

BREDA: KUN JE GENOEG RICHTEN MET EEN GEDEELDE VISIE?

Utrecht, maart 2007

Nico de Boer

In opdracht van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

Langzaam maar zeker komt 'Geschikt wonen voor iedereen' in Breda binnen handbereik. 'Geschikt wonen voor iedereen' – verder net als overal in Breda afgekort tot GWI – is het van oorsprong gemeentelijke programma dat ervoor moet zorgen dat alle wijken en buurten levensloopbestendig worden. Wie momenteel in Breda rondloopt, ziet her en der bouwactiviteiten die daarmee te maken hebben. Zo is begin maart in de wijk Brabantpark het *Zorgpunt Brabantpark* geopend, een coproductie van wooncorporatie *Singelveste* en zorgaanbieder *Aeneas* onder het nauwlettend toezicht van de gemeente. Het *Zorgpunt* is een complex van vier bouwlagen. Op de eerste en tweede verdieping bevinden zich vier woongroepen voor elk zes ouderen met lichamelijke ongemakken en op de bovenste verdieping drie appartementen voor mensen met niet-aangeboren hersenletsel. Op de begane grond wordt het consultatiebureau van Thuiszorg Breda ge(her)huisvest. 'Zorgpunt Brabantpark is maar een kleinschalig complex, maar het heeft een grote uitstraling,' aldus *Juan Seleký*, adviseur zorg- en ouderenbeleid en trekker van GWI, die vervolgens moeiteloos een hele reeks voorbeelden opsomt uit andere Bredase wijken. 'Zo heeft het gemeentebestuur besloten om in het centrum van de wijk Prinsenbeek het nieuwe verzorgingshuis te bouwen. Op de beoogde bouwlocatie staat momenteel een school, die verhuist naar een andere locatie, waar ook een woonzorgcomplex voor verstandelijk gehandicapten en dementerenden komt. Op de plek waar eerst het verzorgingshuis stond, komen straks woningen. Een heel complexe ruil dus. En in Princenhage is eind vorig jaar het project MIXT opgeleverd, waar naast negen stadsvilla's en acht luxe appartementen achttien zorgappartementen komen voor mensen met een verstandelijke beperking. In vijf andere wijken worden plannen voorbereid om de komende jaren verzorgings- en verpleeghuizen slopen en terug te bouwen. In een aantal wijken verkeren de plannen nog in het stadium van planontwikkeling en haalbaarheidsstudies. Maar', zo geeft Seleký toe, 'ons sterke punt is op dit moment nog niet zozeer de concrete bouwactiviteit, als wel dat we erin zijn geslaagd – onder gemeentelijke regie maar vooral met actieve steun van partners en consumentenorganisaties – een methodiek te ontwikkelen om wijken levensloopbestendig te maken. Dat gebeurt op een planmatige en systematische manier, die methodiek is ook elders toepasbaar.'

Methodiek

Goed, een methodiek – hoe is die tot stand gekomen en hoe ziet ze eruit?

Start van GWI was al in 1998. De gemeente Breda constateerde destijds dat het vanaf 1985 gevoerde 'steunpuntenbeleid' wel mooie resultaten had opgeleverd (zoals dertien ontmoetingsruimten en dienstencentra nabij complexen met ouderenwoningen en een groot aantal opgepluste woningen) maar dat het toch niet opgewassen zou zijn tegen de dubbele vergrijzing die eraan kwam. Zo was er een enorm tekort te verwachten van aangepaste woningen. De gemeente initieerde om die reden een project waarbij een groot aantal partijen in onderlinge samenspraak en model uitwerkten voor levensloopbestendige wijken. De STAGG (Stichting Architecten Onderzoek Gebouwen Gezondheidszorg) werd ingehuurd om te onderzoeken wat er in de wijken nodig was op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening. Dat onderzoek resulteerde in een model dat uitging van één of meer 'centrale zones' in elke wijk en een gebiedsgewijze infrastructuur voor zorg- en dienstverlening vanuit een 'zorgkruispunt' per wijk. Het denkwerk op basis van dat model resulteerde in het rapport 'De schotten doorbroken' dat in 1999 het licht zag. Tegelijkertijd ging in Breda-Zuidoost een pilot van start, die bemoedigende resultaten opleverde: het leek mogelijk om met het gekozen model aan de slag te gaan.

