

ONDERZOEK NAAR



ZONES

BIJ DE GEMEENTE MIDDELBURG

10 september 2012

Voorwoord

In dit onderzoeksrapport nemen wij u mee in de realisatie van de groeiboeken over de inrichting en uitwerking van de woonservicezones. Een initiatief waarin Middelburg zich onderscheidt van andere gemeenten.

Van een aantal raadsfracties kregen wij de vraag, onderzoek te doen naar de stand van zaken op dit initiatief. Via de onderwerpen Beleid, Uitvoering en Evaluatie geven wij u onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

We hopen u als gemeenteraad met dit rapport te ondersteunen in uw controlerende taak.

Middelburg, oktober 2012

Rekenkamer Middelburg

Henk Hoogstrate	lid
Mr. Anne Mast	lid
Mr. Ferry J. Pirard	lid
Drs. Walter W.van Wijngaarden RC	voorzitter

rekenkamermiddelburg@gmail.com

Inhoud

Voorwoord	2
Inhoud.....	3
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	4
1.1 Inleiding.....	4
1.2 Aanleiding	4
1.3 Doel van het onderzoek.....	5
1.4 Onderzoeksvragen.....	5
1.5 Afbakening van het onderzoek.....	5
1.6 Methode van onderzoek.....	6
1.7 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 Samenvatting, conclusies, aanbevelingen.....	8
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Beleid	8
2.3 Uitvoering.....	11
2.4 Evaluatie	13
Hoofdstuk 3 Beleid en -ontwikkeling	15
3.1 Inleiding.....	15
3.2 Beleidscontext.....	15
3.3 Het wettelijk kader.....	16
3.4 Het beleid van de Gemeente Middelburg.....	17
3.4.1 De visie van de gemeente Middelburg	17
3.4.2 De beleidsontwikkeling van het project de woonservicezone	18
3.5 Rol van de gemeenteraad	19
3.6 Financiële kaders.....	20
3.6.1 Subsidies van het Ministerie van VWS	20
3.6.2. Onroerend goed transacties	21
3.6.3. Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV)	22
Hoofdstuk 4 Uitvoering.....	23
4.1 Inleiding.....	23
4.2 Beschrijving van de woonservicezone.....	23
4.3 Procesverloop.	26
4.4. De financiering van de zorginfrastructuur.....	27
4.5. De exploitatie.....	30
4.5.1. Wonen.....	30
4.5.2. Zorg.....	32
4.5.3. Welzijn	32
4.5.4. Diensten	34
4.5.5. Ondersteuning	34
5. Wederhoorreactie College.....	35
6. Nawoord rekenkamer	36
Bijlage 1 Kader uit het tweede groeiboek	37
Bijlage 2 Toelichting onroerend goed transacties	39
Bijlage 3 Lijst van Geïnterviewden.....	41
Bijlage 4 Geraadpleegde literatuur.....	42
Bijlage 5 Deelnemers convenant Woonservicezone.....	43
Bijlage 6 Lijst met gebruikte afkortingen.....	44

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer Middelburg over het onderzoek naar de woonservicezones, een project om zes wijken en drie (dorps)kernen in te richten met (aanpasbare) woon- en zorgcentra. Wij beginnen dit rapport met een inleidend hoofdstuk. In deze inleiding geven wij een motivatie voor de keuze van het onderzoeksonderwerp. Daarna gaan we in op de vraag- en doelstelling, gevolgd door een verantwoording van de onderzoeksopzet en de opbouw van het rapport. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.2 Aanleiding

In de raadsvergadering van 17 februari 2003 heeft de gemeenteraad het Eerste Groeiboek (GB) “ De Woonservicezone” behandeld. Hierin werd de visie en het beleid vastgesteld ten aanzien van de vernieuwing in de zorg in de gemeente Middelburg. Het gaat hierbij om de “omslag van collectieve, aanbod gestuurde zorg, naar individuele, vraaggestuurde zorg”.¹ Over de voortgang werd gerapporteerd in het Tweede Groeiboek van december 2004 en het Derde Groeiboek van september 2011.

