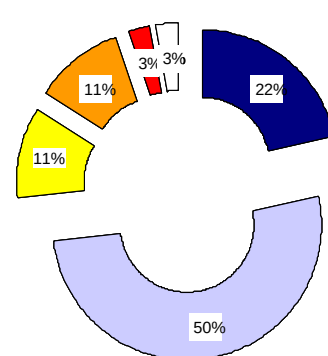
Figuur 4.2 (bron: enquête Regioplan)

Uit figuur 4.3 blijkt dat een ruime meerderheid van de onderzochte gemeenten het (helemaal) eens is met de stelling dat bestuurlijke afstemming leidt tot een meerwaarde in de uitvoering. Dit geldt zowel voor de afstemming tussen gemeenten en de provincie (68%) als voor de afstemming tussen de gemeenten onderling (72%).

Stelling: bestuurlijke afstemming tussen gemeenten en de provincie leidt tot meerwaarde in de uitvoering



Stelling: bestuurlijke afstemming tussen gemeenten in de regio onderling leidt tot een meerwaarde in de uitvoering



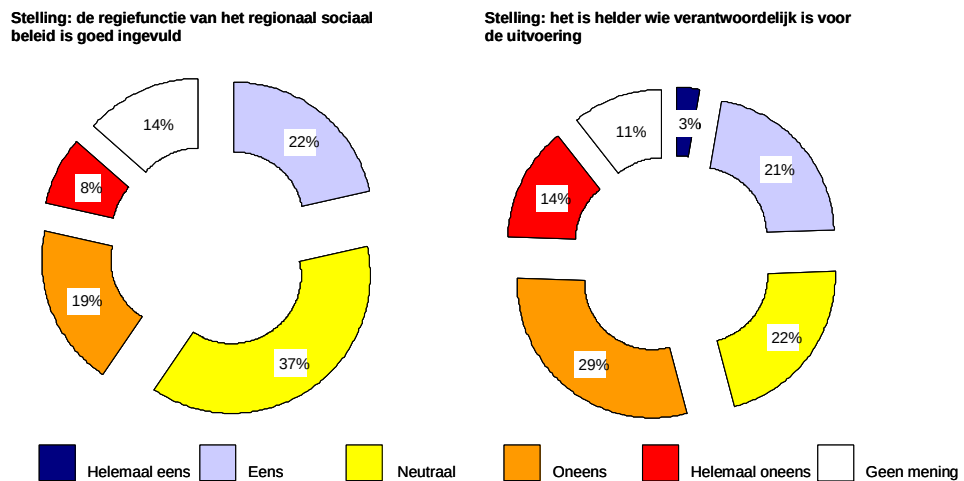
■ Helemaal eens ■ Eens ■ Neutraal ■ Oneens ■ Helemaal oneens ■ Geen mening

Figuur 4.3 (bron enquête Regioplan)

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeenten positiever zijn over de meerwaarde van afstemming op de uitvoering dan over het effect van de intentieverklaringen op de bestuurlijke afstemming 'an sich'.

4.2.2 Invulling regiefunctie en verantwoordelijkheid voor uitvoering

In de enquête is verder nagegaan in hoeverre gemeenten het eens zijn met de stelling dat de regiefunctie van het regionaal sociaal beleid goed is ingevuld en in hoeverre het helder is wie verantwoordelijk is bij de uitvoering van projecten. Uit figuur 4.4 komt naar voren dat op beide punten nog verbetering mogelijk is.



Figuur 4.4 (bron: enquête Regioplan)

Iets meer dan éénvijfde van de onderzochte gemeenten is het eens met de stelling dat de regiefunctie van het regionaal sociaal beleid goed is ingevuld, echter, ruim een kwart is het (helemaal) oneens met deze stelling. Als het gaat om de helderheid over de verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijkt zelfs ruim tweevijfde het (helemaal) oneens te zijn met de stelling dat het helder is wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Daar staat tegenover dat voor bijna een kwart van de gemeenten dit wel duidelijk is.

Kortom, maar weinig respondenten vinden dat de regiefunctie goed is ingevuld en dat helder is wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Uit de gesprekken blijkt dat met name de aansturing van de steunfuncties hierbij een knelpunt vormt. Dit zal nader worden uitgewerkt in hoofdstuk 7 dat in gaat op de rol van de steunfuncties als geheel.

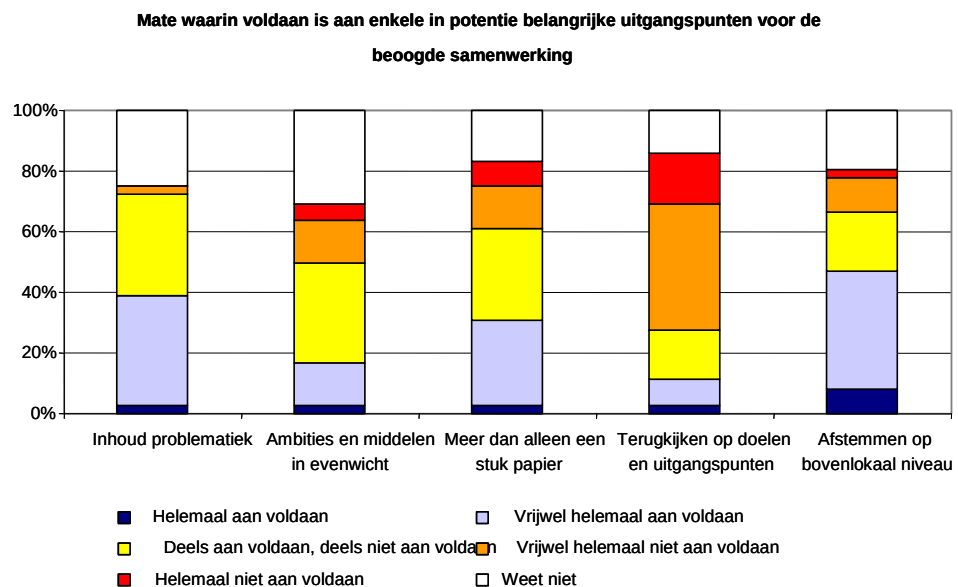
4.2.3 Mate waarin is voldaan aan uitgangspunten voor samenwerking

De laatste vragen die betrekking hadden op de bestuurlijke aspecten van de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid gingen in op de mate waarin voldaan was aan in potentie belangrijke uitgangspunten voor samenwerking. Het ging hierbij om de volgende uitgangspunten±

1. Er wordt bij de samenwerking vooral gedacht vanuit de inhoud van de problematiek en niet vanuit formele bevoegdheden;
2. Ambities en beschikbare middelen zijn goed met elkaar in evenwicht;
3. De bestuurlijke intentieverklaringen zijn méér dan alleen een 'stuk papier';

4. Onze gemeente kijkt regelmatig terug op de in de intentieverklaringen benoemde doelen en uitgangspunten;
5. Er is alle aanleiding om het sociaal beleid op een bovenlokaal niveau af te stemmen.

Uit figuur 4.5 blijkt dat vooral het merendeel van de gemeente vindt dat aan het laatste uitgangspunt (vrijwel) helemaal voldaan is. Voor het eerste uitgangspunt (accent op de inhoud van de problematiek), geldt dat een kleine 40% van de gemeenten vindt dat aan dit hieraan (vrijwel) helemaal is voldaan. Voor het vierde uitgangspunt (het terugkijken op de in de intentieverklaring benoemde uitgangspunten en doelen) geldt dat een grote meerderheid van de gemeente vindt dat aan deze voorwaarde (vrijwel) helemaal *niet* is voldaan. Dit is overigens wel in lijn met de eerder in dit hoofdstuk geschetste beperkte bekendheid van de intentieverklaringen binnen de onderzochte gemeenten.



Figuur 4.5 (bron enquête Regioplan)

4.3 Tussenconclusies

Met hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven in het achterhoofd geven we in deze paragraaf kort de belangrijkste conclusies nog even weer. Deze zijn opgedeeld in sterke en minder sterke punten.

Sterk:

- De wenselijkheid van regionale afstemming wordt breed onderschreven;
- De betrokkenheid van de provincie bij het Sociaal Beleid en de zichtbaarheid van de gedeputeerden worden gewaardeerd;
- Waar mogelijk gebruik maken van bestaande (overleg-) structuren.

Minder sterk:

- De intentieverklaringen zijn geen 'levende documenten' binnen de gemeenten in de verschillende regio's;
- Het besluitvormend gehalte van de regionale bijeenkomsten is beperkt.

