

HET WONDER VAN MIDDELBURG: OP TIJD KANSEN GRIJPEN

Utrecht, maart 2007

Nico de Boer

In opdracht van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

Zeelands hoofdstad Middelburg is in een hoog tempo bezig om alle zes wijken en drie kernen van de stad te transformeren tot 'woonservicezones'. In de wijk Zuid is het al bijna zover. Er staan inmiddels voldoende aangepaste en aanpasbare woningen en er is in het wijkcentrum een 'zorgkruispunt' gerealiseerd van waaruit zorg en dienstverlening worden geboden. Dat wijkcentrum wordt nog een beetje onder handen genomen omdat het nog niet helemaal voldoet aan de eisen (zo is er geen 'grand café' waar bewoners met en zonder functiebeperkingen gebruik van kunnen maken). In alle andere wijken wordt er volop nieuwgebouwd en gerenoveerd. Er zijn maar liefst 300 nieuwe plaatsen gerealiseerd in groepswooningen met 24-uurs zorg (zogenoemde A-woningen) en 500 zelfstandige woningen met 24-uurs zorg (B-woningen). Naast de 600 al bestaande levensloopbestendige woningen (C-woningen) worden er nog eens 400 nieuw gebouwd. Ook ongeveer de helft van de zorgkruispunten is nieuwbouw.

Uiterlijk 2011 bestaat Middelburg uit een dekkend netwerk van woonservicezones.

Wat is hier aan de hand? Wat is de verklaring van deze zeer voortvarende realisatie van woonservicezones, ook wel 'het wonder van Middelburg' genoemd?

Samenloop

Voor de verklaring van dat wonder moeten we ongeveer vijf jaar terug. Tot 2002 verschilde het beeld in Middelburg niet sterk van dat in soortgelijke Nederlandse gemeenten. In het kader van de Stedelijke vernieuwing hadden de corporaties plannen met enkele naoorlogse wijken. Voor een deel was die herstructurering al gaande: er werden woningen gesloopt, gerenoveerd en nieuwgebouwd, met als doel de betreffende wijken kwalitatief aantrekkelijker te maken, ook voor mensen die best wat meer woonlasten konden dragen en ja, ook voor ouderen en gehandicapten.

Daarnaast hadden ook de aanbieders van intramurale zorg hun plannen met de bestaande capaciteit in verplegings- en verzorgingshuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg en GGZ. Ook hier eigenlijk niets bijzonders: de bekende afbouw en deconcentratie van de verouderde plaatsen, opzet van kleinschaliger woonvormen, waar wonen en zorg in principe waren gescheiden.

En net als elders waren niet alle plannen te realiseren vanwege enkele praktische bezwaren: wat doen we met de verouderde woongebouwen, die dan wel niet voldoen aan moderne woonwensen, maar bouwkundig soms nog in prima staat zijn? Hoe financieren we welzijn en dienstverlening?

Op dat moment bracht een gebeurtenis in heel andere hoek de ontwikkelingen in een stroomversnelling: de Roosevelt Academy streek neer in Middelburg. Deze Academy is een coproductie van de Hogeschool Zeeland en de Universiteit Utrecht, waarvan ze feitelijk een dépendance is. Inmiddels beginnen jaarlijks 200 studenten er hun opleiding van wie maximaal 150 de Nederlandse nationaliteit hebben en de andere 50 van over heel de wereld komen. In totaal kunnen er 600 studenten lessen volgen van 50 docenten. De Roosevelt Academy werd gevestigd in het voormalige stadhuis in het hartje van de stad.

Een van de kwesties bij het opzetten van de Roosevelt Academy was uiteraard, waar de honderden studenten en docenten konden worden gehuisvest. Het was die kwestie die de tot dan toe niet bijster soepel verlopende herstructurering en zorgvernieuwing een beslissend zetje gaf. Met dank aan de gemeente Middelburg, die onder leiding van wethouder *Albert de Vries* op tijd de kansen zag en greep.

Geen misère-eilanden

Enkele zorgcentra bleken met een relatief geringe investering geschikt te maken voor studentenhuisvesting. Deze nieuwe bestemming betekende dat er minder kapitaal vernietigd hoefde te worden. De gemeente kocht deze zorglocaties van de zorgaanbieders en verkocht die door aan de corporatie, die de ombouw tot studentenhuisvesting voor haar rekening nam. De winst op die transactie investeerde de gemeente in de realisatie van de vernieuwing van zorg en dienstverlening in de woonservicezones, die daarmee op een relatief eenvoudige manier binnen bereik kwamen. De gemeente Middelburg kon daarbij een prominente rol spelen, doordat zij eigenaar was van de bouwlocaties. Een actieve grondpolitiek vormde zo de basis van 'het wonder'.