De woonservicezone is een bijzonder project voor Middelburg, omdat de gemeente hier een “pilot” vervult: “Middelburg is één van de vier “koplopers in Nederland”². Een status, die formeel door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) werd gestimuleerd. Het project heeft dan ook landelijk aandacht gekregen en wordt ook wel “het wonder van Middelburg” genoemd (o.a. door Aedes Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, maart 2007). In haar brief van 14 november 2011 aan de Tweede Kamer over “zorg en ondersteuning in de buurt” memoreert de minister van VWS het initiatief: “Middelburg tot slot is een voorbeeld van een woonservicezone, waar door middel van goede voorzieningen op het terrein van wonen en ondersteuning minder zorg en intramurale opname nodig is” (blz 3).

In de auditcommissie van 30 november 2010 werd door de vertegenwoordigers van de gemeenteraad ingebracht, dat de gemeenteraad belang hechtte aan een onderzoek naar de woonservicezones, nu in 2011 met de laatste fase van het project zou worden gestart. Ook bij “het rondje” van de rekenkamer langs de raadsfracties in oktober 2011 werd om dit onderzoek gevraagd. Wij hebben het onderzoek dan ook opgenomen in ons programma voor 2012, te meer daar het hoog scoort op onze selectiecriteria.

¹ Eerste Groeiboek Woonservicezones, blz 4

² Tweede Groeiboek Woonservicezones, blz 7

1.3 Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad inzicht geven in de beleidsontwikkeling en – uitvoering van het project de Woonservicezone, alsmede de resultaten hiervan. Het beoogd maatschappelijk effect is tweeledig en in het Tweede Groeiboek (blz 9) als volgt geformuleerd:

- “de genoemde zorgvragers hebben (naar vermogen) de regie over hun eigen leven terug gekregen c.q. In eigen handen kunnen houden;
- de genoemde zorgvragers hebben (naar vermogen) zich kunnen reïntegreren in de maatschappij c.q. hun plek in de maatschappij kunnen vasthouden.

Concreet uit zich dat in de woon- en leefsituatie van de genoemde zorgvragers.”

1.4 Onderzoeksvragen

Aan de hand van de volgende onderzoeksvragen willen wij nagaan of de beoogde beleidsdoelen van het project Woonservicezone zijn gerealiseerd.

Beleid

1. Welke beleidsdoelstellingen, effecten en resultaten streeft de gemeente na? In hoeverre zijn de beoogde effecten gerealiseerd?
2. In hoeverre is de regierol van de gemeente Middelburg bij de tot stand koming van het project effectief (geweest)?
3. In hoeverre heeft de gemeenteraad invulling gegeven aan zijn kaderstellende en budgetbepalende rol?

Uitvoering

4. Welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering en zijn de verantwoordelijkheden afdoende vastgelegd in het convenant “De Woonservicezone” van 16 februari 2004?
5. Hoe is het proces van sturing, monitoring en bewaking verlopen?
6. Heeft de gemeente Middelburg het resultaat van de verschillende onroerend goed transacties ingezet voor de vernieuwing van zorg en welzijn in de woonservicezones?

Evaluatie

7. Rapporteert het college tijdig(tussentijds) aan de gemeenteraad of beleidsdoelstellingen en effecten worden gehaald?
8. Rapporteert het college aan de raad of de kostenontwikkeling in overeenstemming is met de begroting?
9. Vervult de gemeenteraad zijn controlerende rol aangaande de woonservicezones?

1.5 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek beperkt zich tot de (regie) rol van de gemeente Middelburg. Naar de participatie in het project van andere betrokken partijen (de partners in het convenant “De Woonservicezone” van 16 februari 2004, hierna te noemen: het convenant”), is afgezien van de inventarisatie en de betrokkenheid uit hoofde van het convenant geen nader onderzoek gedaan. Wij zullen ook niet (uitvoerig) ingaan op flankerend beleid voor zover dat is verweven met het onder-

zoeksonderwerp. Met name noemen wij dan het woonbeleid en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Weliswaar zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de woonservicezones nauw verweven met deze beleidsvelden, maar zowel aan de Wmo als aan het woonbeleid van de gemeente Middelburg hebben wij in eerdere onderzoeken aandacht besteed.

