

UTRECHT: LOSSE REGIE IN EEN ZEER COMPLEX VELD

Utrecht, maart 2007

Nico de Boer

In opdracht van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

Dát het in de Utrechtse wijk Ondiep anders moest, was al jaren duidelijk. Er wonen daar ruim tienduizend mensen in een mozaïek van buurtjes. Hun huizen zijn merendeels (circa 70 procent) van vóór de Tweede Wereldoorlog: relatief goedkope eengezinswoningen, die wel aan een ingrijpende opknappingsbeurt toe waren. Vanaf de jaren zeventig waren de problemen in de wijk bovendien sterk toegenomen: een hoge werkloosheid en veel mensen met een uitkering, kinderen die op school niet konden meekomen, gemiddeld een slechtere gezondheid dan elders, veel problemen achter de voordeur: huiselijk geweld, vereenzaming, alcoholisme...

Maar hóe moest het anders? Daarover ontstonden vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw de eerste gedachten. Woningcorporatie Mitros (eigenaar van twee derde van de woningen in de buurt) ontwikkelde samen met de gemeente Utrecht plannen voor een grootschalige herstructurering van de wijk. Een deel van de woningen moest gesloopt en vervangen door nieuwbouw, veel andere woningen dienden ingrijpend te worden gerenoveerd. Ook scholen en het welzijnswerk waren bij die plannen betrokken. Wat echter ontbrak, was een pakkende en gedragen kijk op de *sociale* toekomst van de wijk, een overkoepelende visie op waar het met Ondiep heen moest.

Bij het vullen van die leemte kwam vanaf 2003 steun uit onverwachte hoek: de provincie Utrecht. Die wilde graag de veilige veste van het provinciehuis uit om voor de inwoners iets te betekenen. In haar Agenda 2010 legde ze onder de noemer 'Nieuw Wonen' het voornemen vast om op minstens twee plekken in de provincie een levensloopbestendige wijk te helpen opzetten. Al snel viel de keus op Ondiep. De voornemens van de provincie sloten immers goed aan bij de ambities die partijen daar in principe hadden. Er werd een gezamenlijk 'Ontwerpteam' in het leven geroepen. Zo'n 75 bewoners, bestuurders en professionals leverden tussen november 2003 en juni 2005 een bijdrage aan het denken en ontwerpproces. Op basis van algemene contouren stelde het ontwerpteam drie toekomstscenario's op, die werden gekoppeld aan drie locaties in de wijk. Over die scenario's vond in 2004 een eerste consultatieronde plaats, met een wijkmanifestatie en gesprekken met bewoners en professionals. Dat leidde tot de keus voor één hoofdsceario, dat verder werd uitgewerkt naar deelgebieden als wonen, woonomgeving en voorzieningen. In dat stadium werd ook een eerste financiële doorrekening gemaakt.

Voorjaar 2005 kon de wijk zich uitspreken over het concept-ontwerp, waarna het ontwerpteam in juni 2005 zijn werk afsloot met het '*Ontwerp Levenslustig Ondiep*', een kleurig boekwerk dat in hoofdlijnen beschrijft hoe de levensloopbestendige wijk eruit gaat zien. In de maanden erna gaven de bestuurders van de betrokken organisaties er hun goedkeuring aan. Ook B&W van Utrecht stemden ermee in. Dat was niet voor niets, want in die fase van het proces droeg de provincie het stokje over aan de gemeente Utrecht. Die ging vanaf dat moment de uitvoering leiden, mede op basis van prestatiecontracten die ze met alle deelnemende partijen sloot. Najaar 2005 werden de afspraken gebundeld in een 'uitvoeringsprogramma', dat vanaf dat moment de grondslag vormt voor de realisatie van levenslustig Ondiep.

Geen bejaardenplein

Daarmee ontstond in een Utrechtse wijk van bescheiden omvang een boeiende constellatie van partners die – elk vanuit hun eigen belang, maar per definitie in onderlinge samenwerking – gingen bouwen aan de toekomst: bewoners (in Utrecht – en zeker in Ondiep – mensen met het hart op de tong), de gemeente (op zichzelf al een gelaagd apparaat), een grote corporatie, een welzijnsinstelling, zorgaanbieders, ondernemers... Zij gingen een proces aan waarin geen van de partijen de baas was. Kon dat wel goed gaan?