De gemeente deed echter meer dan alleen een actieve grondpolitiek voeren. In datzelfde jaar 2002 formuleerde ze een nieuw woonbeleid. Mede op basis van een 'Vooronderzoek Wonen, Zorg en Welzijn' constateerde ze in de 'Nota Wonen in Middelburg – beleidsvisie 2003-2007' onder meer dat de stad de komende jaren méér oudere inwoners zou tellen. Dat had gevolgen voor het wonen, maar ook voor zorg en dienstverlening. In de nota kondigde de gemeente daarom aan, te willen komen tot 'vernieuwing van de zorg in Middelburg. Intensieve zorg aan ouderen en gehandicapten zal veel meer dan op dit moment gebeurt, extramuraal worden geleverd vanuit zorgsteunpunten die overal in de stad worden gerealiseerd.' In diezelfde nota maakte de gemeente duidelijk wat haar voor ogen staat. Opgave is het ontwikkelen van 'gebieden met daarbinnen voldoende zelfstandig woningaanbod en voorzieningen voor diegenen die aangewezen zijn op zorg'. Deze gebieden moeten vooral de uitstraling hebben van een normaal woongebied en niet van een 'misère-eiland'. Vandaar dat de gemeente nadrukkelijk kiest voor de naam 'woonservicezone' en niet voor 'woonzorgzone'. Deze beleidsvisie op wonen vormde in combinatie met de actieve grondpolitiek de solide basis voor afspraken met de aanbieders van wonen, zorg en welzijn. In februari 2004 plaatsten zestien partijen hun handtekening onder het 'Convenant Woonservicezones Middelburg'.

Loopt vanzelf

Gemeentelijk projectleider woonservicezones in Middelburg is *Tanja de Bruin*. Zij bevestigt het beeld van een gemeente die op tijd kansen zag en pakte. 'Rond 2002 kwamen al die ontwikkelingen – de herstructurering, de zorgvernieuwing en de komst van de Roosevelt Academy – bij elkaar. We hebben optimaal gebruik gemaakt van die gelukkige samenloop.' Aanvankelijk vergde dat een stevige regie, een rol die de gemeente voortvarend aanpakte, tot genoegen van de andere betrokkenen. 'Regie is hard nodig om de neuzen dezelfde kant op te krijgen. De gemeente heeft de zorgaanbieders op die manier echt meegetrokken in haar visie,' zo stelt bijvoorbeeld *Monique Baltus*, die vanuit de Stichting Welzijn Middelburg een zeer actieve rol speelt bij de realisatie van de woonservicezones. *Peter de Boevere* van de raad van bestuur van Zorgstroom is eveneens zeer te spreken over Middelburg, heel wat meer dan over buurgemeente Vlissingen. 'Middelburg eist de regierol op en geeft er robuust invulling aan. Je hoeft het er niet altijd mee eens te zijn, maar dan heb je tenminste een heldere discussie. Daarmee voorkom je dat de waan van de dag regeert.' En ook directeur *Eric de Ceuster* van Woongoed Middelburg stemt in: 'Voordat de gemeente met haar plannen kwam, waren wij al bezig met een soort woonservicezones avant la lettre, maar nu wordt dat gemeentebreed gerealiseerd. Je hebt de gemeente nodig om zorg en welzijn bij het proces te betrekken, niet alleen procesmatig maar ook inhoudelijk, vanwege indicatiestelling en de WMO bijvoorbeeld.' Van de zestien partijen die het convenant ondertekenden, namen er aanvankelijk zes plaats in het zogeheten 'aanjaagteam'. Naast de wethouder was dat de directeur van de wooncorporatie en vier zorgaanbieders. Al snel bleek dit aanjaagteam een zeer populaire plek: steeds meer 'aanjagers' meldden zich, tot in het team uiteindelijk maar liefst 21 organisaties vertegenwoordigd waren, van het ministerie van VWS en de provincie tot de welzijnsstichting en een huurdersvereniging. Daarmee kwam het paard achter de wagen te staan: voor aanjagen is immers meer beweeglijkheid nodig dan zo'n breed orgaan kan hebben. Vandaar dat partijen besloten om het aanjaagteam veel minder frequent bijeen te laten komen en de rol van aanjager te gunnen aan de wethouder en projectleider. De regie vanuit het stadhuis is inmiddels van een lichter kaliber. 'Op dit moment heeft het realiseren van de woonservicezones officieel zelfs niet meer de status van "project". De activiteiten zijn weer gewoon ondergebracht in "de lijn", dat wil zeggen: de afdeling Ruimtelijk Beleid voor het bouwen en wonen en de afdeling Stedelijk Sociaal Beleid voor zorg en dienstverlening. Het proces loopt eigenlijk vanzelf, we grijpen alleen in als het echt nodig is,' aldus gemeentelijk projectleider Tanja de Bruin. 'Per woonservicezone wordt er een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente en de zorgaanbieder. De zorgaanbieders hebben onderling de woonservicewijken verdeeld in dat opzicht dat ze zich garant verklaren voor de "zorginfrastructuur"; gebouwen, spreekkamers, basisaanbod... Op die zorginfrastructuur kunnen andere zorgaanbieders meeliften, want het is uiteindelijk de burger zelf die kiest van welke aanbieder hij of zij zorg wil ontvangen.'

