

GRONINGEN: BELEIDSPROCES OOGST LOF, NU DE REALISATIE NOG

Utrecht, maart 2007

Nico de Boer

In opdracht van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

In twee wijken in de stad Groningen staat sinds een paar maanden een STIP, afkorting voor Steun- en informatiepunt. De bedoeling is dat er op enige termijn in alle wijken een STIP komt, dat moet gaan fungeren als 'gemeenschappelijke front office' van de in die wijk aanwezige instanties op het gebied van wonen, zorg en welzijn. In elke STIP komt een zogeheten 'ketenondersteuner'. Die moet het netwerk van zorg en welzijn versterken en de mantelzorgers in de wijk ondersteunen. De twee STIP's zijn een zeer tastbaar resultaat van het uiterst grondige proces dat de gemeente de afgelopen jaren met de aanbieders van wonen, zorg en welzijn heeft doorlopen onder het motto 'Zorgen voor Morgen'. Eerst eens een paar cijfers. Studentestad Groningen blijft voorlopig een relatief jonge stad. Het aantal 55-plussers zal de komende jaren wel toenemen, maar minder sterk dan elders in Nederland. Het aantal 75-plussers neemt de komende tien jaar zelfs af: er zit daar een deukje in de bevolkingspiramide, waarschijnlijk omdat in de jaren zeventig heel veel 'stadgers' de stad verruilden voor een woonplek in de regio. Het aantal 85-plussers neemt de komende jaren juist weer wel enigszins toe. Deze cijfers komen uit het lijvige onderzoeksrapport '*Zorgen voor Morgen – een zoektocht naar nieuwe vormen van wonen, zorg en welzijn*' dat de gemeente Groningen in 2004 uitbracht en dat sindsdien de solide basis vormt voor het beleid van de gemeente op het gebied van servicezones.

Van wat naar hoe

'Zorgen voor Morgen' kwam niet uit de lucht vallen. In 2002 formuleerde de Groningse gemeenteraad zijn visie op de toekomst van het ouderenbeleid. Voorzien werd dat de nieuwe generatie ouderen zich qua waarden niet sterk zou onderscheiden van andere Groningers. De raad besloot dan ook dat ouderen geen eigen beleidscategorie meer moesten zijn, maar dat de hele stad zo geschikt mogelijk zou moeten zijn als woonplek voor iedereen, ongeacht leeftijd. Dat bracht met zich mee dat er zo weinig mogelijk woonvoorzieningen speciaal voor ouderen dienden te zijn: bestaande verzorgingshuiscapaciteit moest worden afgebouwd en er moesten meer woningen in de stad komen waar ouderen tot op hoge leeftijd min of meer zelfstandig konden wonen. En dat op zijn beurt vergde weer een passend aanbod van zorg en welzijn. Om precies te kunnen bepalen wat de vraag van ouderen was en hoeveel woningen en zorg- en welzijnsvoorzieningen er nodig waren om daarin te voorzien, werd het onderzoek 'Zorgen voor Morgen' uitgevoerd.

Zodra B&W het onderzoek in 2004 hadden vastgesteld, werd een begin gemaakt met de volgende stap: het ontwikkelen van een visie. Nu het wat duidelijk was, ging het om het hoe. In januari 2005 ging dat traject van start. Samen met de aanbieders van wonen, zorg en welzijn formuleerde de gemeente – onder meer in een aantal collectieve brainstormsessies in het stadhuis – een visie. In krap een jaar resulteerde dat in '*Zorgen voor Morgen 2 – uitwerking, visie en actieplan welzijn, wonen en zorg voor ouderen*'. Dat rapport was een logisch vervolg met maar weinig verrassingen: van de 1300 huidige plaatsen in verzorgingshuizen kon ongeveer de helft weg, er moesten voldoende geschikte ouderenvoningen komen en om ouderen zo lang mogelijk regie over hun leven te laten behouden, moesten de vele goede voorzieningen die er al waren beter op elkaar worden afgestemd, en wel op wijkniveau.

Intussen is 'Zorgen voor Morgen 2' alweer een jaar in uitvoering en wordt op het stadhuis volop gewerkt aan 'Zorgen voor Morgen 3' dat een echt convenant moet worden waarin partners zich verplichten om een succes te maken van het 'ouderenproof' maken van de stad Groningen. Voor een buitenstaander heeft het proces veel weg van een diesellocomotief die misschien niet supersnel maar toch onstuitbaar naar zijn einddoel gaat.