5 BELEIDSMATIGE ASPECTEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsmatige aspecten van de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid. Hoe kijken de gesprekspartners bij gemeenten en de respondenten van de enquête aan tegen zaken als de bijdrage van de intentieverklaringen aan integrale beleidsinzet en de noodzaak van intergemeentelijke afstemming. In dit hoofdstuk wordt ook belicht wat de resultaten zijn van de intentieverklaringen met betrekking tot de in het regionaal Sociaal Beleid onderscheiden thema's.

5.1 Beelden uit gesprekken

Projecten

De meerderheid van de geïnterviewde gemeenten heeft geen project(en) uitgevoerd in samenwerking met andere gemeenten. Een deel van de gemeenten heeft wel 'meegekeken' in de keuken van andere gemeenten, op wiens grondgebied wel een project werd georganiseerd. Andere gemeenten werkten op verschillende terreinen al langer samen en hebben deze samenwerking voortgezet onder de noemer van de Regionale Sociale Agenda. Over het algemeen geldt dat de gemeenten gezamenlijk, in regionaal verband, projecten hebben geselecteerd waarvoor aanvragen werden ingediend bij de provincie ter ondersteuning. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat er enige onduidelijkheid bestond over de door de provincie precies gehanteerde criteria, maar zoals ook weergegeven in paragraaf 3.1, over het algemeen zijn de gesprekspartners op lokaal niveau positief over de selectie en de uitgevoerde projecten.

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none"> • "Ons pilotproject heeft als voorbeeld gediend voor andere gemeenten waar men nu druk bezig is met de uitvoering" • "Als je de kans krijgt om een project gesubsidieerd krijgt, moet je die kans natuurlijk niet laten liggen" 	<ul style="list-style-type: none"> • "Wij hadden geen eigen project en stonden dus wat op afstand" • "Wij waren op zich wel geïnteresseerd in een project elders in de regio, maar de omstandigheden daar waren toch heel anders dan in onze gemeente" • "Er zijn ook enkele projecten gehonoreerd die zuiver 'lokaal' gericht waren en dat was eigenlijk niet de bedoeling."

Over het algemeen zijn de gemeenten positief over de uitgevoerde projecten, zij het dat men wel soms wel kanttekeningen plaatst bij de organisatie van het project. Met name worden soms kanttekeningen geplaatst bij de naar de mening van gemeenten soms onduidelijke criteria om voor een project in aanmerking te komen en de rol en aansturing van de steunorganisaties.

Regionale Sociale Agenda

De meningen over de Regionale Sociale Agenda zijn verdeeld. Zoals in paragraaf 3.1 is weergegeven, is het overall oordeel van de gemeenten positief (rapportcijfer gemiddeld 6,1), maar blijft de waardering wat achter bij de intentieverklaringen en de opgezette projecten. De Regionale Sociale Agenda heeft naar de mening van velen weliswaar een (positieve rol) vervuld, maar per saldo wordt het toch ook als een relatief weinig concreet en te weinig richtinggevend instrument gezien⁶.

Een gemeente noemt het een succes waar de provincie zeker aan heeft bijgedragen door geld ter beschikking te stellen en ideeën te opperen. Daarnaast lukt het vanwege de Regionale Sociale Agenda om onderwerpen op het gebied van Sociaal Beleid op de interne agenda te plaatsen. Ook een andere gemeente noemt de aanjagende functie die de Regionale Sociale Agenda heeft gehad waardoor onderwerpen op de interne gemeentelijke agenda zijn gezet.

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none"> • “De regionale sociale agenda heeft daadwerkelijk een agenderende rol vervuld” • “De Regionale Sociale Agenda is concreet genoeg en biedt ruimte voor een eigen ‘bottom up’-invulling door gemeenten” • “Het is een nuttig moment gebleken om ideeën uit te wisselen en gezamenlijke initiatieven te formuleren” 	<ul style="list-style-type: none"> • “Doelen en ambities in de regionale sociale agenda blijven nog vrij abstract en weinig SMART”⁷ • “Doordat de Regionale Sociale Agenda zo breed is, zijn er vanuit de gemeenten vaak meerdere bestuurders en ambtenaren betrokken, wat ten koste gaat van de slagvaardigheid” • “Er worden zoveel thema’s opgepakt, dat het onmogelijk is om als gemeente overal goed op aan te haken”

De algemene waarneming van de gesprekspartners op het lokale niveau van de gemeenten, namelijk dat de Regionale Sociale Agenda nog te weinig SMART is, wordt door een enkeling wel genuanceerd. Zo stelt een gesprekspartner dat “er ook helemaal geen behoefte is aan een provincie die SMART geformuleerde doelstellingen komt opleggen”. Een ander geeft aan dat de mate waarin doelen SMART geformuleerd kunnen worden óók afhankelijk is van het type project. Voor een zeer innovatief project is het vaak lastiger om vooraf concrete doelen te benoemen dan voor een meer routinematig project. Deze gesprekspartner geeft verder aan dat “als het goed

⁶ In de Regio Zuidoost-Brabant is om deze reden besloten om een notitie ‘Programmalijnen Regionale Sociale Agenda Zuidoost’ op te stellen, om de in de Regionale Sociale Agenda uitgezette doelen en uitgangspunten verder te concretiseren.

⁷ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

is, een groot deel van de projecten die in het kader van het Regionaal Sociaal Beleid worden opgezet, sterk innovatief van karakter zijn”, wat dus de mogelijkheden voor echt SMART geformuleerde doelen vermindert.

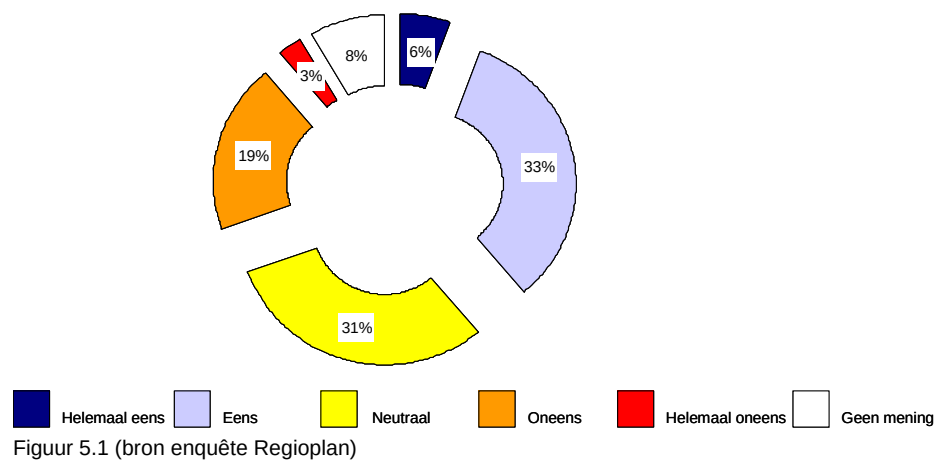
Daarnaast wordt door een aantal gemeenten genoemd dat het thema multiculturele samenleving te weinig aandacht heeft gehad.

5.2 Beelden uit enquête

5.2.1 Integrale beleidsinzet en intergemeentelijke afstemming

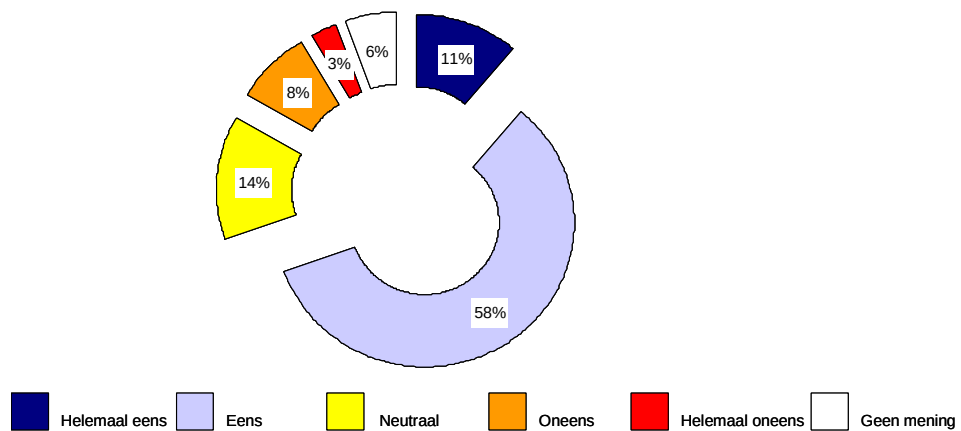
Met betrekking tot de beleidsmatige aspecten van de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid is in de eerste plaats onderzocht in hoeverre de intentieverklaringen bijdragen aan het gewenste integrale karakter van de beleidsinzet. Uit figuur 5.1 blijkt dat ruim éénderde van onderzochte gemeenten het eens is met de stelling dat de intentieverklaringen bijdragen aan het gewenste integrale karakter van de beleidsinzet. Echter ook ruim éénvijfde van de gemeenten is het (helemaal) oneens met deze stelling. Ruim 30% van de gemeenten is het eens, noch oneens met deze stelling. Kortom, het beeld op dit punt is niet eenduidig.

