

Studie naar wonen, zorg en welzijn

Woonservicegebieden: makkelijker gezegd dan gedaan

Met vergrijzing als belangrijke aanleiding werkt Gelderland aan zogenoemde woonservicegebieden. Dat blijkt makkelijker gezegd dan gedaan. Zo zijn samenwerkende partijen soms óók elkaars concurrent. Tegelijkertijd zijn er oplossingen en suggesties.

Een en ander achterhaalde Peter Hendriksen van de Radboud Universiteit Nijmegen in het eerste jaar van zijn promotieonderzoek. Dat doet hij met subsidie van de Provincie Gelderland. Hendriksen hield een schriftelijke enquête onder projectleiders van enkele tientallen woonservicegebieden. Op vier van die gebieden zoomde hij in, door er interviews te houden. In het rapport van de onderzoeker, 'Gebiedsgericht werken aan wonen, zorg en welzijn', komen knelpunten aan het licht. Voorbeelden zijn het onrendabele deel van investeringen, het beperkt aantal geschikte locaties in steden en dorpen, de eindigheid van het mantra integraal werken, en nieuwe wetgeving die samenwerkende partijen tot elkaars concurrenten maakt. Ondertussen banen gemeenten, corporaties, zorginstellingen en welzijnorganisaties zich een weg door de 'weerbarstige praktijk', stelt Hendriksen vast. Vaak met eigen oplossingen. Dat doen ze

óók in de overtuiging dat ouderen beter af zullen zijn in woonservicegebieden dan in het bestaande aanbod van verpleeg- en verzorgingshuizen. En mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking ook trouwens. Hendriksen spreekt de hoop uit dat zijn bevindingen als een 'spiegel' werken voor partijen die met woonservicegebieden bezig zijn of van plan zijn dat te gaan doen.

In de samenvatting op de volgende pagina's staan de belangrijkste resultaten van het onderzoek, voorafgegaan door de aanleiding voor en de opzet van de studie. Aansluitend volgt informatie over woonservicegebieden: wat zijn het, waarom zijn ze er? Daar wordt ook stilgestaan bij 'gebiedsgericht samenwerken aan wonen, zorg en welzijn'. Waarmee meteen de titel van de Hendrixens studie verklaard is.



Samenvatting rapport naar woonservicegebieden

Titel:	Gebiedsgericht samenwerken aan wonen, zorg en welzijn in Gelderland.
Rapport A:	Een verkenning van knelpunten en oplossingsrichtingen.
Rapport B:	Leerpunten uit de analyse van vier Gelderse projecten.
Auteur:	Peter Hendriksen, junior-onderzoeker bij de Onderzoeksgroep Governance and Places, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.
Subsidiegever:	Provincie Gelderland
Programma:	Ontgroening en Vergrijzing
Publicatiedatum:	december 2006

Aanleiding

Het verwezenlijken van woonservicegebieden is een 'weerbarstige praktijk', stelt onderzoeker Peter Hendriksen op grond van literatuur en signalen uit het veld.

Meest in het oog springend is wellicht dat er juist deze jaren meer concurrentie is gekomen tussen aanbieders van zorg en welzijn. Samenwerken lijkt daardoor 'enigszins onder druk' te komen staan en 'dit zou effect kunnen hebben op de realisatie van woonservicegebieden'.

Hendriksen noemt nog enkele andere zaken. Zo blijkt 'volledig extramuraliseren' – het neerhalen of drastisch verbouwen van verpleeg- en verzorgingshuizen – soms geen haalbare kaart, omdat gebouwen nog niet zijn afgeschreven. Verder is het vaak lastig om locaties te verwerven voor het multifunctioneel centrum – het hart van het woonservicegebied –, ook in nieuwe wijken. En ten slotte: partijen worstelen niet zelden met het 'onrendabele' deel van hun plannen. Hoe ook dat te realiseren?

Hendriksen spreekt van 'een praktijk die vraagt om nader onderzoek'.

Opzet

Hendriksen hield een schriftelijke enquête onder projectleiders en procesbegeleiders die werken aan woonservicegebieden. Van de 35 verstuurde enquêtes kwamen er 24 ingevuld terug, bijna zeventig procent.