Het gaat goed. Niet dat zich geen enkele keer problemen hebben voorgedaan, maar in grote lijnen kijken de deelnemende partijen terug op een geslaagde onderneming – die nog in volle gang is. Op enkele plekken in de wijk zullen honderden huizen tegen de vlakte gaan en worden vervangen door nieuwbouw, op een aantal plaatsen worden bijzondere doelgroepen gehuisvest. Er zijn drie locaties waar de wijkvoorzieningen geconcentreerd zullen worden. Dat gebeurt bijvoorbeeld op de Plantage, een indrukwekkend en toch gezellig plein met winkels en veel nieuwe (senioren)woningen vlak achter

het 'wijkservicecentrum' van de gemeente. Aan dit plein heeft welzijnsinstelling Portes een dienstencentrum voor ouderen gerealiseerd, waar uiteindelijk ook een wijkziekenboeg zal komen met tien tot twaalf bedden. Verder is er een huisartsenpost, komt er waarschijnlijk een apotheek en zijn er andere voorzieningen. Enkele honderden meters verderop, aan het Boerhaaveplein komt een groter gezondheidscentrum, met daar vlakbij een consultatiebureau en ook groepswonen voor dementerenden. Naast de Plantage en het Boerhaaveplein vormt het Thorbeckepark de derde hoofdmoot in de realisatie van het nieuwe Ondiep. Hier verrijst onder meer een groot, particulier sport- en fitnesscentrum en een buurthuis van welzijnsaanbieder Portes.

Als in de bonte waaier van activiteiten één ding duidelijk wordt, is het wel dat het in Ondiep om aanzienlijk méér gaat dan het opzetten van een levensloopbestendige wijk waar ouderen en anderen ondanks hun functionele beperkingen met een gerust hart zelfstandig kunnen blijven wonen. Zo komen er bijvoorbeeld aan de Plantage wel veel zorgvoorzieningen, maar 'het mag absoluut geen bejaardenplein worden, er moet ook voor jongeren en andere buurtbewoners voldoende te halen zijn'. Dat zegt *Loog Landaal*, assistent wijkmanager Noordwest en vanuit die functie een centrale middenvelder in het totale proces.

Meervoudige regie

Aan Landaal de vraag: wat vergt het van de gemeente Utrecht om een proces te regisseren met zoveel partijen die elk hun eigen belang hebben?

'Typerend voor de manier van samenwerken hier in Ondiep is steeds het diepe besef geweest dat je een gezamenlijk belang hebt: je hebt elkaar nodig om de vernieuwing van de wijk te realiseren. Geen van de betrokken partijen is dé exclusieve probleemeigenaar. Die wederzijdse afhankelijkheid heeft ertoe geleid dat we steeds respectvol omgaan met elkaar en met mogelijk verschillende belangen.'

Hoe is dat concreet georganiseerd?

'De twee belangrijkste knooppunten waren en zijn de *Adviesgroep* en de *Coördinatiegroep*. In de Adviesgroep zitten gemiddeld zo'n twintig actieve bewoners, niet als vertegenwoordigers van hun achterban, maar als betrokkenen die bereid zijn een permanent klankbord te vormen. Als professionele partijen kun je daar polsen hoe plannen onder bewoners kunnen gaan vallen. Deze Adviesgroep heeft het hele proces voortdurend heel kritisch gevolgd en blijft dat doen. Eén van de bewoners is voorzitter van de Adviesgroep. Technisch voorzitter van de vergaderingen is een opbouwwerker van Portes en de professionele partners schuiven er regelmatig aan. Daarnaast overleggen de professionele partners permanent in de Coördinatiegroep. Daar komen alle lijntjes bij elkaar, ook van het hele netwerk van werkgroepen die zich daaronder met deelonderwerpen bezig houden, bijvoorbeeld bouwprojecten of communicatie.'

Projectleider *Karin Diederer* van Levenslustig Ondiep onderschrijft dat beeld. Waar Loog Landaal op wijkniveau verantwoordelijk is voor het herstructureringsproces in de wijk Ondiep (inclusief de andere onderdelen dan Levenslustig Ondiep), draagt Diederer de verantwoording voor het project Levenslustig Ondiep (inclusief die aspecten die op bovenwijks niveau spelen). Een complexe verhouding, maar in de praktijk loopt dat goed. Diederer: 'We zitten elkaar niet in de weg. Nadat de provincie zich had teruggetrokken, moest de regie érgens in de gemeente komen te liggen. Als gebiedsmanager Utrecht Vernieuwt voor de wijk Noordwest kwam ik daar het meest voor in aanmerking omdat je vanuit die functie toch verondersteld wordt vanuit een breed perspectief te kijken.'

Grijpt u als regisseur vaak in?