Stelling: de intentieverklaringen dragen bij aan het gewenste integrale karakter van de beleidsinzet



Het beeld over de noodzaak van intergemeentelijke afstemming voor het maken van afspraken over sociaal beleid met de provincie is veel eenduidiger. Ruim tweederde (69%) van de onderzochte gemeenten is het (helemaal) eens met de stelling dat intergemeentelijke afstemming nodig is voor het maken van afspraken over sociaal beleid met de provincie. Iets meer dan 10% van de gemeenten is het met deze stelling (helemaal) oneens:

Stelling: er is intergemeentelijke afstemming nodig voor het maken van afspraken over sociaal beleid met de provincie



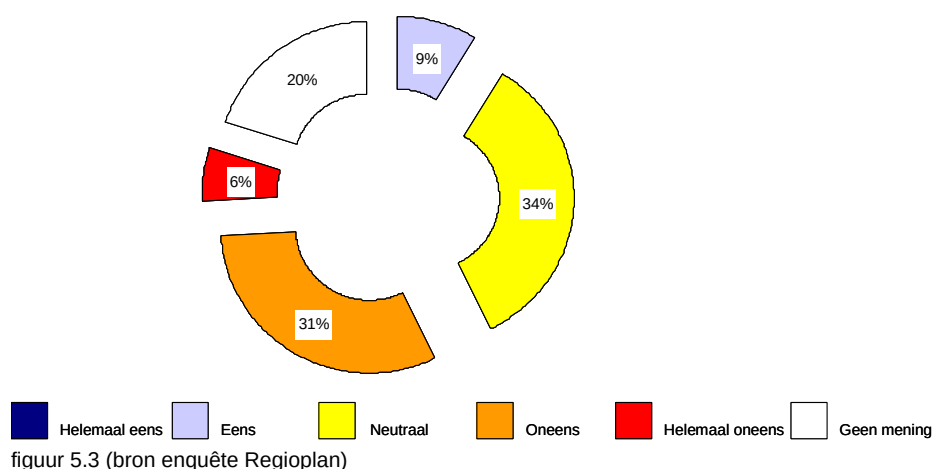
Figuur 5.2 (bron enquête Regioplan)

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking en ook bovenlokaal denken en afstemmen breed wordt onderschreven en dat dit een belangrijke constatering is ter onderbouwing van het nut en de noodzaak van een regionaal sociaal beleid.

5.2.2 Voorbeeldfunctie van projecten en kennisverspreiding

Uit figuur 5.3 kan worden afgeleid dat de voorbeeldrol die projecten voor andere gemeenten zouden moeten hebben, onvoldoende uit de verf is gekomen. Ruim eenderde van de onderzochte gemeenten is het (helemaal) oneens met de stelling dat de voorbeeldrol die projecten voor andere gemeenten zouden moeten hebben goed uit de verf is gekomen. Slechts 9% van de onderzochte gemeenten is het wel eens met voornoemde stelling. Opvallend is hier het hoge percentage gemeenten dat geen mening heeft over deze stelling dan wel het noch eens noch oneens is met de stelling (54%).

Stelling: de voorbeeldrol die projecten voor andere gemeenten zouden moeten vervullen, is goed uit de verf gekomen



figuur 5.3 (bron enquête Regioplan)

Een en ander legt de vinger op een belangrijke tekortkoming in de uitvoering

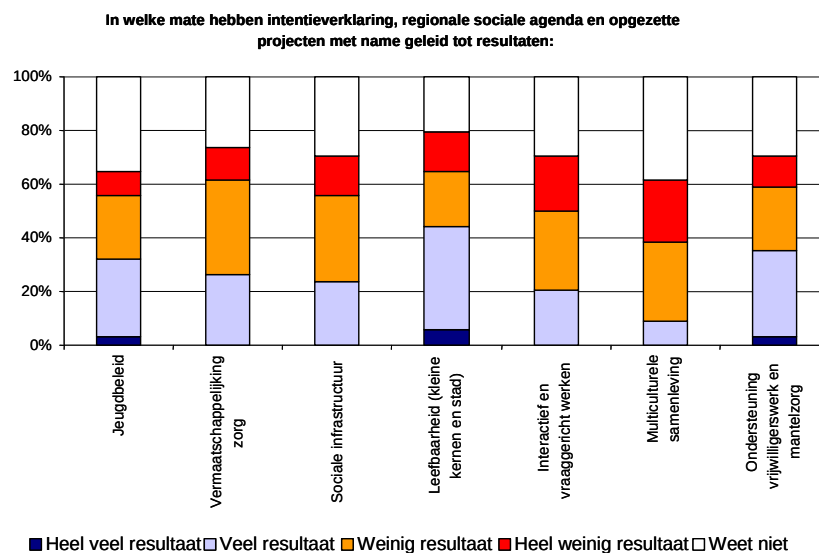
van het Regionaal sociaal Beleid, namelijk dat aan de uitwisseling van kennis en ervaring tussen gemeenten onvoldoende aandacht is besteed. Vrijwel alle gesprekspartners geven dit aan en zij geven tegelijkertijd aan dat de kennisopbouw en –verspreiding wel een heel belangrijke doelstelling zou moeten zijn, waaraan in de toekomst duidelijk meer prioriteit moet worden gegeven.

5.2.3 Resultaten

In de enquête is ook nagegaan in hoeverre de intentieverklaringen, Regionale Sociale Agenda en de opgezette projecten hebben geleid tot resultaten met betrekking tot de in het Regionaal Sociaal Beleid onderscheiden thema's. Het gaat hierbij onder meer om de volgende onderwerpen:

- Jeugdbeleid
- Vermaatschappelijking van de zorg
- Sociale infrastructuur
- Leefbaarheid (in kleine kernen en in de stad)
- Interactief en vraaggericht werken
- Multiculturele samenleving
- Ondersteuning vrijwilligerswerk en mantelzorg

Uit de grafiek zoals afgebeeld in figuur 5.4 blijkt dat met name op het thema multiculturele samenleving de resultaten relatief zijn achtergebleven. Daarentegen is door ruim 40% van de onderzochte gemeenten aangegeven dat op het thema leefbaarheid (heel) veel resultaat is geboekt:



Figuur 5.4 (bron: enquête RegioPlan)

Opvallend is ook hier het relatief grote aantal gemeenten dat aangeeft niet te weten of intentieverklaring, regionale sociale agenda en de opgezette projecten hebben geleid tot resultaat. Dit varieert van een kleine 40% met betrekking tot het onderwerp multiculturele samenleving tot 20% op het onderwerp leefbaarheid. Net als in de vorige paragraaf kan worden

verondersteld dat een gebrek aan kennis over en beperkte uitwisseling ervaringen hierbij een rol spelen.

5.3 Analyse en tussenconclusies

Resumerend komen we tot de volgende conclusies, opgedeeld in sterke en minder sterke punten.

Sterk:

- Gemeenten bepalen samen de speerpunten (binnen de uitgangspunten van het Regionaal Sociaal Beleid).
- Het Regionaal Sociaal Beleid draagt bij aan de integraliteit van beleid.
- De projecten die binnen de kaders van het Regionaal Sociaal Beleid worden uitgevoerd worden veelal positief gewaardeerd.

Minder sterk:

- De intentieverklaringen en ook de regionale sociale agenda's zijn relatief abstract en hebben in zichzelf weinig meerwaarde.
- Een nadere uitwerkingsslag, bijvoorbeeld zoals heeft plaatsgevonden in de regio Zuidoost-Brabant, is wenselijk.
- Het thema Multiculturele Samenleving is nauwelijks uit de verf gekomen;
- De (in de intentieverklaring geformuleerde) doelen zijn onvoldoende SMART.
- De kennisuitwisseling is onvoldoende, terwijl gemeenten dit aspect van het regionaal sociaal beleid wel zeer belangrijk vinden.