Met partijen in vier woonservicegebieden ging de onderzoeker dieper in op de materie, door hen te interviewen en door beschikbaar gestelde documenten te bestuderen. De vier 'casestudies' – Neerijnen, Lochem, Montferland en Harderwijk – doen recht aan de diversiteit van Gelderse woonservicegebieden: ze verschillen van elkaar in aard en ontwikkelingsstadium.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot woonservicegebieden die in Gelderland 'voorbeeldproject' zijn. Alle kregen halverwege 2005 een provinciale subsidie, waarmee doorgaans externe deskundigheid werd ingehuurd. Beweegreden voor de Provincie om met geld over de brug te komen, was om elders te kunnen leren van deze 'pioniers' op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

Hendriksen spreekt van een 'verkenkend onderzoek', kwalitatief van aard. Het heeft de onderzoeker de gelegenheid geboden dieper op de materie in te gaan. Tegelijkertijd is het aantal onderzochte woonservicegebieden te beperkt om algemene uitspraken te doen, over vergelijkbare projecten elders. De onderzoeker noemt de resultaten daarom 'indicatief'.

Resultaten

In de weerslag van het onderzoek, het rapport 'Gebiedsgericht samenwerken aan wonen, zorg en welzijn', onderscheidt Hendriksen groepen problemen die partijen ervaren bij het werken aan woonservicegebieden. Deze 'knelpunten' staan hieronder genoemd, in vier categorieën. Elke categorie is voorzien van oplossingen en suggesties die ondervraagde partijen naar voren brachten, hier en daar aangevuld met aanbevelingen van de onderzoeker. Ten slotte is per categorie een kader toegevoegd met daarin enkele ervaringen uit de vier casestudies.

1. Een eerste categorie knelpunten betreft veranderde **wet- en regelgeving**. Geënuquëerden wijzen vooral op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Deze wet, die begin 2007 van kracht is geworden, bepaalt dat gemeenten partijen selecteren die thuiszorg gaan leveren, via aanbesteding. Gemeenten zijn vaak nog zoekende hoe invulling te geven aan haar rol bij het aanbesteden. Dat maakt partijen in de zorgsector onzeker. Ze vragen zich af of ze het werk wel krijgen, werk waarvan ze tot voort kort in veel gevallen min of meer verzekerd waren. Buiten de boot vallen kan enorme gevolgen hebben, tot ontslag van personeel aan toe. Verder zijn concurrenten die meedingen naar werk, niet zelden dezelfde partijen als waarmee eendrachtig moet worden samengewerkt in woonservicegebieden. Het leidt soms tot een 'afwachtende opstelling', stelt Hendriksen vast. 'Stagnatie in samenwerkingsprocessen ligt (...) op de loer', noteert hij, terwijl samenwerking tussen partijen nou juist 'een noodzakelijke voorwaarde' is. Afwachten is te vermijden, menen partijen, door het 'gezamenlijk belang' van de samenwerking voor ogen te houden, en ook het 'algemeen belang', door Hendriksen het 'belang van de cliënt' genoemd. Bovendien lijkt geen partij tegen het overkoepelende streven om mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Ook dat besef bindt. Suggestie van geënuquëerden is dat partijen elkaar met regelmaat zeggen nog altijd draagvlak en commitment te hebben voor de zaak. Verder is het goed om belangentegenstellingen te expliciteren. Hendriksen voegt eraan toe: maak duidelijke afspraken met elkaar. Sommigen wijzen op positieve kanten van de nieuwe wet- en regelgeving. Onderlinge concurrentie zet partijen aan tot maatschappelijk ondernemen. En de gemeentelijke regierol leidt in potentie tot zorg- en dienstverlening die goed op de lokale situatie aansluit.

Uit de casestudies:

- Bij langdurige samenwerking is een flexibele houding van partijen belangrijk, bijvoorbeeld om in te kunnen spelen op veranderende belangen en posities van partners door nieuwe wet- en regelgeving. (Harderwijk)
- Een gemeente moet de tijd nemen om in de 'regierol' te groeien. En ze moet nieuwe verhoudingen tussen partijen laten uitkristalliseren. (Neerijnen)
- Partijen hebben de gemeente vaak nodig voor het realiseren van plannen. Dat kan een gemeente aangrijpen om te sturen op gezamenlijk gemaakte afspraken, ook als de gemeente een lichtere, meer faciliterende rol heeft. (Lochem)

2. **Financiering** vormt een tweede groep problemen. Het ombuigen van het bestaande naar het nieuwe aanbod – ‘extramuraliseren’ – gaat gepaard met hoge kosten, zowel in de sfeer van ontwikkeling, beheer als exploitatie. Geënuquêteerden brengen verder naar voren dat vaak gedeeltelijk ‘onrendabel’ geïnvesteerd moet worden om al het wenselijke in een woonservicegebied voor elkaar te brengen; het gaat om kosten die nooit terugverdiend zullen worden. Dat is in het bijzonder een probleem voor welzijnsorganisaties, die meestal geen financieel vermogen hebben waarmee onrendabele zaken zijn af te dekken.