De focus in dit onderzoek is voornamelijk gericht op de doelstelling om mensen met een zorgvraag in staat te stellen zo lang mogelijk de regie over hun eigen leven te laten voeren. In het vooronderzoek, dat is opgenomen in ons onderzoeksprogramma voor 2012, hebben wij aangegeven aandacht te willen besteden niet alleen aan de centrale vraag of beleidsdoelen worden gehaald, maar tevens “of de bewoners dit ook reëel kunnen waarderen” (blz 9). Tijdens het onderzoek is ons echter gebleken, dat op 4 september 2012 een rapport zou worden gepresenteerd “Effecten woonservicegebied Middelburg Noord-Oost” in het kader van het onderzoek “Effectmeting 10 proeftuinen woonservicegebieden³”. In het onderzoek, dat is uitgevoerd op verzoek van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) door onderzoekers van de Radboud Universiteit, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en UMC Groningen, wordt daar aandacht aan besteed. De Woonservicezone Middelburg Noordoost is hierin betrokken. Een tevredenheidsonderzoek maakt hiervan deel uit. Wij hebben om die reden afgezien van een tevredenheidsonderzoek.

Ons onderzoek betreft de periode van 17-2-2003 (Raadsbesluit 03-23 betreffende het vaststellen van de beleidsnota “Stedelijk Sociaal Beleid, Groeiboek van het strategisch project de Woonservicezone”) tot aan 7-11-2011 (Raadsbesluit 11-132 betreffende het vaststellen van het Derde Groeiboek Woonservicezones).

1.6 Methode van onderzoek

De methode van onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. Oriëntatie. Conform met het College gemaakte afspraken hebben wij ten behoeve van dit onderzoek twee contactpersoon toegewezen gekregen. Zij hebben ons wegwijs gemaakt in de materie, zodat wij ons konden oriënteren.
2. Literatuurstudie. We hebben kennis genomen en inzage gehad in beleidsdocumenten, rapporten en overige voor het onderzoek relevante stukken. Ook van overige essentiële documenten, zoals beleidsnota's en notities van rijk en provincie hebben wij kennis genomen. In bijlage IV (geraadpleegde literatuur) is een specificatie opgenomen.
3. Gesprekken en interviews. Met 7 personen, die nauw zijn betrokken bij dit onderwerp hebben wij vraaggesprekken gehouden. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat aan de betrokkenen is voorgelegd. In bijlage III is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.
4. Conceptrapportage en wederhoor. De conceptrapportage is op 10 september 2012 voorgelegd aan het College van Burgermeester & Wethouders voor het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

³ Zie www.wonenouderen.nl

5. Eindrapport . Gelezen de reactie op de conceptrapportage van het college, heeft de rekenkamer een nawoord geschreven en het definitieve rapport ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken, naast het wederhoor en nawoord. Na dit inleidende hoofdstuk treft u de samenvatting, conclusies en aanbevelingen aan. In hoofdstuk 3 staan de kaderstelling, het beleid en de beleidsontwikkeling centraal. Ook wordt aandacht besteed aan de beleidscontext (rijk en provincie). Het vierde hoofdstuk is gewijd aan de beleidsuitvoering, de samenwerking met de via een convenant verbonden organisaties alsmede de financiering vanuit de betrokkenheid van de gemeente. Als gebruikelijk sluiten we af met het wederhoor van het college en het nawoord van de rekenkamer.

Hoofdstuk 2 Samenvatting, conclusies, aanbevelingen

2.1 Inleiding

Deze samenvatting is geschreven a.d.h.v. de onderzoeksvragen. Deze tekst kunt u het best in kleur lezen, omdat dit aangeeft: de vragen (zwart), de **neutrale antwoorden (blauw)**, de mening van de rekenkamer over wat er uitspringt als **positieve punten (groen)** en wat volgens de rekenkamer **verbetering behoeft (rood)**. De aanbevelingen staan in **oranje** in kaders aangegeven.

2.2 Beleid

1. **Welke beleidsdoelstellingen, effecten en resultaten streeft de gemeente na? In hoeverre zijn de beoogde effecten gerealiseerd?**

In de visie van de gemeente is extramuralisering van de gezondheidszorg noodzakelijk. De gemeente onderschrijft het beleid van de rijksoverheid: zorgvernieuwing is de omschakeling van een aanbodgestuurd, gecentraliseerd zorgstelsel naar een vraag-gestuurd, gedecentraliseerd zorgstelsel. Gestreefd wordt naar het maatschappelijke effect. Dit is als volgt geformuleerd:

- “de genoemde zorgvragers hebben (naar vermogen) de regie over hun eigen leven terug gekregen c.q. in eigen handen kunnen houden;
- De genoemde zorgvragers hebben (naar vermogen) zich kunnen reïntegreren in de maatschappij c.q. kun plek in de maatschappij kunnen vasthouden”.