In 2001 ging GWI zijn tweede fase in, gericht op de praktische uitwerking van het model in één concrete wijk. De keus viel op de wijk Het Ginneken. Een verzorgingshuis kreeg daar de rol van zorgkruispunt. En net een jaar later, in 2002, was het al tijd voor de derde fase. Het concept werd in die fase verder uitgewerkt zodat het ook buiten Het Ginneken kon worden toegepast. Alle relevante betrokkenen – naast de gemeente ook het zorgkantoor, de consumenten en de aanbieders van wonen, zorg en welzijn – stemden ermee in dat GWI zou worden gehanteerd als hét kader voor de aanpak in de rest van Breda. Daarmee had de gemeente de beschikking over een methode, compleet met criteria en normen, die richting kon geven aan het ontwikkelen van levensloopbestendige wijken.

GWI gaf niet alleen een wenselijke richting aan, met behulp van de criteria kon ook worden aangegeven wat onwenselijke ontwikkelingen waren. In 2004 gaf het gemeentebestuur groen licht om in zes Bredase woongebieden (met elk ongeveer tienduizend inwoners) van start te gaan. Zo snel mogelijk daarna zouden de overige negen woongebieden volgen.

Verleiden

'Vanaf dat moment,' aldus Juan Seleký, 'ging het proces in heel Breda van start. In principe vooral in de eerste zes gebieden, maar in de praktijk ook al in de andere: we proberen ook daar zoveel mogelijk te anticiperen. Binnen de gemeente hebben we drie jaar terug een centraal intakeklok ingesteld voor alle bouwinitiatieven. Wekelijks komen vertegenwoordigers van alle gemeentelijke diensten bij elkaar. Het grootste deel van de aanvragen levert geen problemen op en kan snel worden afgehandeld. Soms zijn er aanvragen zijn die wat complexer zijn zodat we er vanuit meerdere disciplines naar moeten kijken. Een voorbeeld? Zodra een zorgaanbieder plannen krijgt om te verbouwen, nieuw te bouwen of uit te breiden, gaan we kijken of dat past binnen het GWI -toetsingskader. Soms past een aanvraag niet omdat we in een bepaald gebied al voldoende bedden hebben of omdat het bestemmingsplan iets niet toestaat. Waar het om gaat is dat je gebruik maakt van de kansen die zich voordoen bij zulke initiatieven en nagaat of je die door slimme combinaties nog kunt verbeteren. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat een zorginstelling transformeert naar een zorgkruispunt met dienstverlening voor de hele wijk? Daarmee creëer je met elkaar meerwaarde voor de wijk. Natuurlijk is de werkelijkheid vaak weerbarstiger dan je denkt. Dat betekent dat je als gemeente partijen soms moet verleiden om mee te doen en soms een beetje moet duwen en trekken. De gemeente heeft als regisseur een aantal instrumenten om haar doel te bereiken, onder meer als subsidiënt van de welzijnsfuncties. Maar dat is relatief. Zonder de medewerking van de maatschappelijke partners kunnen doelen niet maximaal worden gerealiseerd. In het uitvoeringsproces van GWI hebben we inmiddels wel geleerd dat het zinnig is gefaseerd te werken: niet alles tegelijk.'

Staat u daarbij regelmatig tegenover bijvoorbeeld de zorgaanbieders?