6 PROCESMATIGE ASPECTEN

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe door de gesprekspartners bij de gemeenten en door de respondenten van de enquête wordt aangekeken tegen de procesmatige aspecten van de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid. We staan stil bij de procedures om in aanmerking te komen voor financiering en de verantwoording die er over de ontvangen middelen moet worden afgelegd.

6.1 Beelden uit gesprekken

Overlegstructuur

In de vier Brabantse regio's zijn bestuurlijke overleggen georganiseerd over het regionaal sociaal beleid, waarbij vaak is aangesloten bij reeds bestaande overlegmomenten en/of samenwerkingsvormen van de betreffende gemeenten. Over de frequentie van de huidige overlegstructuur zijn de meeste gemeenten tevreden. Een gemeente heeft een kritiekpuntje over het laat bekend worden van de agenda. Sociaal beleid is erg breed waardoor er verschillende ambtenaren en wethouders bij betrokken zijn. Bij het bekend worden van de agenda is pas duidelijk welke wethouder bij het overleg aanwezig moet zijn⁸. Wanneer dit kort voor het overleg gebeurt is het lastig om deze personen nog bij het overleg aanwezig te kunnen laten zijn.

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none"> • “Zeer positief dat de provincie zich in de regio laat zien” • “Wordt zeer gewaardeerd dat gedeputeerden zelf aanwezig zijn in deze overleggen, zodat er snel afspraken gemaakt kunnen worden” • “Goed dat is aangesloten bij reeds bestaande overleggen” 	<ul style="list-style-type: none"> • “De bestuurlijke overleggen waren te weinig besluitvormend” • “De agenda voor het overleg was te vrijblijvend” • “Niet gelijk duidelijk wie er vanuit de gemeente aanwezig zou moeten zijn vanwege breedte van de onderwerpen”

Opstelling van de provincie

In grote lijnen kan de houding van de gemeenten ten aanzien van de opstelling van de provincie als volgt worden gekenschetst:

- Aanvankelijk enige scepsis over de vraag of de provincie überhaupt wel een taak heeft op dit terrein.
- Geleidelijk begrip voor de doelstellingen van de provincie en de mogelijke

⁸ In een aantal gemeenten is er ook een wethouder ‘aangewezen’ als verantwoordelijk portefeuillehouder voor het regionaal sociaal beleid in casu de daartoe opgezette overleggen.

meerwaarde van gezamenlijk optrekken (gemeenten in de regio én gemeenten met de provincie).

- Uiteindelijk een duidelijke wens ten aanzien van de rol die de provincie zou moeten vervullen: met name gericht op de zogenoemde ‘-erende taken’ en op kennisuitwisseling en niet op uitvoering of regie over zaken die de verantwoordelijkheid zijn van gemeenten (waarbij met name de WMO wordt gezien als zeer belangrijk).

Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat de gemeenten de WMO zien als een belangrijk uitgangspunt voor de wijze waarop zij invulling (kunnen) geven aan hun inbreng in het regionaal sociaal beleid. Omdat de WMO relatief nieuw is, is dit voor gemeenten sowieso enigszins ‘zoeken’. Verder geeft een aantal gemeenten aan dat zij het zeer zouden waarderen indien de provincie de gemeenten actief ondersteunt bij het invullen van de rol die zij moet spelen op het terrein van de WMO, bijvoorbeeld door kennisuitwisseling te stimuleren. Dit wordt met name door de kleinere en middelgrote gemeenten bepleit. Daarnaast geven de meeste gemeenten nadrukkelijk aan dat de WMO bij uitstek een gemeentelijke verantwoordelijkheid inhoudt en dat zij de regie hierover belangrijk vinden en zelf ter hand willen nemen.

Sommige gemeenten ervaren de provincie als een instantie die zich vanuit een ivoren toren bemoeit met het gemeentelijke beleid, terwijl zij vinden dat het bij de provincie aan kennis van de lokale situatie ontbreekt. Sommige gesprekspartners hebben de provincie ook ervaren als ‘baas boven de gemeenten’ in plaats van zich als partner op te stellen.

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none"> • “De inhoudelijke motivatie van de provincie op het sociale domein waarderen wij” • “Als kleinere gemeente zijn we gebaat bij kennisuitwisseling rondom een relatief nieuwe taak als de WMO en daarbij kan de provincie een hele nuttige rol vervullen” • “De doelen die de provincie nastreeft en die wij als gemeente nastreven, liggen grotendeels met elkaar in lijn” 	<ul style="list-style-type: none"> • “Soms was de provincie in haar uitlatingen over het Regionaal Sociaal Beleid weleens te ambitieus” • “Provincie staat relatief ver van de dagelijkse praktijk af, de gemeenten hebben daar veel beter zicht op” • “Provincie hanteerde te veel regels en voorschriften, te veel één recept voor de hele provincie” • “We hebben het Regionaal Sociaal Beleid ervaren als bureaucratisch”

Subsidieregeling

De subsidieregeling wordt door een aantal gemeenten lastig gevonden. Andere gemeenten vinden de procedures om voor ondersteuning in aanmerking te komen wel duidelijk, maar vinden wel dat er teveel criteria aan verbonden zijn. Met name voor kleinere gemeenten kan dit een zodanig grote hindernis zijn dat vanwege capaciteit- en tijdgebrek wordt besloten dan maar

geen aanvraag in te dienen. Enkele gemeenten geven verder aan dat de onduidelijkheid over de gehanteerde criteria met name speelde bij de start van het Regionaal Sociaal Beleid en dat er geleidelijk wel meer duidelijkheid ontstond.

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none"> • “Geleidelijk aan meer duidelijkheid over welke thema’s aansluiten bij de criteria en hoe de criteria geïnterpreteerd worden” • “De door de gemeenten in onze regio voorgestelde projecten zijn één op één overgenomen door GS” 	<ul style="list-style-type: none"> • “Aanvankelijk onduidelijkheid over de door de provincie gehanteerde criteria” • “Als er te stringente voorwaarden worden verbonden aan subsidiëring en/of als de aanvraag te ingewikkeld wordt, raakt de kosten-batenverhouding voor gemeenten uit balans” • “De subsidiestromen die samenhangen met de RSA wekken verwarring. Er bestaat onduidelijkheid vanwege de verschillende sporen, verschillende thema’s en daarbinnen weer verschillende inleverdata. Dit maakt het aanvragen van subsidie lastig.”

Een tweetal gemeenten noemt het lastig dat de middelen moeten worden uitgegeven in het jaar dat ze ontvangen worden. Wat betreft de verantwoording wordt afgevraagd of dit niet rechtstreeks via de steunfuncties zou kunnen lopen. De subsidie zou rechtstreeks van de provincie kunnen worden overgemaakt naar de steunfuncties en die zouden dan de verantwoording kunnen afleggen.

Steunfuncties

Wanneer gevraagd wordt naar de ervaringen omtrent de inzet van uren van steunfuncties zijn de gemeenten redelijk eensgezind. De meeste gemeenten stellen vragen bij de wijze van aansturing van de projecten en de rol van de steunfuncties daarbij, waarbij zij pleiten voor het invullen van het opdrachtgeverschap door de gemeenten. Verder spreken zij van ‘wisselende kwaliteit’ met betrekking tot de door de steunfuncties geleverde inspanningen en opgeleverde resultaten. Eén en ander is ook afhankelijk van de persoon die door de steunfunctie wordt ingezet.

Andere beelden bij de rol van de steunfuncties zijn:

- Wens bij veel gesprekspartners om zelf te kunnen bepalen wie wordt ingezet ter ondersteuning bij het project (loslaten van gedwongen winkelnering).

- Constatering dat de steunfuncties inmiddels een deel van hun projecten zelf dienen binnen te halen 'uit de markt', waarbij een enkele gesprekspartner opmerkt dat dit tot spanningen leidt tussen het werk dat zij verrichten vanwege de provinciale subsidiëring en de overige 'commerciële projecten'.