Erwin Tollenaar is gemeentelijk projectleider van 'Zorgen voor Morgen'. Hij vormt daarbij een hecht duo met projectadviseur *Klaas van den Berg*. Hoe zien zij het proces van 'Zorgen voor Morgen' tot nu toe?

Erwin Tollenaar: 'We werken inderdaad op basis van een gedegen onderzoek projectmatig via een breed gedragen visie naar een resultaat toe, maar overdrijf het nou niet. Zo zien de cijfers van "Zorgen voor Morgen 1" er natuurlijk heel exact uit, maar het gaat toch om een momentopname die uitgaat van

beleidsmatige vooronderstellingen. De komende maanden gaan we de cijfers herijken en dat moet eigenlijk regelmatig gebeuren.'

Klaas van den Berg: 'Naast die cijfermatige werkelijkheid is er ook een politieke. En die is bijvoorbeeld dat de grootste aanbieders van verzorgingshuiszorg eigenlijk wel blij waren met een actieve opstelling van de gemeente. Ook zonder de precieze cijfers uit het onderzoek was wel duidelijk dat er in Groningen intramurale capaciteit kon worden vervangen. De zorgaanbieders waren daartoe ook wel bereid, maar zo'n situatie is altijd riskant. Wie zet de eerste stap? Wie moet er vooral inleveren? Ze hebben toen te kennen gegeven dat ze graag wilden dat gemeente en zorgkantoor een voorstel ontwikkelden. Met "Zorgen voor Morgen" hebben we daarin voorzien.'

Erwin Tollenaar: 'Betrouwbare cijfers zijn belangrijk, een visie is belangrijk, maar zeker zo belangrijk is dat er in de wijken iets gebeurt. En het minste wat je daarvan kan zeggen is, dat we er nog lang niet zijn.'

In de wijken

Goed, hoe is het in de wijken? In het kader van 'Zorgen voor Morgen' is Groningen ingedeeld in achttien wijken. In principe moeten ouderen in al die wijken goed en veilig kunnen wonen, zij het dat er niet altijd in elke woning in de wijk overal evenveel ondersteuning geboden kan worden. In elke wijk moet op den duur een *centrale servicezone* komen waar zorg en welzijn extra goed geregeld is en waar verhoudingsgewijs mee aangepaste woningen staan. Dat plan wordt in fasen uitgevoerd, te beginnen in negen 'prioriteitsgebieden'.

Op het gebied van welzijn is Groningen goed voorzien, hooguit ontbreekt er een gericht aanbod van voorlichtingsactiviteiten en preventiecurssussen, zo werd in Zorgen voor Morgen 2 geconstateerd. Probleem is veeleer dat de afstemming niet optimaal is. Dat komt onder meer doordat in 2005 de grootste welzijnsaanbieder (WING) failliet ging en de uitvoering van de activiteiten verdeeld werd over enkele andere instellingen. Ook het gegeven dat zorgaanbieders welzijnsactiviteiten aanbieden, bemoeilijkt de afstemming. Aan verbetering van de afstemming wordt inmiddels hard gewerkt, onder meer door de introductie van de STIP's en de ketenondersteuners. 'Het welzijnswerk,' zo meldt *Anja Aldering* van welzijnstelling MJD, 'was enkele jaren wat minder aanwezig, maar is in het kader van Zorgen voor Morgen terug van weggeweest.'

