

# De opkomst van woonzorgzones

## Spanning tussen theorie en praktijk

Zelfstandig kunnen blijven. En wonen in de vertrouwde omgeving, met zorg aan huis. De meeste ouderen tekenen daarvoor. Maar in de praktijk is dit verlangen doorgaans moeilijk te realiseren. De geldstromen moeten anders lopen, de Algemene Rekenkamer zegt: zorg voor een goede regie. Maar het is is vooralsnog het doorzettingsvermogen van een trekker die het succes van een project bepaalt.



*Al sinds de jaren '80 probeert de overheid de voorwaarden te scheppen om mensen zo lang mogelijk zelfstandig en in hun eigen vertrouwde omgeving te laten wonen*

**AGNES KOERTS en  
DERK VAN DER LAAN**  
Publicist en adviseur

**G**oed verhaal, uitstekend zelfs'. Vraag de dertig mensen die op het SOM-seminar *Woonzorgzones in de Praktijk* hebben geluisterd naar Foeke de Jong om hun mening – en ze zijn bovenmatig enthousiast. En wanneer hij in De Harmonie in Leeuwarden een informatiebijeenkomst organiseert over het project Trynwâlden, zijn daar 500 mensen aanwezig. Wekelijks rijden er bussen met geïnteresseerden binnen in het dorp Oentsjerk, waar De Jong onder meer directeur is van een bijzonder gebouwencomplex waar wonen en zorg volledig ontkoppeld zijn.

De Jongs redenering is heel simpel: leid naar een bepaald gebied geldstromen voor wonen, welzijn, hulp, verzorging en verpleging. Breng naar gelang de vraag van de mensen de hulp naar hun huis toe. Houd op deze wijze sociale structuren in stand en voorkom hospitalisering van ouderen. Een belangrijke leidraad daarbij is: neem niemand werk uit handen dat zij/hij zelf kan doen. Op die manier voorkom je oneigenlijk gebruik van geld en menskracht.

Deze gecombineerde aanpak wordt de woonzorgzone genoemd, hier en daar al *wozozo* gedoopt. De methode sluit perfect aan bij het door het Rijk voorgestane beleid. Want al sinds de jaren '80 probeert de overheid de voorwaarden te scheppen om mensen zo lang mogelijk zelfstandig en in hun eigen vertrouwde omgeving te laten wonen, hetgeen immers inhoudt: een goed toegankelijke woning en adequate zorg. Iedereen werkt eraan. Het is gezamenlijk beleid van de Ministeries van VWS en VROM, gemeenten, provincies, woningcorporaties, zorgverzekeraars en zorgaanbieders. 'Vraaggestuurd werken' is bovendien het beleidsetiket sinds de jaren '90. En dus moet een gevarieerd en hoogwaardig zorgaanbod beschikbaar komen, zodat ouderen kunnen kiezen uit de specifieke voorzieningen die zij nodig hebben op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

Een woonzorgzone is een geografisch afgebakend gebied waar aanbieders de hulp, zorg en woongelegenheden voor ouderen organiseren op basis van behoefte. Een dergelijke zone is niet een apart gebied met een oudere of zieligere bevolking, het gaat om een wijk, een dorp of een streek waar in beginsel evenveel zorgvragers wonen als gemiddeld. Een woonzorgzone is bijvoorbeeld een wijk waar de bewoners desgewenst tot in de lengte

van dagen zelfstandig kunnen blijven wonen, ook als ze minder mobiel worden en meer zorg nodig hebben.

Foeke de Jong trekt volle zalen omdat hij een van de weinigen in Nederland is die dat al twintig jaar geformuleerde beleid heeft kunnen omzetten in realiteit.

*Hoe is hem dat gelukt?* Hij kreeg alle partijen om de tafel in de streek waar hij zojuist directeur was geworden van een bejaardenhuis. De eerste die met hem ging meedenken was de directeur van de lokale woningcorporatie. De Jong vindt dat het Ministerie van VROM sneller verandert dan het Ministerie van VWS; de bruteringsoperatie, eind jaren '90 van wijlen staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting, leidde tot een doorbraak in het denken bij de corporaties. De Jong: 'Nu zit er nog een generatie bewoners in verzorgingshuizen die daar dankbaar voor is. Maar er is een omwenteling nodig naar meer woonzorgprojecten. Persoonsgebonden budgetten en mondig burgers zullen de stroperigheid doen verminderen.'

De Algemene Rekenkamer publiceerde in juni dit jaar een analyse van het beleidsveld *Wonen, Zorg en Welzijn voor ouderen*, over wat er terecht komt van de doelen en welke knelpunten zich voordoen bij o.m. Rijk, gemeenten en verder in de uitvoering. Een paar kerncijfers: volgens de Rekenkamer telt Nederland in 2015 bijna 1.200.000 mensen van 75 jaar en ouder. Het aantal 85-plussers zal dan 315.000 zijn. Op dit moment ontbreekt een goed overzicht van vraag en aanbod van zorg en wonen onder ouderen. Duidelijk is in elk geval dat veel ouderen verstoken blijven van de nodige zorg, en vaak past hun woning niet meer bij de lichamelijke gesteldheid waarin ze verkeren.