Een gesprekspartner trekt uit deze constatering, dat de steunfuncties inmiddels deels ook commercieel werken, de volgende conclusie: "De effectiviteit van steunfuncties kan worden verbeterd wanneer deze alleen via subsidies werken in plaats van en subsidies en commercieel. Omdat ze zich nu ook op de commerciële markt moeten bewegen, is er te weinig over voor provincie en gemeenten, terwijl ze juist zijn opgericht om deze te ondersteunen." Andere gesprekspartners vinden een andere ontwikkeling wenselijker, namelijk dat de steunfuncties (via een zorgvuldig proces) steeds meer marktconform gaan werken en uiteindelijk los(ser) van de overheid komen te staan en op dezelfde wijze moeten concurreren om opdrachten als andere bureaus".⁹

Enkele kenmerkende uitspraken over de rol van de steunfuncties:

Positieve beelden	Minder positieve beelden
<ul style="list-style-type: none"> • "Er is wel kennis van zaken aanwezig bij de steunfuncties" • "De steunfuncties zijn over het algemeen goed op de hoogte van de lokale situatie en kunnen ook makkelijk in bestaande netwerken opereren" 	<ul style="list-style-type: none"> • "Je krijgt een persoon toegewezen, wat soms resulteert in het op sleeptouw moeten nemen van een adviseur in plaats van dat deze het proces verder brengt" • "De steunfuncties hebben soms de neiging al bepaalt beleid weer te willen herformuleren, terwijl de gemeente juist behoefte heeft aan uitvoering, aan 'handjes' " • "De commerciële houding van de steunfuncties kan bijten met hun rol in het regionaal sociale beleid"

Ten aanzien van de positie en rol van de steunfuncties is van belang dat zij in samenwerking met de provincie bezig zijn met het uitwerken van scenario's voor de toekomst. Concreet zijn onder meer de volgende afspraken vastgelegd:

- In het bestuursakkoord 2003-2007 is opgenomen dat "op korte termijn de omvang, werkwijze en aard van het werk van de adviescolleges van de provincie worden onderzocht. Bij dit onderzoek worden ook de taken en verantwoordelijkheden van de steunfuncties bekeken".

⁹ Een oordeel over deze mogelijke ontwikkelingsrichtingen behoort niet tot de vraagstelling van de evaluatieopdracht aan RegioPlan.

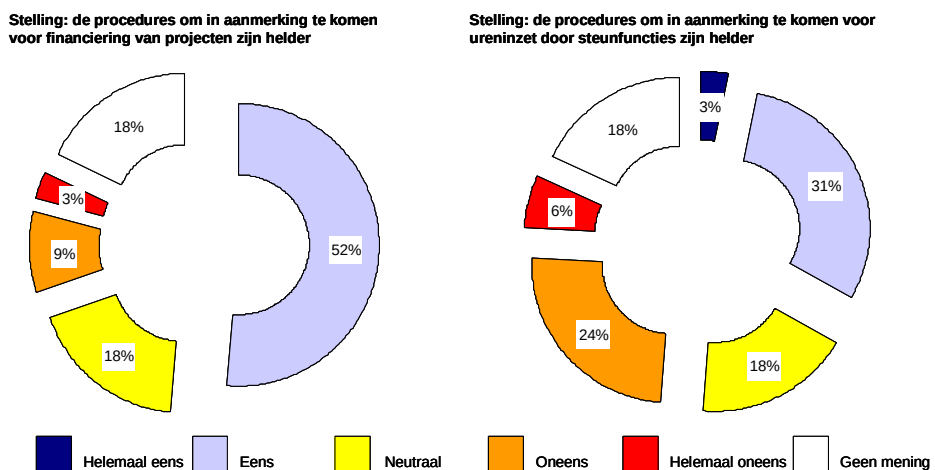
- In november 2003 hebben provinciale staten -ter concretisering hiervan- de nadere doelstelling vastgesteld : "het komen tot een meer efficiënte en effectieve werkwijze van de provinciale steunfuncties, waarbij de samenhang tussen onze doelen en ambities en het werk van de steunfuncties uitgangspunt is".

Op de positie van de steunfuncties wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

6.2 Beelden uit enquête

6.2.1 Procedures en verantwoording

Met betrekking tot de procesmatige aspecten van de intentieverklaringen Regionaal Sociaal Beleid is in de enquête met name ingegaan op de procedures om in aanmerking te komen voor financiering van projecten en voor ureninzet door de steunfuncties. Uit figuur 6.1 blijkt dat een kleine meerderheid van de onderzochte gemeenten het eens is met de stelling dat de procedures om in aanmerking te komen voor financiering van projecten helder zijn. Een beperkt deel van de gemeenten (12%) is het (helemaal) oneens met deze stelling. Als het gaat om de stelling of de procedures om in aanmerking te komen voor ureninzet door de steunfuncties helder zijn, is het beeld duidelijk anders. Ruim eenderde van de gemeenten is het (helemaal) eens met de stelling dat deze procedures helder zijn, maar ook is bijna eenderde van de gemeente het (helemaal) oneens met deze stelling. Kennelijk is er op dit punt een tekort aan informatie of gebrek aan kennis over de aanvraag voor de ureninzet door de steunfuncties.



Figuur 6.1 (bron: enquête RegioPlan)

Ook is gevraagd naar het oordeel over de verantwoording van de ontvangen middelen. Uit tabel 6.1 blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten hierover geen mening heeft (57,6%) en dat een kwart van de respondenten hierover negatief is.

Tabel 6.1 Respons enquête

	aantal	percentage
Positief	2	6,1%
Negatief	8	24,2%
Neutraal	4	12,1%
Geen mening	19	57,6%
Totaal	33	100%

bron: enquête RegioPlan

Een kleine bloemlezing uit de reacties van de respondenten over de af te leggen verantwoording over de ontvangen middelen:

- “Juiste verantwoording draagt bij aan betere overdracht en biedt wellicht kengetallen voor volgende projecten”.
- “De verantwoording in relatie tot de beschikbare middelen is niet in verhouding”.
- “Verantwoordingssystematiek is erg bureaucratisch. Zou meer op inhoud en minder op financiën gericht moeten zijn”.
- “Een verantwoording op verkregen middelen is vanzelfsprekend. Tegelijkertijd merk ik aan mijn collega’s dat men de verantwoordingen lastig vindt”.

6.3 Tussenconclusies

Resumerend komen we tot de volgende conclusies, opgedeeld in sterke en minder sterke punten.

Sterk:

- De gehanteerde bottom up aanpak wordt onderschreven;
- Aansluiten bij bestaande regio’s en overlegstructuren;
- Commitment van provincie en gedeputeerden;
- Middelen (geld of inzet steunfuncties) zijn welkom, maar wel bezien wenselijkheid van co-financiering door gemeenten.

Minder sterk:

- Onduidelijkheid over de criteria voor toekenning van middelen;
- Discussie over breedte en focus Regionaal Sociaal Beleid (óók WMO of niet?);
- Reorganisatie bij provincie;
- Vrijblijvendheid in overleggen;
- Wat te doen als het project afgelopen is?

7 STEUNFUNCTIES

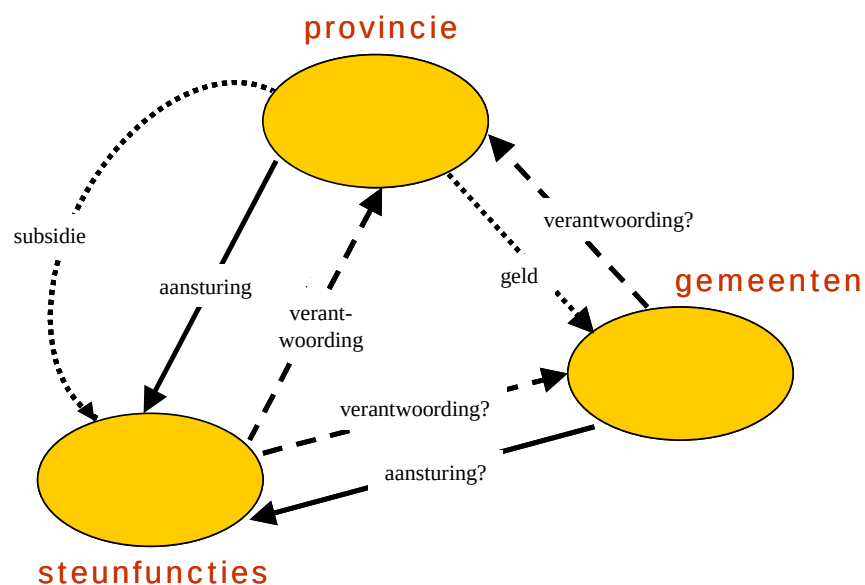
De zogenoemde Steunfuncties hebben een belangrijke rol gespeeld bij zowel de opzet als met name ook de uitvoering van de projecten die voortvloeien uit het Regionaal Sociaal Beleid. Navolgend wordt ingegaan op hoe de steunfuncties invulling hebben gegeven aan hun rol, wat daarbij door betrokkenen als positief en minder positief is ervaren en ook welke samenwerkingsmodellen in de toekomst het meest werkbaar zijn.