'Nee. Er is sprake van een heel lichte regie. Ik rapporteer twee keer per jaar aan de stuurgroep en tussentijds bewaak ik of er op projectniveau wellicht vertraging optreedt die gevolgen heeft voor andere projecten. Als dat zo is, zorg ik dat daar goed over gecommuniceerd wordt en geef ik zo nodig met steun van de stuurgroep een zetje.'

Complex

Een belangrijke succesfactor is steeds geweest dat woningcorporatie Mitros graag iets wilde in Ondiep en daarom steeds een zeer actieve partner is geweest, aldus Loog Landaal. 'In deze buurt – en trouwens ook elders in Utrecht – heeft Mitros niet direct een goed imago. De corporatie is deels voortgekomen uit de gemeente en heeft de naam vrij groot en log te zijn. Over klein onderhoud en

service hoor ik bewoners hier ook wel eens klagen, maar in het kader van het project Levenslustig Ondiep heb ik vooral positieve ervaringen.’ *Hilde van Xanten*, projectleider wonen-welzijn-zorg bij Mitros kan wel verklaren hoe dat komt. ‘Bij ons is de afgelopen jaren gestaag de wens gegroeid om meer te doen dan alleen vastgoed te realiseren en te beheren. We wilden ons ontwikkelen tot een organisatie die ook in staat is een “maatschappelijke opgave” te verwezenlijken. Het plan om van Ondiep een levensloopbestendige wijk te maken, paste daar prima in.’

Terwijl de grootste corporatie van Ondiep en de gemeente het kennelijk prima kunnen vinden, ligt de verhouding met de wereld van de zorg gecompliceerder, zo betoogt *Humphrey Versloot* van Axion Continu, de grootste zorgaanbieder in de wijk. Niet dat hij zich beklagt over het optreden van het wijkservicecentrum van de gemeente; probleem is dat hij ook op andere vlakken met het gemeentelijk apparaat te maken heeft. In Ondiep staan geen verpleeg- of verzorgingshuizen, er vond dan ook strikt genomen binnen het kader van Levenslustig Ondiep geen substitutie of deconcentratie plaats. Dat er toch binnen de wijk V&V-capaciteit wordt verwezenlijkt, heeft te maken met het stedelijke Masterplan V&V, dat op stedelijke schaal wel degelijk voorziet in het afstoten van verzorgings- en verpleeghuisplaatsen. Axion Continu is van huis uit een aanbieder van intramurale capaciteit, terwijl Versloots collega’s van Aveant vooral thuiszorg leveren. ‘Langs die lijnen hebben we dan ook in Ondiep in principe de markt verdeeld: wij de bedden, zij de thuiszorg. Dat klinkt eenvoudig, maar in de praktijk blijkt die verdeling lastiger dan op papier: beide aanbieders staan voor de opdracht om zorg te bieden zonder al teveel discontinuïteit. Bovendien dwingt de toenemende marktwerking in de zorg ons om klanten te binden en te winnen. Gevolg: we begeven ons op elkaars terrein. De gemeente Utrecht staat voor de taak die concurrentie in goede banen te leiden. Zo moesten we nog onlangs meedoen met de aanbesteding van een aantal psychogeriatrische bedden. Op dit moment is dat nog geen probleem: we spelen het spel gewoon mee, het moet gek lopen willen we daar niet genoeg omzet uit kunnen genereren. Maar er komen wel grenzen in zicht. Zo wil de gemeente Utrecht graag dat we meefinancieren aan het WMO-loket. Oké, maar dat wordt bedrijfsmatig wel een probleem, als dat geen WMO-klanten oplevert.’

Zet de marktwerking op die manier de bijl aan de wortel van de gebiedsgerichte commitment van zorgaanbieders? Versloot: ‘Dat is misschien wat zwaar uitgedrukt, maar het is ontegenzeggelijk waar: wij verwachten als zorgaanbieder meer zekerheden dan de gemeente ons kan bieden.’

Complex is ook de relatie met welzijnsaanbieder Portes. Loog Landaal: ‘Niet dat we te klagen hebben over hun inzet, integendeel zelfs. Punt is alleen dat welzijn vanuit het gemeentelijk wijkservicecentrum moeilijk aan te sturen is. Portes is in principe niet meer en niet minder dan de uitvoerder van het sociale programma. Ze krijgt daarvoor subsidie van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente. Vanuit het wijkservicebureau kunnen we dáárop alleen invloed uitoefenen via de accountmanager van DMO die hier op het bureau zit. Daarnaast hebben we via de werkgroepen en de Coördinatiegroep uiteraard invloed op de werkers van Portes.’