Nederland heeft, vergeleken met sommige andere landen, nu een hoog percentage ouderen in een apart verzorgings- of verpleeghuis wonen. Omshakeling van die intramurale naar extramurale zorg brengt extra kosten en complicaties met zich mee, geeft Jeroen Singelenberg aan. Hij leidt het Aedes-Arcares Kenniscentrum Wonen en Zorg, een initiatief van de vereniging van woningcorporaties Aedes en de brancheorganisatie voor verpleging en verzorging Arcares.

Singelenberg noemt als groot probleem voor de stichtingen voor bejaardenhuisvesting, de afwikkeling van de

financiering: 'Negentig procent van de verzorgingshuizen voldoet niet meer aan de eisen. De afschrijvingstermijn van vijftig jaar is nu weliswaar teruggebracht tot veertig jaar, maar ze staan gemiddeld slechts 25 jaar.' En voor Nederland in zijn geheel, dient zich het probleem van ruimte aan: 'Ouderen die in hun huis blijven wonen, bezetten meer vierkante meters dan in een kamer in een verzorgingshuis. Dat heeft grote gevolgen voor het ruimtebeslag.'

In het rapport *Wonen, Welzijn en Zorg voor Ouderen* noemt de Rekenkamer als groot knelpunt, de locaties voor ouderwoningen en woonzorgcomplexen. Als er een geschikte plek gevonden wordt, blijken de kosten erg hoog en is de financiering moeilijk. Daarom is het belangrijk om anders met grondprijzen om te gaan, waardoor het bouwen van woningen en voorzieningen voor mensen die ook zorg behoeven, weer aantrekkelijk wordt.

Ook Singelenberg wijst op het knelpunt van de locaties: 'Plekken waar verschillende claims op liggen, zijn vaak geschikt voor een goede combinatie van zelfstandig wonen en zorg: centraal, dicht bij voorzieningen, gemakkelijk bereikbaar, ingebed in een wijk/buurt. Daarvoor ruimte scheppen is een politieke keus. Maar niet een politieke partij pakt dit nog breed op, al worden wethouders zich wel meer bewust van de mogelijkheden die deze zienswijze biedt. Ik word steeds vaker gevraagd over deze aanpak mijn denkbeelden uiteen te zetten.' En Foeke de Jong in Friesland prijst de actie van de VNG, de projectontwikkelaarskoepel Neprom en de vroegere staatssecretaris van VROM, Remkes, 'om meer reële grondprijzen te bevorderen'.

De Rekenkamer ziet bovendien een gebrek aan sturing, zowel op inhoud als op organisatie. Dat komt doordat er inhoudelijke vragen blijven liggen, zoals: 'Wat wordt eigenlijk precies verstaan onder *zo lang mogelijk zelfstandig wonen*? Er is ook 'onvoldoende inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod, waardoor men niet weet wat er nu en in de nabije toekomst gedaan moet worden. Onduidelijkheid over deze kwesties heeft vaak tot gevolg dat iedereen maar wat doet'.

Een andere tekortkoming is het gebrek aan sturing in de organisatie, de regio's. Een van de actoren moet de leiding nemen. In het Friese Trynwâld-

den was het Foeke de Jong, als gemotiveerde directeur van het toen bestaande bejaardenhuis. De Rekenkamer schetst de huidige verantwoordelijken. De gemeente gaat over wonen en welzijn. De zorgverzekeraars en de zorgkantoren, als hun uitvoerende organen, hebben de regie over hetgeen wordt geregeld en gefinancierd uit de AWBZ. 'Doordat de regie vaak in twee handen is, komt hiervan niet veel terecht. Veel plannen waarin wonen, zorg en welzijn moeten worden gecombineerd, blijven steken in de planfase of komen eerst na grote vertraging tot stand', staat in het rapport.

De Rekenkamer ziet ook een keerzijde aan de trend om de zorg meer naar de zelfstandig wonende oudere te brengen. Voor de gemeenten betekent dit een verzwarende van de welzijns-taak, omdat hetgeen vroeger gebeurde binnen de muren van de tehuisen, nu naar de woning van de oudere verschuift. Het lokale welzijnsbeleid is eigenlijk de smeerolie van het woonzorgbeleid, maar wordt belemmerd door financieringstekorten. De algemene uitkering uit het gemeentefonds heeft geen gelijke tred gehouden met de uitbreiding van de gemeentelijke welzijnstaken, aldus het rapport.

Een extra kwetsbare groep, zo vervolgt de Rekenkamer, vormen de ouderen die dement zijn en thuis moeten blijven, terwijl ze veel beter af zouden zijn in een verpleeghuis. Wegens plaatsgebrek kunnen ze in de verpleegtehuizen niet terecht, en de lokale hulpaanbieders zijn niet in staat hen adequaat te helpen.