7.1 Huidige situatie: sterke en zwakke punten

Een belangrijke constatering ten aanzien van de wijze waarop de steunfuncties momenteel functioneren, is dat zij feitelijk op twee manieren worden aangestuurd:

- Door de provincie omdat deze instantie als formele opdrachtgever fungeert.
- Door de gemeente waarin het project wordt uitgevoerd dan wel door de samenwerkende gemeenten die bij dit project betrokken zijn.

Zoals aangegeven is de provincie op dit moment de formele opdrachtgever voor de steunfuncties, maar vanzelfsprekend is er in de praktijk ook een relatie met de betrokken gemeenten¹⁰.



Zowel uit de gevoerde gesprekken als uit de enquête blijkt, dat de gemeenten de dubbele aansturing van de steunfuncties op projectniveau als minder

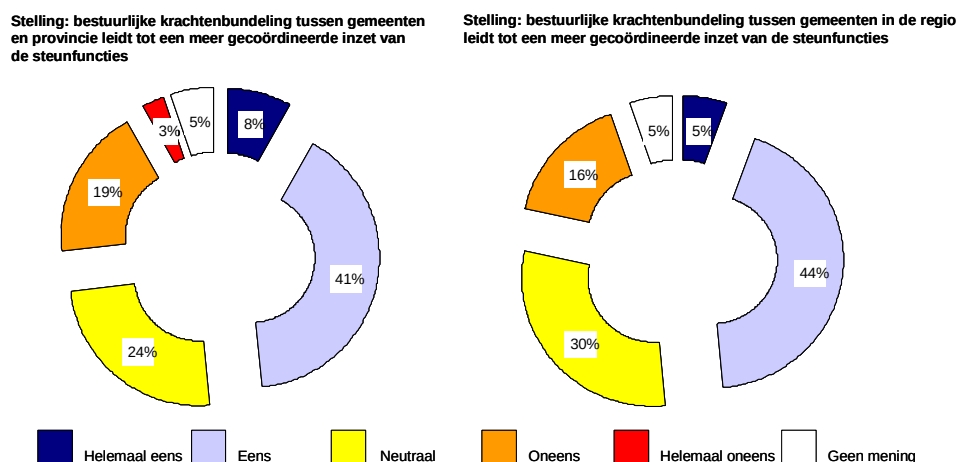
¹⁰ Daarnaast worden vanuit de steunfuncties in te zetten medewerkers ook aangestuurd vanuit de eigen steunfunctie. Deze aansturing is in de navolgende figuur niet gevisualiseerd.

prettig en onwenselijk ervaren. De gemeenten hebben een duidelijke voorkeur voor een eenduidige opdrachtgeversrol, waarbij deze dan bij de gemeenten belegd dient te worden. Gemeenten hebben verder een sterke voorkeur voor het loslaten van de gedwongen winkelnering die er nu is ten aanzien van de in het kader van het Regionaal Sociaal Beleid in te zetten steunfuncties.

Voor de steunfuncties zelf is de huidige dubbele aansturing ook niet zonder problemen. Ook zij ervaren hierdoor enige onduidelijkheid over precieze doelen en activiteiten. Dit kan in de praktijk leiden tot frustratie aan zowel de zijde van de steunfuncties als ook de gemeenten. Zo geven enkele gemeenten aan dat zij, bijvoorbeeld, vooral behoefte hadden aan uitvoerende capaciteit ('handjes'), terwijl in de opdrachttuitvoering door de betreffende steunfuncties vooral ook ingezet is op visievorming en beleidsinhoudelijke uitwerking.

De provincie Brabant is momenteel de formele opdrachtgever, maar zij staat op enige afstand van de daadwerkelijke projecten en is daarom minder geschikt als instantie die zorgdraagt voor de 'dagelijkse' aansturing van projecten. Bovendien wil de provincie deze rol ook niet op zich nemen, vanuit de gedachte dat het primaat daarvoor bij de lokale bestuurslaag en de regio's dient te liggen. Een mogelijk risico van de huidige (formele) rolverdeling is, dat de provincie toch in de verleiding komt om projecten daadwerkelijk inhoudelijk -mee- aan te sturen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt overigens niet dat de provincie daadwerkelijk inhoudelijk aanstuurt in projecten, maar omdat gemeenten deze rol ook niet voluit (kunnen) oppakken, leidt de huidige dubbele aansturing dus de facto tot een situatie waarin de steunfuncties in de uitvoering van projecten juist te weinig aangestuurd worden.

Het is overigens opvallend dat een groot deel van de geënquêteerde bestuurders en ambtenaren van mening is dat de ingezette samenwerking tussen gemeenten en provincie nu reeds bijdraagt aan de (gewenste) meer gecoördineerde inzet van de steunfuncties:



Figuur 7.1 (bron: enquête Regioplan)

De gemeenten zien blijkbaar de gewenste efficiënte en gecoördineerde inzet van de steunfuncties als iets dat provincie en gemeenten gezamenlijk zouden moeten organiseren met uiteraard de betreffende steunfuncties zelf.

7.2 Modellen voor de toekomst

Voor de toekomstige inrichting van de inzet van de steunfuncties zouden wat RegioPlan betreft de volgende observaties richtinggevend moeten zijn:

- Er dient duidelijkheid te worden gecreëerd over wie nu precies de aansturing op projectniveau van de steunfuncties op zich neemt.
- Een mogelijke keuze is dat de aansturing plaatsvindt door de partij(en) die het meest direct zicht heeft c.q. hebben op en invloed ondervinden van de inzet van de steunfuncties op projectniveau.
- Daarnaast kan ook een heldere projectformulering voor aanvang van de uitvoering bijdragen aan de gewenste efficiënte inzet van steunfunctiemedewerkers op projectniveau en, na afloop van een project, kan de tevredenheid van de gemeenten en de overige betrokkenen over het project en de daarvoor georganiseerde inzet vanuit de steunfuncties worden gemeten.

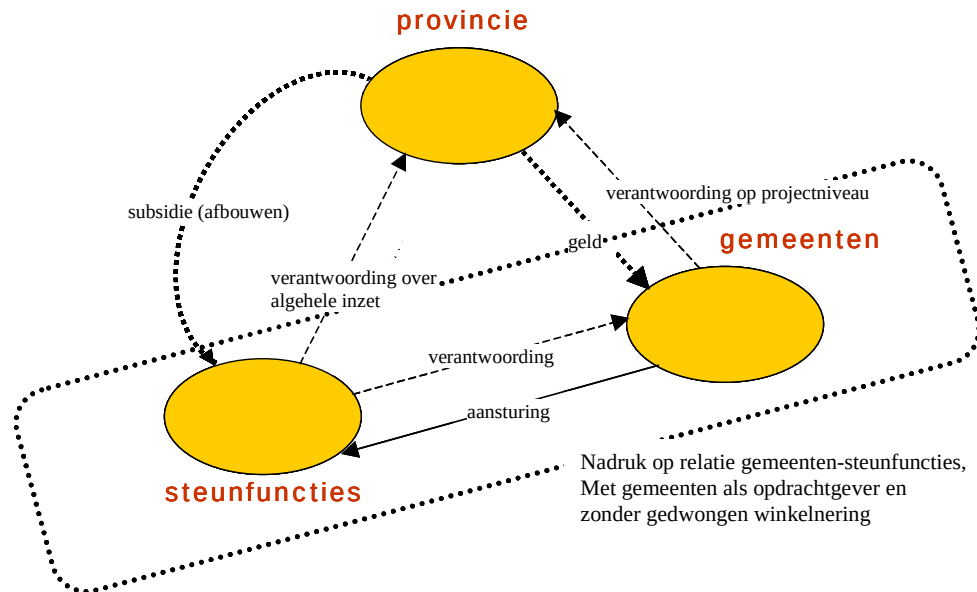
Een alternatieve mogelijkheid om te waarborgen dat de inzet van de steunfuncties op het niveau van individuele projecten optimaal aansluit bij hetgeen gevraagd is, is dat de steunfuncties hier zelf intern op toezien. Het is echter zeer de vraag of dit model in de ogen van gemeenten als voldoende vraaggericht zal worden ervaren.

Gemeentelijke gesprekspartners geven vaak aan dat zij het vraaggerichte gehalte van de inzet van de steunfuncties zouden willen bevorderen door de steunfuncties steeds meer marktconform te laten werken.

- De huidige gedwongen winkelnering op projectniveau sluit niet aan bij de wens van gemeenten om de uitvoering van projecten op een zo efficiënte en bedrijfsmatig mogelijke wijze te organiseren.
- De provincie dient het effect van de door haar ingezette middelen 'breed' te monitoren en via de direct betrokkenen op projectniveau, in casu de gemeenten, feedback te ontvangen over de gerealiseerde output en maatschappelijke effecten.