Waar bestaat dat aanjagen, c.q. project leiden momenteel uit?

De Bruin: 'Vooral zorgen dat het proces blijft lopen en er soms vanuit onze eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid een accent aan geven. Een goed voorbeeld daarvan is het "Participatiefonds" dat we aan het opzetten zijn. Dat fonds is bedoeld om te zorgen dat de woonservicezones ook haalbaar zijn voor mensen met een smalle beurs. We kregen steeds vaker signalen dat deze manier van

zelfstandig wonen voor veel mensen duurder is dan voorheen het verzorgingshuis of verpleeghuis. Dat kan toch niet de bedoeling zijn, vonden Woongoed Middelburg en de gemeente. Mensen die ondanks hun functionele beperking aan het maatschappelijk verkeer willen deelnemen, maar daar het geld niet voor hebben, kunnen er straks een beroep op doen. Een eerste probleem bleek dat de belastingdienst een uitkering uit het fonds als inkomen wilde aanmerken, zodat men er belasting over zou moeten betalen. Gelukkig is inmiddels gebleken dat de bijdrage onbelast is en kan Middelburg verder met de voorbereiding. Naar verwachting worden de eerste bijdragen vanaf juli verstrekt.’ Een verklaring voor de momenteel relatief beperkte regierol van de gemeente is overigens dat de Stichting Welzijn Middelburg bij de concrete invulling van de woonservicezones – mede op verzoek van de gemeente – een zéér actieve rol speelt. Wie projectleider Monique Baltus vraagt naar die rol, krijgt een ware waternal van voorbeelden van concreet sociaal verbindingswerk. Zo organiseerde ze dat een ROC een opleidingskeuken in een ‘grand café’ vestigde, hetgeen exploitatie mogelijk maakte; de Volksuniversiteit geeft cursussen in ruimtes van het wijkcentrum en levert in ruil een bijna gratis cursus bonbons maken voor de ouderen in de wijk; opgeschoten jongens van veertien organiseren de bingo enzovoort enzovoort. Monique Baltus: ‘Het gaat hier om misschien wel de belangrijkste functie in de woonservicezones: sociaal contact, ontmoeting, ontspanning. De gemeente ziet terdege in hoe belangrijk dat is. In veel gemeenten telt welzijn niet zo mee, omdat het geen kapitaalkrachtige partner is. Ten onrechte, want wij zijn gewend om met heel weinig geld heel veel partijen bij elkaar te brengen met een prima resultaat. Het is heel goed dat de gemeente Middelburg onze rol hierin erkent, zodat wij steeds als gelijkwaardige partner hebben kunnen meedoen.’

Onmin door concurrentie

Zeer bescheiden was de rol van de gemeente bij het opklaren van de onderlinge verhoudingen tussen de zorgaanbieders. Door de introductie van de marktwerking in de zorg waren die verhoudingen onder druk komen te staan. Elke zorgaanbieder moest immers zijn eigen ‘klanten’ werven en leek dat te willen doen door de andere zorgaanbieders zwart te maken of druk uit te oefenen op zorgvragers. De gemeente had last van die onderlinge onmin en deed met succes een beroep op provincie en zorgkantoor. Die lieten een inventarisatie van de problemen uitvoeren en voerden enkele goede gesprekken met de instellingen, waarna de lucht nu geklaard is.

Had die onmin tussen de zorgaanbieders te maken met de komst van de WMO?