Annie van den Heuvel van Portes beaamt dat. ‘We zijn afhankelijk van de prestatiecontracten die we sluiten met de stedelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, maar we stellen ons niet afhankelijk op. Het wijkservicecentrum is niet onze opdrachtgever, daar zijn we partner in de realisatie van Levenslustig Ondiep. Dat partnerschap krijgt vorm afhankelijk van de fase waarin het proces zich bevindt: bij de visieontwikkeling – maar ook nu nog – zijn wij het die ophalen wat er in de buurt leeft. Nu we in de uitvoeringsfase zijn gekomen, worden we ook uitvoerder van de welzijnsdiensten, soms permanent, soms als aanjager, waarna anderen het kunnen overnemen, zoals bij het opzetten van de eettafels.’

‘Smeergeld’ provincie

Kenmerkend voor het ontwikkelen van levenslustig Ondiep was de rol van de provincie Utrecht. In de ontwerpfase was ze de regisseur. Met een budget en een projectleider droeg ze er in grote mate toe bij dat het proces een succes werd. Assistent wijkmanager Loog Landaal: ‘De provincie werkte in alle opzichten als een katalysator. Zonder dat was het misschien ook wel gelukt, maar met een projectleider, geld, aandacht en status ging het super de luxe. Iedereen wilde opeens wel wat.’

Hilde van Xanten van Mitros beaamt dat: ‘De bemoeienis van de provincie heeft heel veel mogelijk gemaakt. Ze leverde bestuurskracht en maakte door haar onafhankelijke positie – letterlijk bóven de partijen – meer tempo mogelijk dan we zelf hadden gekund.’ Humphrey Versloot van zorgaanbieder Axion Continu drukt zich krasser uit: ‘De provincie kwam met een dikke portemonnee en dat heeft als een soort “smeergeld” gewerkt: het maakte het proces aanzienlijk gemakkelijker dan elders.’

Maar viel Levenslustig Ondiep dan niet in een diep gat toen de provincie zich terugtrok en de gewone partners het weer moesten opknappen? Loog Landaal: ‘Nee hoor. In het uitvoeringsprogramma

hebben we prima afspraken gemaakt over het vervolg en in de praktijk kun je ook zien dat daar hard aan gewerkt wordt.' Dat klopt ontegenzeggelijk: er wordt hard gewerkt, maar toch zijn er ook andere geluiden, en die hebben te maken met de complexiteit van Levenslustig Ondiep en zijn organisatorische context. Hilde van Xanten van corporatie Mitros: 'Tijdens de ontwerpfase had de provincie de regie en zat ik zelf in het ontwerpteam. Voor dat team is in de uitvoeringsfase geen opvolger gekomen. Ik heb het gevoel dat de aandacht nu veelal uitgaat naar stenen stapelen, terwijl ik er juist behoefte aan heb om het ook weer te hebben over het sociale en over een verbreding naar het economische. De gemeente zou daarin wat mij betreft het voortouw moeten nemen.' Annie van den Heuvel van welzijnsorganisatie Portes deelt die bezorgdheid dat het sociale uit het zicht raakt. 'De Coördinatiegroep let vooral op de stenen en de gemeente stelt zich momenteel te terughoudend op. Ik heb al eens voorgesteld dat we in Ondiep een regiegroep wonen-welzijn-zorg zouden moeten beginnen, juist voor de sociale aspecten, maar op dat moment zag niemand daar wat in.'

Lagen in de gemeente

Projectleider Karin Diederer begrijpt de geluiden, maar kan melden dat er aan de oplossing gewerkt wordt. 'De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft een "wijkdossier" aangemaakt en is gestart een regiegroep wonen-zorg-welzijn voor Ondiep te formeren.'

Wat blijft is het beeld van een zeer complex proces met veel partners in een gelaagde gemeente. In Ondiep spelen minstens drie processen op elkaar in: een fysieke herstructurering, het realiseren van een servicewijk en de invoering van de WMO. Die processen zijn nauw op elkaar betrokken maar hebben toch elk hun eigen vormen van regie. Assistent-wijkmanager Loog Landaal (die valt onder de Dienst Wijken) speelt daarin op wijkniveau een prominente rol, maar hij is niet de enige. Op stedelijk niveau maken met name de Dienst Stadsontwikkeling en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling binnen stedelijke beleidskaders allerlei afspraken met partners, ook in Ondiep: prestatiecontracten met de welzijnsinstelling, afspraken over deconcentratie van plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen in het kader van het Masterplan V&V, afspraken met de corporaties over wijkverbetering in het kader van Utrecht Vernieuwt. Maar, met een knipoog naar de Belastingdienst, simpeler kunnen we het niet maken. Levenslustig Ondiep mag een complexe onderneming zijn – het is er wel een die gestaag voortgaat.