Verder is van belang dat de steunfuncties momenteel reeds verweekeld zijn in een transitieproces, waarbij volledige financiering vanuit de provincie wordt vervangen door gedeelde financiering uit provinciale subsidies en inkomsten door overige opdrachtgevers (waaronder gemeenten). Uit de met gemeenten gevoerde gesprekken blijkt dat zij de huidige situatie, waarin de steunfuncties zowel opdrachten uit de markt moeten halen als door de provincie gesubsidieerde projecten uitvoeren, niet ideaal vinden. Het draagt naar de mening van een groot deel van de gesprekspartners het risico in zich dat de

‘op commerciële wijze’ binnengehaalde projecten binnen de steunfuncties voorrang krijgen boven de andere werkzaamheden. De situatie die de meeste gemeenten voorstaan, ziet er als volgt uit:



Een alternatief voor dit toekomstmodel is dat de provincie juist wel meer dan nu de opdrachtgeversrol oppakt en de inzet van de steunfuncties op projectniveau organiseert. Ook hierbij geldt dan, dat gemeenten dit naar verwachting zullen ervaren als onvoldoende vraaggericht. Bovendien zou een dergelijke rol van de provincie ook veel (meer) capaciteit en menskracht vragen om deze rol goed in te vullen.

Een ander alternatief voor het neerleggen van de opdrachtgeversrol over de projectuitvoering en de inzet op dit project door de steunfuncties bij de betrokken gemeente(n) is, zoals gezegd, dat wordt bevorderd dat na afloop de tevredenheid van de directe betrokkenen wordt gemeten. Hier kunnen ook belangrijke prikkels voor een gewenste efficiënte inzet van middelen uit voortvloeien. Verder helpt het zeker indien vóóraf zoveel mogelijk duidelijk is welke doelen met het project worden nagestreefd en wat daarvoor (door de steunfunctie, maar ook door de gemeente(n) en overige betrokkenen) gedaan moet worden.

Er wordt door gesprekspartners verder aangegeven dat de inzet van de steunfuncties een ‘provinciaal kadootje’ is voor de gemeenten en “dat je zoiets natuurlijk niet weigert”. Naar de mening van Regioplan, mede gebaseerd op de gevoerde gesprekken, moet dit karakter juist zoveel als mogelijk is, worden weggenomen. Het is vanuit dat perspectief ook te overwegen om, als voorwaarde voor het inzetten van steunfuncties ten behoeve van lokale projecten, van de betrokken gemeenten te verlangen dat zij in enige mate co-financieren. Dit bevordert het commitment van de gemeenten bij de projecten

en het biedt ook alvast enige (budgettaire) basis voor continuering van projecten indien de provinciale subsidiëring te zijner tijd wordt afgebouwd of stopt.

7.3 Tussenconclusies

- De huidige situatie met een dubbele aansturing leidt tot ontevredenheid bij de gemeenten, het risico van mee-aansturen van projecten door de provincie (terwijl de provincie die niet nastreeft) en onduidelijkheid voor de steunfuncties zelf die onvoldoende weten 'welke baas te dienen'.
- Vanuit het perspectief van zo effectief en efficiënt mogelijk opgezette projecten, valt te overwegen de gemeenten de volledige opdrachtgeversrol te geven. Zij hebben het meest direct zicht op de projecten en het meeste belang bij de op te leveren resultaten.
- Om te waarborgen dat gemeenten voldoende geëngageerd zijn met betrekking tot de projecten, is het te overwegen (een beperkte mate van) co-financiering te introduceren. Hierdoor is er na afbouw of beëindiging van de provinciale subsidie ook een eerste (financiële) basis voor continuering van het project.
- Zeker indien gemeenten een bepaalde mate van co-financiering leveren, ligt verplichte wijkwerking ten aanzien van de in te schakelen steunfunctie, of mogelijk andere externe ondersteunende organisaties, niet voor de hand.
- Een alternatief voor het neerleggen van de opdrachtgeversrol bij de gemeenten ter waarborging van een voldoende vraaggerichte uitvoering van projecten, is om vóór afgaand aan projecten met alle partijen zo expliciet mogelijk vast te leggen wat er bereikt moet worden en wat hiervoor door alle partijen, inclusief de steunfuncties, precies gedaan moet worden. Hier hoort dan ook een goede evaluatie van de (klant-)tevredenheid bij na afloop van het project. Overigens kan dit alternatief ook goed samengaan met het aan de gemeenten toekennen van de opdrachtgeversrol op projectniveau.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Navolgend gaan we beknopt in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen vanuit het perspectief van de drie meest betrokken instanties bij de projecten die in het kader van het regionaal sociaal beleid zijn opgezet:

- De gemeenten.
- De Provincie Noord-Brabant.

8.1 Rol van de gemeenten

Met betrekking de gemeenten, is er onderscheid tussen:

- De gemeenten waarvoor geldt dat zij direct een project trekken en de gemeenten waarvoor dit niet het geval is.
- De grotere Brabantse gemeenten (de B5- en ook de M5-gemeenten) en de overige middelgrote en kleinere gemeenten.

De gemeenten die direct en actief betrokken zijn bij een project, tonen ook de meeste affiniteit met het regionaal sociaal beleid dat door de provincie met de gemeenten is ingezet. Voor gemeenten die geen 'eigen' project trekken en/of op een actieve manier meelopen bij een project in een andere gemeente in de eigen regio, geldt dat het regionaal sociaal beleid vaak op grote afstand van de dagelijkse beleidsvorming en bedrijfsvoering staat. Wil het regionaal sociaal beleid daadwerkelijk een blijvende impact hebben op een Brabant-brede schaal, dan dienen meer gemeenten actief betrokken te zijn. Dit kan door meer projecten op te zetten, zodat meer gemeenten een 'eigen' project hebben, maar:

- De opzet van het regionaal sociale beleid is juist dat projecten bovenlokaal en dus gemeentegrensoverschrijdend zijn. Volledig 'eigen' projecten met een vooral lokaal karakter liggen vanuit dit perspectief niet voor de hand. Verder zijn er 68 Brabantse gemeenten, zodat dit ook zou vragen om een dermate forse verhoging van het aantal projecten dat op jaarbasis wordt opgezet, dat dit naar verwachting niet haalbaar is.
- Actieve betrokkenheid van gemeenten kan ook anderszins worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door meer aandacht te geven aan kennisontwikkeling en kennisverspreiding tijdens en na afloop van projecten. Bijna alle gesprekspartners geven aan dat hier nog zeer veel verbetering mogelijk is en hetzelfde beeld komt uit de uitgezette enquête.

Inzetten op de tweede optie ligt naar onze mening meer voor de hand en is in de praktijk beter te realiseren. Gemeenten hebben grote behoefte aan kennisuitwisseling, waarbij zij primair de regionale schaal (of de schaal van subregio's daarbinnen) als passend ervaren. Daarnaast kan er themagewijs ook op de schaal van de provincie als geheel worden gewerkt aan actieve kennisuitwisseling.

Bij de waarneming dat de regio voor de gemeenten als de meest passende schaal wordt ervaren, past een kanttekening. De grotere gemeenten, met name de B5-gemeenten, maar in enige mate ook de M5-gemeenten, geven aan dat zij vooral 'kennis brengen, en maar weinig kunnen halen'. Dit wordt door de middelgrote en kleinere gemeenten weliswaar als positief ervaren, maar in aanvulling op de regionale afstemming en kennisuitwisseling, verdient het aanbeveling te bezien of er ook aanvullend op de schaal van de B5- en de M5-gemeenten kan worden gewerkt aan afstemming en kennisuitwisseling.

Verder is ten aanzien van de rol en betrokkenheid van de gemeenten van belang dat, zoals in hoofdstuk 7 is beschreven, dat de huidige dubbele aansturing van de steunfuncties wordt vervangen door een eenduidige aansturing. Vanuit het perspectief dat de gemeenten als lokale overheden het beste zicht hebben op de projecten, de relevante context daarvan en de gerealiseerde resultaten en maatschappelijke 'outcome', kan overwogen worden om de gemeenten formeel opdrachtgever te maken van lokaal uit te voeren projecten. Daarbij hoort dan wel dat de gemeenten de resultaten goed monitoren en ook verantwoording afleggen over de efficiëntie en de effectiviteit van de ingezette (provinciale) middelen aan de provincie. Deze monitoring en verantwoording dient dan tevens te worden gebruikt als basis voor de gewenste verbeterde uitwisseling van via de projecten opgedane ervaringen naar andere gemeenten.