Op het gebied van wonen is er meer capaciteit nodig voor 'verzorgd wonen' en voor 'beschermd wonen'. Daarnaast willen veel oudere Groningers een moderne, gelijkvloerse woning, ook in het luxere segment. Met de Groningse corporaties maakt de gemeente afspraken in een zogeheten 'Lokaal akkoord', waarvan einde 2006 een nieuwe editie verscheen. De doelstellingen van Zorgen voor Morgen maken daar onderdeel van uit. De slopers en bouwers zijn inmiddels volop bezig. Zo realiseert corporatie De Huismeesters in Groningen-Zuid de Maartenshof, een combinatie van een nieuw verpleeghuis, de ombouw van een bestaand verzorgingshuis en de bouw van 130 omliggende woningen waar de bewoners straks zorg op maat kunnen, onder meer vanuit het nieuw gebouwde gezondheidscentrum. In totaal zijn in de nieuwste editie van het Lokaal akkoord met de – naar eigen zeggen 'uitstekend samenwerkende' – corporaties afspraken gemaakt over de nieuwbouw van 8000 woningen in tien jaar en de renovatie van nog eens 3000 woningen. Gebeurt dat onder *regie* van de gemeente? *Peter Hillenga* van De Huismeesters noemt het liever samenwerking dan regie. 'We werken samen aan de realisatie van de visie die we in Zorgen voor Morgen gezamenlijk hebben vastgelegd. En oké, dan mag je dat wel regie noemen: de gemeente heeft dat bestuurlijk en procesmatig heel goed aangepakt, door partijen bij elkaar te halen en op basis van een gedeelde visie aan de slag te gaan. Dat heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat ook de zorgaanbieders over de streep konden worden getrokken.'

Zorg en concurrentie

Ongeveer de helft van de bestaande verzorgingshuisplaatsen moet worden omgebouwd naar vormen van verzorgd wonen. Van de aanbieders vergt dat een stevige omslag, die des te ingrijpender is omdat zij die omslag moeten maken in een tijdsgewricht waarin de overheid marktwerking in de zorg stimuleert. Zorginstellingen krijgen daardoor een groter belang bij klantenwerving. Klaas van den Berg: 'Dat leidde er op een gegeven moment toe, dat sommige aanbieders van thuiszorg huis-aan-huis folders gingen rondbrengen om klanten te werven. De ouderenbonden hebben zich daar fel tegen verzet. Hoe we met deze spanning omgaan, gaan we binnenkort met alle partijen bespreken. Een mogelijkheid is een soort marktverdeling zoals die ook in Middelburg is toegepast om de kwalijke kanten van concurrentie te voorkomen.'

Ekke Wolters van De Borg – een organisatie die zowel zorgcentra exploiteert als thuiszorg levert – relativeert de commotie over dat folderen. ‘Met marktwerking in de zorg is in principe niets mis en het is toch mooi als de burger kan kiezen? Natuurlijk ervaren de zorgaanbieders een spanningsveld tussen de noodzaak om zelf klanten binnen te halen en de noodzaak om als keten samen te werken. Het is aan de gemeente om de marktwerking in de zorg te reguleren en dat doet ze ook. Zorgen voor Morgen biedt een helder kader en dan groeien we wel over die spanningsverhouding heen. Zo bieden wij aan Thuiszorg Groningen al enige tijd de mogelijkheid van sleutelbeheer (nodig voor de uitvoering van de alarmservice, red) in onze zorglocaties en willen wij andersom van hun locaties gebruik maken nu wij ook een alarmeringssysteem gaan opzetten. Of je daarvoor een formele marktverdeling moet maken, kan ik niet beoordelen. Misschien zijn er wel betere manieren om de markt te reguleren.’

Andere Dienst

Behalve bij de AWBZ-gefinancierde zorg komt Groningen de uitdaging om de markt te reguleren tegen bij de invoering van de WMO. Hoe is bijvoorbeeld de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging verlopen?

Erwin Tollenaar: ‘Uiteraard is de uitvoering van de WMO gerelateerd aan Zorgen voor Morgen. Daar gaat overigens de Bestuursdienst over, aangezien het hier over een terrein gaat dat breder is dan Zorgen voor Morgen. Bij de Bestuursdienst is een projectgroep opgezet die de implementatie van de WMO voor zijn rekening neemt. Vanuit Zorgen voor Morgen zitten we in deze projectgroep en waren we betrokken bij onder meer de beoordeling van de offertes. De aanbesteding van de huishoudelijke verzorging is goed gegaan – voor 60 procent op basis van kwaliteit en voor 40 procent op basis van prijs. De uitvoering is uiteindelijk gegund aan de bestaande aanbieders.

‘Ingewikkelder is de invoering van het WMO-loket. De WMO-stuurgroep heeft ervoor gekozen vooralsnog één stedelijk loket in te richten. Dat is ver weg voor mensen die slecht ter been zijn. Er zouden ook loketten in de wijken moeten komen, desnoods als dependances, mogelijk gekoppeld aan de STIP’s. Dat heeft een meerwaarde, maar is niet altijd eenvoudig te realiseren. Aan zulke puzzles zie je dat Zorgen voor Morgen en de WMO sterk verweven zijn, maar toch ook processen met een eigen dynamiek, waarvan het niet altijd meevalt ze in de praktijk aan elkaar te koppelen.’