Seleky: 'We verschillen soms met zorgaanbieders van mening, maar we hebben een zodanig contact dat we ze meestal wel kunnen overtuigen om te doen wat wenselijk is. Een directeur van een zorginstelling zei ooit tegen mij dat als de gemeente de zorginstellingen hun gang liet gaan, deze binnen twee of drie jaar de GWI-doelen zouden hebben gerealiseerd. Dat klinkt verleidelijk, maar je kunt zoiets niet overlaten aan marktpartijen. Je hebt als gemeente een visie op het sociaal functioneren van een wijk, niet alleen op het gebied van zorg, maar ook als het gaat om functies als onderwijs, bibliotheek, welzijn en sport. Vanuit die visie kan de gemeente samen met de maatschappelijke partners en de consumentenorganisaties krachten en kwaliteiten bij elkaar brengen.' Collectieve doelen sporen niet altijd met particuliere belangen van zorgaanbieders, maar in het algemeen komen ze daar in Breda volgens Juan Seleký heel goed uit. 'Een belangrijke succesfactor daarbij is, dat we stevig hebben geïnvesteerd in overleg. De GWI-visie is op zichzelf al een coproductie van alle relevante partijen en in 2002 heeft de gemeente bovendien het BIB ingesteld, het Bredaas Integraal Beraad. Dat BIB bestaat uit drie zogeheten "tafels": de woontafel, de welzijnstafel en de zorgtafel. Het BIB ontwikkelt niet alleen de GWI-visie verder, maar kijkt ook voortdurend naar de langetermijnontwikkelingen in Breda, zodat beleidsvisie en uitvoering permanent op elkaar worden betrokken.'

Breda investeert niet alleen in overleg, maar zorgt er ook actief voor dat de consumenten hun stem kunnen laten horen. 'Dat gebeurt aan de tafels van het BIB, maar ook op andere manieren ondersteunt de gemeente Breda gericht de consumentenorganisaties. Zo hebben het Bredaas Centrum Gehandicaptenbeleid en het Overleg Ouderenbeleid Breda op eigen initiatief maar gesponsord door de gemeente onderzoek verricht naar de wensen die consumenten hebben ten aanzien van wonen, zorg en welzijn en naar de geschiktheid van de openbare ruimte.'

'Richten' in drie fasen

In een artikel in het – inmiddels in zijn papieren vorm opgedoekte – 'Handboek lokaal ouderenbeleid' beschreef Seleký in 2005 uitgebreid hoe in de verschillende fasen van GWI de aard van de regie verandert. In de fase van de beleidsontwikkeling stond de gemeente voor de opgave om partners tot samenwerking te bewegen. Het formele regiedoel in die fase is 'richten op beleidsvisie', een rol die vorm kreeg in netwerken, initiëren en stimuleren. De tweede fase was die van de ruimtelijke planning

en vormgeving. Formeel was het doel in die fase 'ruimtelijk inrichten'. De derde fase was die van het realiseren van ruimtelijke projecten en het implementeren van werkprocessen. Het formele regiedoel van de gemeente is die fase 'doen verrichten'. In deze beide laatste fasen krijgt de regierol vorm door de inzet van vaardigheden van 'entrepreneur', beslisser, facilitator, bemiddelaar en communicator. Het GWI-proces zit intussen – zeker in de zes woongebieden die als eerste zijn aangepakt – in de derde fase (de realisatie) en het artikel in het 'Handboek lokaal ouderenbeleid' is intussen ruim twee jaar oud. Gevraagd naar de doorslaggevende succesfactoren noemt Seleký er drie: 'De ondersteuning van de consumentenorganisaties, het ontwikkelen van een visie aan het begin van het proces en last but not least een duidelijke regisseursrol van de gemeente. Wij kunnen als gemeente GWI niet in ons eentje realiseren, we moeten dat ook niet willen. We hebben op cruciale momenten geen "doorzettingsmacht". Dat betekent dat je voortdurend duidelijk moet maken dat je je partners nodig hebt.'