Een alternatief model, dat ook in combinatie met het hiervoor geschetste model kan worden uitgevoerd, is dat er meer dan nu werk wordt gemaakt van het zo precies mogelijk vóórafgaand aan een project formuleren van wat bereikt moet worden en wat de betrokken partijen (gemeenten, steunfuncties, overige partijen) daarvoor moeten doen en dat na afloop de (klant-)tevredenheid over de inzet van de steunfuncties wordt geïnventariseerd. Ook hiervan kunnen belangrijke prikkels uitgaan die de kwaliteit en efficiëntie, en in het algemeen de vraaggerichtheid van de steunfuncties, kunnen stimuleren.

Om de betrokkenheid van gemeenten verder te vergroten en een (financiële) basis te genereren voor continuering van het project na afbouw of stopzetting van de provinciale subsidie, valt verder te overwegen om een zekere mate van co-financiering als eis te hanteren bij het honoreren van projectaanvragen.

Tot slot is door veel gemeenten aangegeven dat de WMO op het gebied van welzijn, wonen en zorg het relevante beleidsinstrumentarium is voor de gemeenten. De gemeenten hebben vanwege de WMO belangrijke wettelijke bevoegdheden en het regionaal sociaal beleid dient hierbij aan te sluiten door de gemeenten te bevestigen in hun regierol op het gebied van de WMO en daarbij te faciliteren en te stimuleren. Op de rol van de provincie wordt hierna verder ingegaan.

8.2 Rol van de provincie

Ten aanzien van de rol van de provincie geven gemeenten nadrukkelijk aan dat een faciliterende, stimulerende en eventueel coördinerende rol zeer wenselijk is. Anderzijds zien de gemeenten voor zichzelf een regierol, in het verlengde van de bevoegdheden die de gemeenten via met name de WMO hebben ontvangen. Zij geven voorts aan dat zij, ook los van formele bevoegdheden, als lokale overheden het beste zicht hebben op en voeling hebben met de lokale context van projecten. Op het vlak van de uitvoering van beleid en projecten zien gemeenten geen directe rol voor de provincie. De uitvoering van projecten dient te worden opgepakt door de gemeenten in samenwerking met de relevante maatschappelijke organisaties en met inzet van de steunfuncties.

Verder onderschrijven alle gemeenten die wij gesproken hebben dat de provincie bij uitstek ook een zeer nuttige rol kan vervullen door kennisontwikkeling en –verspreiding te stimuleren. Op dit moment vindt de verspreiding van kennis nog onvoldoende plaats en de provincie is in de ogen van de gemeenten zeer geschikt om hier een actieve en stimulerende rol bij te spelen door zowel op regionaal niveau als op de schaal van Brabant bij te dragen aan de kennisverspreiding. Hier aandacht aan besteden zou dan ook een belangrijk criterium moeten zijn bij de selectie van projectaanvragen die door gemeenten in het kader van het regionaal sociaal beleid worden ingediend.

Resumerend betekent een en ander ten aanzien van de rol van de provincie, dat de provincie zich richt op:

- Zelfstandige beleidsformulering op het vlak van regionaal sociaal beleid.
- De regievoering over de inzet van de provinciale steunfuncties op het gebied van regionaal sociaal beleid. De steunfuncties verantwoorden zich over hun algehele functioneren aan de provincie en in het kader daarvan over de gerealiseerde bijdrage aan de provinciale beleidsdoelen.
- Het vervullen van een stimulerende, faciliterende en eventueel coördinerende rol in de richting van de gemeenten (de zogenoemde ‘-erende taken’), om de gemeenten zo goed als mogelijk is te equiperen voor de verantwoordelijkheden die zij hebben in het kader van het regionaal sociaal beleid, waarbij dan vooral de aan de gemeenten in het kader van de WMO toebedeelde verantwoordelijkheden van belang zijn.
- Met de gemeenten zorgdragen voor een goede kennisontwikkeling en verspreiding van kennis over projecten die worden uitgevoerd op het terrein van het regionaal sociaal beleid.

Uitgaande van het alternatief waarin de gemeenten de opdrachtgeversrol vervullen ten aanzien van de lokale projecten waar zij rechtstreeks bij betrokken zijn, betekent dit niet dat de provincie ten aanzien van de in het kader van het regionaal sociaal beleid uit te voeren projecten geen rol meer

heeft. De provincie dient de kaders voor het regionaal sociaal beleid te bepalen en van daaruit de selectie van de projectaanvragen goed vorm te geven op basis van heldere criteria en een voor de gemeenten transparant besluitvormingsproces.

Daarnaast is de provincie bij uitstek geschikt om provinciebreed en met de gemeenten te monitoren wat de stand van zaken is met betrekking tot de doelen van het regionaal sociaal beleid en de wijze waarop alle betrokken partijen daarbij betrokken zijn.

8.3 Agenda voor de toekomst

De belangrijkste hiervoor verwoorde aanbevelingen voor de toekomst kunnen in het kort als volgt worden samengevat:

Aanbeveling	Toelichting
1. Kies op zorgvuldige wijze de rol van de provincie	<ul style="list-style-type: none"> De hiervoor geschetste rolopvatting van de provincie geeft ruimte aan de provinciale beleidsdoelen op het regionaal sociaal beleidsveld en bij tegelijkertijd niet met de verantwoordelijkheden van de gemeenten, met name in het kader van de WMO.
2. Bevestig gemeenten in de regierol die zij vanwege de WMO op dat terrein hebben	
3. Biedt zoveel als mogelijk is ruimte aan gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten vragen om lokaal maatwerk te kunnen realiseren wat betreft organisatie van projecten en daarbij te betrekken partners. Maak goede afspraken bij de honorering van projectaanvragen over de na te streven projectdoelen en geef de gemeenten zoveel vrijheid om, ook met steunfuncties, te bepalen wat de beste manier van uitvoering is.
4. Zorg voor een betere verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> De huidige wijze waarop projecten worden aangestuurd en waarop verantwoording plaatsvindt, wordt door betrokken partijen als onnodig complex ervaren. Een mogelijke verbeteringsrichting is om het opdrachtgeverschap eenduidig neer te leggen bij de gemeenten, waarbij zij op projectniveau verantwoording afleggen aan de provincie. De steunfuncties verantwoorden zich over hun algemeen functioneren aan de provincie en op projectniveau aan de betrokken gemeente(n).

<p>5. Werk samen met de steunfuncties aan een perspectiefrijke positionering</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het verlengde daarvan wordt voortgegaan op de reeds ingezette weg om de steunfuncties meer vraaggericht in te zetten en zo ook te komen tot een meer effectieve en efficiënte werkwijze van de steunfuncties. Nader bezien kan worden of deze doelstellingen binnen de huidige setting van de steunfuncties te realiseren is of dat daarvoor ingrijpende wijzigingen nodig zijn, waarbij ook kan worden meegenomen de door veel gemeenten bepleite afschaffing van de verplichte winkelnering.
--	---

9 BIJLAGE I: OVERZICHT VAN GESPREKSPARTNERS

Voor het onderzoek zijn met de volgende organisaties en personen gesprekken gevoerd:

- Mevrouw T. van der Wielen (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven)
- Mevrouw H. Houben (gemeente Eersel, voormalig bestuurder SRE)
- Mevrouw A. van den Broek (gemeente Veghel)
- Mevrouw N. van Elzelingen (gemeente Veghel)
- De heer B. Cornelissen (gemeente Oosterhout)
- De heer E. Oolhorst (gemeente Oosterhout)
- De heer T. Boselie (gemeente Schijndel)
- De heer P. Roozendaal (gemeente Schijndel)
- De heer F. Hofmeester (gemeente Veldhoven)
- Mevrouw A. Verhoeven (gemeente Veldhoven)
- De heer M. Kusters (gemeente Someren)
- Mevrouw A. Meeuws (gemeente Someren)
- Mevrouw I. van der Horst (gemeente Goirle)
- Mevrouw I. Koster (gemeente Moerdijk)
- Mevrouw De Wit (gemeente Moerdijk)
- Mevrouw R. Bolink (gemeente Breda)
- De heer J. Seleky (gemeente Breda)
- Mevrouw Y. Schouten (BOZ)
- De heer J. van der Ven (Prisma-Brabant)

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E regioplan@regioplan.nl

I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek

maakt deel uit van Ernst & Young