‘Absoluut niet!’ benadrukt projectleider De Bruin. ‘We hebben hier bij de aanbesteding van de huishoudelijke zorg gekozen voor wat inmiddels bekend is geworden als “het Zeeuwse model”. Dat houdt in dat we als aanbestedende overheid een tarief hebben vastgesteld en enkele kwaliteitseisen voor de levering van de zorg. Alle zorgaanbieders die tegen dat tarief en volgens die kwaliteitseisen zorg kunnen bieden, mogen dat doen. Het is de klant die uiteindelijk bepaalt met welke zorgaanbieder hij of zij in zee gaat.’ De Bruin is overigens slechts zijdelings betrokken bij die aanbesteding, een collega drie deuren verder heeft die uitgevoerd. Hier bewijst zich het voordeel van een relatief kleine schaal: als zich knelpunten hadden voorgedaan, was overleg niet moeilijk te organiseren. Bestuurder Peter de Boevere van zorgaanbieder Zorgstroom bevestigt dat beeld, maar is er toch niet helemaal gerust op. ‘Het offertetraject is uitstekend verlopen. Iedereen met voldoende kwaliteit mag nu tegen het vastgestelde tarief zorg leveren. Dat heeft hooguit het nadeel dat zich tamelijk veel zorgaanbieders hebben gemeld: dat zijn er twaalf, heel wat meer dan voor de aanbesteding. Een moeilijker probleem is die versnippering die het gevolg kan zijn van het instellen van negen woonservicezones in een gemeente met nog geen 50 duizend inwoners. Je kunt nu eenmaal als zorgaanbieder niet alle vormen van zorg op die kleine schaal leveren. Vervelend is ook, dat op dit moment de indicatiestelling niet goed gaat. Het landelijke computermodel dat daarbij wordt gebruikt, geeft bijna elke cliënt eenvoudige zorg tegen een laag tarief. Als wij dan bij die cliënt komen, blijkt dat er vaak heel wat meer nodig is.’ De aanbesteding en de daarbij behorende concurrentieverhoudingen staan wat De Boevere betreft echter geslaagde woonservicezones niet in de weg. ‘Dat komt vooral doordat we als zorgaanbieders de wijken hebben verdeeld. Als je in je “eigen zones” de zorginfrastructuur ontwikkelt, geeft je dat een redelijke voorkeurspositie, ook onder de bewoners. De vraag naar zorg is groot genoeg, de cliënten komen wel.’

Burgers en zorgvragers

Eén van de duidelijkste stempels die de gemeente op het hele proces heeft gedrukt, was de voortdurende aandacht voor de vraag van burgers. Aanvankelijk was dat uit nood geboren. De

cliëntenraden van enkele zorgcentra in Middelburg tekenden namelijk protest aan tegen de voorgenomen sluiting van hun instelling, omdat zij die te rigoureuus vonden voor sommige van de bewoners. Om het gesprek tussen de gemeente en de bewonersvertegenwoordigers gaande te houden werd de 'Consultatiegroep' opgericht. Langzaamaan verschoof in deze groep de aandacht van de negatieve aspecten van de sluiting van zorgcentra naar de nieuwe mogelijkheden in de woonservicezones. Toen Middelburg bij de invoering van de WMO tot 'koploper' werd benoemd, werd de Consultatiegroep ook daarvoor het klankbord van cliëntenzijde. Begin 2006 besloten beide partijen gezamenlijk om van de nood een deugd te maken en de Consultatiegroep om te dopen tot WMO-platform. Daarvoor was wel wat verbreding nodig; de Consultatiegroep nam die zelf ter hand door tientallen organisaties van cliënten en bewoners uit te nodigen.

Zeker zo belangrijk als deze Middelburg-brede cliëntenparticipatie is de vraagsturing per woonlocatie. De gemeente hanteerde daarvoor een uniforme methodiek. Bij elke te ontwikkelen locatie werd een voorlichtingsbijeenkomst gehouden, waar niet alleen informatie werd verstrekt maar ook ter plekke een 'klankbordgroep' werd geformeerd. Daarin namen naast omwonenden en toekomstige bewoners ook de wijkmanager van de gemeente en de huurdersvereniging zitting. Tijdens het planproces denkt zo'n klankbordgroep mee over de uitvoering.

Het stedelijk WMO-platform en de klankbordgroepen per locatie mogen dan de meest tastbare organisatievormen zijn van burger- en cliëntenparticipatie, zeker zo belangrijk is de onderliggende overtuiging dat vraagsturing moet. Van die overtuiging is de hele operatie woonservicezones doordrenkt. De zorgaanbieders hebben dan wel de zones verdeeld, maar de bewoners mogen zelf blijven kiezen wie bij hen de zorg komt brengen. Ook in de keuze van het soort woning en de afname van welzijn en diensten zijn de bewoners vrij. Met de gemeente als actieve hoeder van keuzevrijheid.