Dat geldt uiteraard voor de externe partners, maar ook in het gemeentelijk apparaat moet Seleký soms de boer op. Dat bleek bijvoorbeeld bij de aanpak van de buitenruimte, een essentiële schakel in het levensloopbestendig maken van wijken. Er moest een netwerk van veilige wandelroutes komen (gemarkeerd met gele voetstappen op het trottoir), goede afritten van stoep naar straat, veilige oversteekplaatsen, bankjes enzovoort. Juan Seleký: 'Bij de gemeentelijke afdeling die over de buitenruimte gaat, zag men daarvan de noodzaak wel in. Zij werken echter met een onderhoudsplanning op basis van afschrijving, waarbij in principe de kalender bepaalt wanneer bijvoorbeeld bestrating vervangen wordt. Dat loopt niet altijd parallel met de actuele wensen in de servicewijken. We komen daar overigens goed uit: het perspectief van GWI wordt als een soort facetbeleid gemeentebreed gedragen.'

Niet meer dan papier

Hoe ervaren de externe partners de regie door de gemeente Breda? Directeur *John Beckers* van de Stichting Ouderenwerk Breda komt er rond voor uit. 'Wij zijn altijd heel kritisch, maar het is onomstreden dat de gemeente Breda erin slaagt om voortdurend alle partijen bij elkaar te krijgen. Dat resulteert erin dat die partijen abnormaal goed hun best doen. En dat is maar goed ook, want wonen in servicewijken is niet gewoon en vergt dus ongewone voorzieningen. De gemeente Breda vindt steeds weer nieuwe vormen voor die samenwerking. Zo gaan we nog dit voorjaar met z'n allen een nieuw manifest ondertekenen en houden we momenteel het BIB kritisch tegen het licht, op zoek naar een iets beter probleemgestuurde manier van werken. Kortom: alle lof.'

Harry Reininga, bestuurder van corporatie Singelveste is in grote lijnen zeer positief, maar ziet wel mogelijkheden om het nog beter te doen. 'De gemeente Breda is heel actief en daar zijn we bij Singelveste tevreden over. Maar in dat nieuwe manifest willen we dit voorjaar wel graag aanzienlijk scherpere afspraken over wederzijdse verwachtingen. Zo realiseren we in Breda-Noordoost GWI in een herstructureringswijk. Het is al een hele klus om die twee processen – de herstructurering en GWI – op elkaar af te stemmen. Daarnaast is het moeizaam zoeken naar effectieve samenwerking, zeker tussen zorgaanbieders die tegelijkertijd met elkaar moeten concurreren. De gemeente mag daar wat mij betreft wat scherper in zijn, niet alleen in de samenwerking met partners in de wijk, maar ook intern. Er zijn bij Noordoost verschillende ambtelijke afdelingen betrokken en dan wreekt zich dat we gewend zijn om de dingen vertikaal te organiseren. De verkokering is hier nog steeds een feit. Ik heb als voorzitter van de projectgroep Breda-Noordoost wel eens voorgesteld dat we elkaars jaarplannen zouden bespreken; de gemeente moest toen in gebreke blijven, omdat ze op wijkniveau geen jaarplan had.'

Pieter van Lierop van zorgaanbieder Aeneas / Oranjehaave / De Ijpelaar wil graag een nuance aanbrengen. 'De visie die in GWI is vastgelegd is prima, heel nastrevenswaardig. Het biedt een gezamenlijk houvast. Probleem is, dat GWI als structuur is ontwikkeld in een tijdperk waarin de regulering van wonen, zorg en welzijn anders gereguleerd was. GWI is grotendeels ingehaald door de werkelijkheid. De gemeente heeft immers nog maar beperkte mogelijkheden om regie te voeren sinds in de zorg de marktwerking haar intrede heeft gedaan.'