Provincies en gemeenten hebben verschillend gereageerd op het rapport. Het IPO pleit voor meer inschakeling van de provincies omdat zij al veel doen op het terrein van wonen, zorg en welzijn voor ouderen. De VNG is het eens met de analyses van de Rekenkamer, zij had evenwel graag scherpere conclusies en aanbevelingen gezien. De regietaak op dit beleidsterrein hoort bij de gemeenten, zegt de VNG. Voorts pleit deze organisatie voor twee wijzigingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Bred de werkingssfeer uit tot alle gemeenten, vereenvoudig de procedure om het voorkeursrecht te vestigen en geef de tijdelijke woonstimuleringsregeling WZSR een structureel karakter.

De Rekenkamer vraagt de ministers van VWS en VROM ook om duidelijk uit te spreken wie op lokaal niveau het voortouw heeft bij onderlinge afstemming: de gemeenten of de

zorgkantoren? Daarbij gaat het niet in de eerste plaats over de vraag: wie is voor wat bevoegd? Maar vooral om de legitimatie van de regisseursrol, 'opdat alle relevante actoren constructief deelnemen aan overleg onder leiding van de regie-verantwoordelijke'. In de praktijk blijkt dat niet een bepaalde functionaris, maar een bepaalde persoon voor een kanteling kan zorgen. In Trynwälden zijn alle hindernissen genomen in tien jaar, omdat De Jong aan zijn ideaal werkt. Natuurlijk, het project heeft een experimentstatus gekregen en veel deskundigheid van buiten kunnen binnenhalen, maar het kunnen beschikken over een trekpaard dat zich volledig inzet, blijkt de belangrijkste succesfactor.

Het aantal initiatieven rond woonzorgzones groeit intussen gestaag, er zouden begin 2003, naar schatting, zo'n 40 woonzorgzones in ontwikkeling of in uitvoering zijn. In het hele

land, van Moerwijk in Den Haag tot het project Krakeel in Hoogeveen, liggen er plannen gereed.

In het tijdschrift *Vastgoed* van de Nederlandse Vereniging van Makelaars uitte Foeke de Jong zijn bezorgdheid over de gemeentelijke organisatie en de kracht daarvan: 'Geef belangrijke lokale spelers als woningcorporaties ruimte om winst te maken, zodat zij sociaal gericht werk kunnen combineren met projectontwikkeling. Je ziet overal bij gemeenten dat de diensten volkshuisvesting aanzienlijk onder de sterkte zitten; de ambtenaren kunnen hun taak bijna niet aan. In Trynwälden maakte een stuurgroep in het begin een ontwikkelingsvisie voor twaalf jaar; van 1998 tot 2010; eigenlijk een extra slag tussen een structuurvisie en een bestemmingsplan. Dat werkt uitstekend, het geeft meer draagvlak en leidt tot minder procedures.'

#### TRYNWÄLDEN ALS LICHTEND VOORBEELD

Hoe is Foeke de Jong in Friesland te werk gegaan? In een streek ten noorden van Leeuwarden, Trynwälden, in de gemeente Tytsjerksteradiel, is binnen een straal van 12 kilometer voor 9.000 inwoners van zes dorpen een woonzorgzone ingesteld. De zorg en hulp in dit gebied komen naar de mensen. Het rusthuis is afgebroken en daarvoor in de plaats kwam een dienstencentrum, met onder meer medische hulp, revalidatie, een restaurant en kinderopvang. Wie uit het ziekenhuis komt, kan in het centrum een tijdje verblijven, als overgang naar huis. De ouderen wonen in nieuwe appartementen in de buurt of nog in hun eigen dorp. Eigen auto's en busjes verzorgen het transport door de streek.

Corporaties en zorgaanbieders spelen een grote rol. Een 'Omtinker', een soort bemiddelaar en de Friese variant van de ouderenadviseur, bezoekt regelmatig alle oudere inwoners van de streek om hun behoefte te polsen, en helpt hen te formuleren datgene wat ze werkelijk nodig hebben, los van het bestaande aanbod; voorts regelen ze de ondersteuning. Omdat omtinkers de zorg en diensten overal kunnen inkopen, helpt dit om het personeel van het regionale dienstencentrum 'scherp te houden'. Woningen krijgen draadloze verbinding met een meldkamer en foefjes voor brand- en diefstalpreventie. 'Als je tempo wilde, moest je met een projectontwikkelaar in zee gaan, dachten we eerst', vertelt directeur Foeke de Jong: 'De gemeente speelt een grote rol: zij zet grond duur weg, projectontwikkelaars leveren duur op en trekken dan hun handen er doorgaans van af. Wij dachten: we doen het anders.' Een stuurgroep maakte in 1998 voor de gemeente een ontwikkelingsvisie voor 12 jaar, eigenlijk een extra slag tussen een structuurvisie en een bestemmingsplan. Onder het motto 'Wonen gaat voor zorg' werden met grote moeite geldstromen samengevoegd. Hierbij hielp het feit dat het project de status verkreeg, eerst van proeftuin van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en later van experiment van het College van Zorgverzekeraars.