Geënuquêteerden wijzen erop dat binnen projecten vaak andere partijen actief zijn, waarvan de financiële positie sterker is. Met name corporaties blijken vaak in staat en bereid om reserves in te zetten, wijzend op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Ander punt is dat zorginstellingen geleidelijk aan financieel verantwoordelijk worden voor hun gebouwen. Leegstand betekent vanaf dat moment een verliespost. Geënuquêteerden binnen de zorg geven aan onzeker te raken van dit risicovolle perspectief, ook omdat onduidelijk is welke vergoedingen ze in de nabije toekomst krijgen voor wél geleverde diensten.

Sommigen bekijken het positief. Zorgaanbieders zullen door onzekerheid ingegeven geneigd zijn verouderd, overtollig of te duur vastgoed af te stoten. Gevolg is dat meer cliënten thuis blijven wonen, daar waar ze de kosten voor het wonen grotendeels zelf opbrengen.

Ten slotte ontbreekt het partijen vaak aan menskracht en middelen om woonservicegebieden te ontwikkelen. Gelukkig zijn er subsidie-regelingen. Daarmee is bijvoorbeeld externe procesondersteuning in te huren. Helaas, zo merken geënuquêteerden op, beperken subsidies zich vooral tot de fase van planvorming. In de ‘realisatiefase’ moeten partijen doorgaans weer helemaal de eigen broek ophouden.

Hendriksen spoort partijen aan op zoek te gaan naar de financiële meerwaarde van samenwerking. Het combineren van elkaars middelen (‘grond, gebouwen en locaties’) kan winst opleveren. Voor de inkoop geldt hetzelfde: door die gezamenlijk te doen, wordt op kosten bespaard.

Verder kunnen zorginstellingen de waarde van hun grond en gebouwen benutten. Voor expertise op het gebied van vastgoed kunnen ze te rade gaan bij corporaties.

Ten slotte doet de onderzoeker de aanbeveling om financieringsmogelijkheden van subsidieregelingen ‘creatief’ te combineren met elkaar.

Uit de casestudies:

- Partijen moeten niet alleen meepraten, ook meedoen. Een gemeente kan tot verplichtende afspraken met ze komen, opdat ze investeren in lokale netwerken, en eigen mensen en middelen inzetten. (Lochem)
- De gemeente kan gebruikmaken van expertise bij andere partijen. Zo beschikken partijen in de thuiszorg en het maatschappelijk werk vaak over visies. Handig bij het uitstippelen van gemeentelijk (WMO-)beleid. (Neerijnen)
- Het bundelen van krachten en het combineren van plannen bieden kansen om projecten tot stand te brengen die je alleen niet of slechts met moeite realiseert. (Didam, Harderwijk)

3. Bij knelpunten onder de noemer **ruimtelijke inpassing** komt al snel de gemeente in beeld. Niet in de laatste plaats omdat zij over bestemmingsplannen gaat.

Het bestemmingsplan is volgens geënuquêteerden soms een obstakel voor zaken met meerdere ruimtelijke functies, zoals de multifunctionele centra in woonservicegebieden. Gemeenten zouden er daarom verstandig aan doen, stellen partijen, een deel van hun grondgebied ‘breed’ te bestemmen.

Veel genoemd is het onvoldoende beschikbaar zijn van geschikte locaties: in bestaande wijken omdat zich weinig kansen op herstructurering voordoen en centraal gelegen locaties duur zijn; in nieuwe wijken omdat er nogal eens claims van derden op gronden liggen. Gemeenten moeten volgens partijen een actief grondbeleid voeren en gronden reserveren, willen woonservicegebieden uit de verf komen. Het zou meteen de procedures versnellen, een ander probleem waarop gewezen wordt. Andere partijen zijn juist positief over de wijze waarop de gemeente haar rol invult.

Uit de casestudies:

- Een sterk stedenbouwkundig plan helpt bij het realiseren van een multifunctioneel complex middenin een nieuwe wijk. (Harderwijk)
- Andere partijen kunnen bemiddelen bij een conflict over grond tussen twee partijen. (Didam)

4. Ten slotte brachten geënuquêteerden de **inhoudelijke complexiteit** naar voren, een laatste categorie knelpunten.

Alleen al het bijhouden en doorgronden van veranderende wet- en regelgeving vereist specifieke deskundigheid. En dat is dan nog slechts één facet binnen het traject dat tot een woonservicegebied leidt, een traject waarin vaak tal van organisaties opereren, met allemaal hun eigen cultuur en belangen. Breng dat maar eens tot een goed eind.