Missen als kiespijn

We zijn er weer: een boeiende kwestie is in Breda dus net als elders de marktwerking. Die speelde niet zozeer bij de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging in het kader van de WMO. Het Inkoopbureau van de gemeente voerde die aanbesteding uit op basis van een 'nulcontract', waarop iedereen kon intekenen die aan vooraf omschreven kwaliteitseisen voldeed. Er tekenden 23 zorgaanbieders in, van wie er slechts één afviel, om financiële redenen. Juan Seleký: 'Dat is dus

tamelijk geruisloos gegaan. De klant kan nu kiezen bij wie van die 22 aanbieders hij zijn huishoudelijke verzorging wil krijgen.'

Maar volgens Selekty geldt het uitgangspunt dat de klant moet kunnen kiezen, in Breda ook buiten de WMO. 'Als het gaat om de dagelijkse dingen, vinden wij in Breda dat concurrentie tussen aanbieders prima is. Alleen als er bijzonder aanbod nodig is, zoals 24-uurs zorg, streven we naar samenwerking tussen partijen op basis van een gemeenschappelijke visie zoals GWI dat op een breed draagvlak kan rekenen. Dat betekent bijvoorbeeld dat in eenzelfde wijk zowel een verzorgingshuis als het ouderenwerk maaltijden aan huis mogen brengen. Maar waar het gaat om 24-uurs zorg, proberen we samen afspraken te maken. Per wijk of een combinatie van wijken kunnen die verschillen, omdat er andere aanbieders zijn.'

Zorgaanbieder Pieter van Lierop betwijfelt het. 'Het is een mooi uitgangspunt: samenwerking op basis van een gemeenschappelijke visie. Zo zit sinds de invoering van de marktwerking de wereld van de zorg echter niet meer in elkaar. De gemeente heeft over het toewijzen van capaciteit bijvoorbeeld hoegenaamd niets te zeggen. Als morgen een zorgaanbieder uit bijvoorbeeld Groningen besluit om hier verpleeghuiszorg te gaan leveren, kan de gemeente daar niets tegen ondernemen. Samenwerking is dus niet meer af te dwingen, GWI of niet.'

Ook corporatiedirecteur Harry Reininga dringt aan op een bescheidener houding van de gemeente: 'Breda moet af van de gedachte dat ze de baas is en zich meer opstellen als een regisseur die onder heldere voorwaarden partijen bij elkaar brengt.'

Zou de soep echt zo heet worden gegeten? Directeur John Beckers van de Stichting Ouderenwerk Breda ziet wel mogelijkheden om marktwerking en samenwerking te verenigen, mét een actieve rol voor de gemeente. 'Het klinkt paradoxaal, maar ik zie ook in Breda concurrentie zelfs leiden tot samenwerking. Het is als met de Gazelle-fiets: vroeger waren alle onderdelen van Gazelle zelf, tegenwoordig wil het bedrijf een zo goed mogelijke fiets leveren en kiest daarom voor een versnellingsnaaf van Shimano, een dynamo van AXA enzovoort. Ook op het gebied van wonen-zorg-welzijn kun je alleen een concurrerende dienst leveren door samen te werken. In die geest zijn wij in Breda bezig de werkprocessen van de dagvoorzieningen (dagopvang, dagbesteding en dagverzorging) zo te integreren dat er voor de klant meer continuïteit ontstaat. Dat staat soms wel haaks op regels en wetten, die zorgaanbieders dwingen om vooral in hun eigen organisatie omzet te genereren. Dáár kan de gemeente Breda wel degelijk een actieve rol spelen.'

Tot slot nog een keer Juan Selekty: 'Wij hebben als gemeente een duidelijke visie over waar we naar toe willen. Die visie wordt door veel partijen onderschreven: we kunnen elkaar daarop aanspreken en dan kom je er wel uit. Ook instellingen die vinden dat de gemeente hier hoegenaamd niets over te zeggen heeft, zullen we blijven wijzen op hun verantwoordelijkheid en op het belang om gezamenlijk op te trekken. De tijd waarin aanbieders solitair, los van de buitenwereld, opereerden en zelf dingen denken te kunnen bepalen, is voorbij.'