En binnen de gemeente Groningen zijn er naast de WMO nog wel meer processen gaande die sterk verweven zijn met Zorgen voor Morgen, maar toch ook hun eigen dynamiek kennen. Ter sprake kwamen al de afspraken die de gemeente maakt met de wooncorporaties. Ooit heette dat het ‘Convenant wijkvernieuwing’, later ‘prestatieafspraken’, nu dus het ‘Lokaal akkoord’. Nieuw aan dat de laatste editie van het Lokaal akkoord is, dat er niet alleen afspraken in staan over woningproductie en investeringen in de openbare ruimte, maar ook over de rol die gemeente en corporaties willen spelen in het sociale. Het akkoord gaat ook over Zorgen voor Morgen en er wordt ten stadhuize zelfs overwogen om alle afspraken rond servicezones er integraal in op te nemen en het dus een akkoord te laten zijn tussen de gemeente en de aanbieders wonen én zorg en welzijn.

Ook wijkvernieuwing valt in Groningen onder een andere afdeling: stadsdeelcoördinatie. Die afdeling is behalve van het lokaal akkoord ook de trekker van de wijkperspectieven, ook wel wijkvernieuwingprogramma’s genoemd. Daarin staat vooral voor de wijkvernieuwingswijken aangegeven wat er op korte en langere termijn wordt aangepakt. Leidraad voor de uitvoering van de wijkperspectieven is het WRR-advies ‘Vertrouwen in de buurt’, waarin Pieter Winsemius onder meer een lans brak voor ruimhartige zeggenschap van burgers bij de besteding van overheidsbudgetten op wijkniveau. In die lijn wordt geëxperimenteerd met buurtbudgetten en mogen bewoners zich uitspreken over enkele miljoenen extra middelen voor wijkvernieuwing. In principe maakt dat het mogelijk dat bewoners de voorkeur geven aan de aanpak van jongerenoverlast boven het realiseren van woonservicevoorzieningen. Overigens gaat die zeggenschap over extra middelen, niet over de reguliere budgetten.

Erwin Tollenaar zit met ‘zijn’ project Zorgen voor Morgen bij dezelfde dienst die ook aan Stadsdeelcoördinatie onderdak biedt: Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (RO/EZ). ‘Dat is voor een deel door toeval zo gekomen: bij andere diensten en afdelingen was minder capaciteit beschikbaar en bovendien hadden wij ervaring in projectmatig werken.’ Naast de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken is er ook nog de Dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (OCSW), die de prestatieafspraken maakt met de aanbieders van welzijnswerk en zich daarbij onder meer laat sturen door een programma als ‘Gezonder Zorgen’. Ambtenaren van de Bestuursdienst, de afdeling Stadsdeelcoördinatie, de Hulpverleningsdienst en de dienst OCSW zijn vertegenwoordigd in de projectgroep Zorgen voor Morgen. Erwin Tollenaar: ‘De dwarsverbindingen zijn er dus wel degelijk, maar je hebt in elk project en in elke afdeling toch ook eigen culturen en eigen verantwoordelijkheden.’

Ondanks dat doet Groningen het lang niet slecht, naar de mening van drie prominente aanbieders van wonen, zorg en welzijn. Ekke Wolters van zorgaanbieder De Borg: 'Groningen verdient complimenten voor de manier waarop ze, ook met behulp van Zorgen voor Morgen, de marktwerking in de zorg reguleert.' Peter Hillenga van corporatie De Huismeesters: 'Groningen heeft dit bestuurlijk en procesmatig heel goed aangepakt.' En Anja Aaldering van welzijnsinstelling MJD: 'De gemeente heeft Zorgen voor Morgen groots aangepakt en krachtig ingezet om partijen bij elkaar te brengen. Hier staat wat en daar mag de gemeente Groningen trots op zijn.' Pas na enig aandringen wil ze dan misschien één minpuntje kwijt: 'Er staat inmiddels veel op papier en er wordt volop gebouwd. Het wordt nu tijd dat het allemaal in de wijken wat concreter wordt.' En zelfs daarover bestaat geen verschil van inzicht tussen de aanbieders van zorg, wonen en welzijn en de gemeente.