Partijen doen de suggestie om specifieke expertise in te huren, mocht die bij geen van de partijen in voldoende mate voorhanden zijn. Hendriksen voegt eraan toe: ‘Zorg voor een goede projectstructuur en werk elk deelproject uit in een apart projectplan’. Verder, aan het op zichzelf prachtige idee zo veel mogelijk integraal te doen, zit een grens. Knip het grootste, meeslepende plan op in stukjes, dan is het allemaal beter te behappen.

Uit de casestudies:

- Lokale partijen komen van pas. Zo kan een Stichting Welzijn Ouderen onderzoek doen naar de wensen van ouderen en een ‘sociale kaart’ maken over mantelzorg en vrijwilligers. Handig voor het WMO-loket. (Neerijnen)
- Belangstelling tonen voor het wel en wee van partners met wie wordt samengewerkt, werkt goed. In een open sfeer kunnen elkaars dilemma’s, risico’s en valkuilen worden besproken. (Lochem)



Woonservicegebieden

Wat zijn het?

Woonservicegebieden zijn wijken in steden of dorpen met een scala aan voorzieningen. Veel woningen die er staan bijvoorbeeld, hebben extra leidingen in de muur en een meterkast met veel capaciteit. Daardoor kan ondersteunende techniek ('domotica') er in een handomdraai worden geactiveerd, al naar gelang er behoefte aan bestaat bij bewoners. Zij kunnen – indien gewenst of nodig – allerhande zorg en diensten aan huis geleverd krijgen.

Dat laatste gebeurt veelal vanuit het multifunctioneel centrum, doorgaans centraal gelegen in de wijk. Dit fysieke hart van het woonservicegebied biedt ook onderdak aan recreatie en andere faciliteiten voor buurtbewoners, zowel jong als oud. En, er is een informatie- en adviespunt voor alle vragen van bewoners op het gebied van wonen, zorg en welzijn ('één loket'). Ten slotte zijn in het centrum wooneenheden voor senioren ondergebracht, voor wie thuis wonen geen optie meer is. Zij krijgen intensieve zorg. Samengevat biedt een woonservicegebied alle bewoners zorg- en welzijn-op-maat, variërend van aanpassingen aan de woning tot 24-uurszorg. Woonservicegebieden zijn er in allerlei soorten en maten, en niet altijd zijn alle juist genoemde voorzieningen voorhanden. Een en ander hangt sterk af van de lokale situatie. Andere benamingen voor woonservicegebieden zijn: 'woonzorg-zones', 'woonservicewijken', 'zorgvriendelijke wijken' en 'levensloopbestendige wijken'.

Waarom zijn ze er?

Tot voor kort verhuisden ouderen op enig moment naar een verpleeg- of verzorgingshuis. Het was bijna een automatisme. Met woonservicegebieden wordt gestalte gegeven aan het streven dat daarvoor in de plaats is gekomen: ouderen zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen. Achterliggende gedachte is op de eerste plaats dat de meeste senioren niets liever willen dan dat. Verder doen trends hun werk, zoals toegenomen individualisering en zelfredzaamheid. Ten slotte is er een kostenaspect: vraag is hoe lang een samenleving het op kan blijven brengen om velen intensieve zorg te geven, zorg die - gezien genoemde trends - in veel gevallen niet nodig is. De toenemende vergrijzing maakt dat alleen maar twijfelachtiger.

Gebiedsgericht samenwerken aan wonen, zorg en welzijn

Mensen zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen. Het betekent nogal wat voor organisaties die met ouderen of mensen met enige beperking te maken hebben.

Gemeenten, corporaties, zorginstellingen en welzijnorganisaties zullen het over een andere boeg moeten gooien, om tot nieuwe, meer op elkaar afgestemde voorzieningen te komen. Waar ze tot dusver in belangrijke mate los van elkaar opereerden - corporaties voor wonen, zorginstellingen voor zorg, et cetera -, moeten ze nu met elkaar aan de slag. Intensief. Gesproken wordt van 'samenwerken aan wonen, zorg en welzijn'.

Bovendien is de samenwerking 'gebiedsgericht', omdat steeds sprake is van een geografische afbakening: een woonservicegebied betreft een stads- of dorpswijk, of enkele kernen in het buitengebied.

Meer informatie:

Programmasecretariaat Ontgroening en Vergrijzing

Postbus 9090

6800 GX Arnhem

(026) 359 93 12

Vergrijzing@prv.gelderland.nl

www.gelderland.nl/vergrijzing

www.kennispleinvergrijzing.nl

Colofon:

Deze uitgave is een onderdeel van het Programma Ontgroening en Vergrijzing van de provincie Gelderland.

Tekst: Han Oomen, Nijmegen

Grafische vormgeving: Kees de Bruijn, Giesbeek

Fotografie: Dick Brouwers, Arnhem

April 2007