Aanvankelijk werd in de programmabegroting (2006 en 2007) een kader opgenomen met meetpunten voor de diverse categorieën zorgplaatsen. Dit kader is de laatste jaren niet meer bijgehouden. **Hierdoor ontbreekt het aan een referentiekader en is een objectieve meting van de effecten helaas niet mogelijk.**

Wij komen tot een inventarisatie van de gerealiseerde effecten aan de hand van de volgende indicatoren.

1. Er zijn 9 woonservicezones gerealiseerd met 32 locaties, waarop groepswooningen (A-woningen) en levensloopbestendige woningen (B-woningen) zijn/worden gerealiseerd. In de omgeving daarvan zijn/worden C-woningen gerealiseerd voor planbare zorg met voorzieningen in de buurt. De doelgroep wordt hiermee in staat gesteld lang(er) zelfstandig te blijven wonen. **Het project maakt evident “zorg in de buurt” mogelijk.**

Het jaarverslag 2011 van Woongoed Middelburg maakt melding van de ontwikkeling van 122 woningen voor ouderen (“eventueel met een zorgbehoefte” blz. 14) op 6 locaties. Er werden al woningen verhuurd aan ouderen met een zorgindicatie. Woonzorg Nederland heeft o.a. Hof Klarenbeek gerealiseerd, 56 seniorenappartementen, waarvan maximaal 24 appartementen zijn gereserveerd voor bewoners met een zorgindicatie (waarvoor een zorgteam van Zorgstroom beschikbaar is).

Ook de zorgaanbieders participeren. Zo zet Zorgstroom bij de vervanging van het verpleeghuis Rustenburg in op het scheiden van wonen en zorg. Er komen huurappartementen, waar een volledig pakket thuis zal worden geleverd. SVRZ ontwikkelt met Woongoed aan de Maisbaai een plan met 3 groepswoningen en een zorgsteunpunt. Het is dus evident, dat er deconcentratie plaats vindt van intramurale instellingen (Roggeveenhuys, Rustenburg, Swerfrust).

Volgens gegevens van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) zijn er in Middelburg op 1 januari 2012 (peildatum) 2570 personen met een zorgindicatie. Hiervan hebben 1185 personen een indicatie voor intramurale AWBZ zorg. Volgens onze inventarisatie zijn er in Middelburg momenteel nog 402 zorgplaatsen intramuraal in een instelling; 26 mensen hebben verzorgingsthuiszorg in Hof Klarenbeek (opgave Zorgstroom). Het aantal zorgvragers met zorg intramuraal kleinschalig is (bij benadering) 90. Dat houdt in, dat $(1185 - 402 - 26 - 90) = 667$ personen voor thuiszorg opteren.

- II. Refererend aan het onderzoek in opdracht van de SEV: "Effecten woonservicezone Middelburg Noord-Oost" trekken de onderzoekers de conclusie, dat deze woonservicezone één van de meest effectieve van de tien woonservicegebieden (die zijn onderzocht, toevoeging RK) is als het gaat om lang(er) zelfstandig wonen van ouderen. Uit het onderzoek van de SEV is verder gebleken, dat 80 % van de 80-plussers nog zelfstandig woont, terwijl dat in vergelijkingsgebieden (geen woonservicezones) 57 % is.
- III. In opdracht van het ministerie van BZK en Financiën heeft het Centrum voor Beleidsadvies Onderzoek (Cebeon) onderzoek verricht met betrekking tot het cluster Maatschappelijke Zorg van het gemeentefonds. Middelburg is één van de (10) deelnemende gemeenten aan het onderzoek. Uit het onderzoek blijkt o.a., dat Middelburg per inwoner minder uitgeeft aan (relatief dure) individuele voorzieningen, als hulp bij het huishouden en voorzieningen gehandicapten en meer aan (preventieve) welzijnsvoorzieningen. Dit is dan trouwens een bevestiging van de bevindingen uit ons quickscan onderzoek Wmo beleid⁴, waaruit bleek dat de gemeente Middelburg aanzienlijk minder uitgaf aan huishoudelijke hulp dan Vlissingen en Terneuzen. Als mogelijke verklaring hiervoor wordt genoemd de positieve effecten van het ontwikkelen van de woonservicezones, waardoor minder beroep wordt gedaan op individuele voorzieningen.

Conclusie:

Hoewel een referentiekader ontbreekt, waaraan getoetst kan worden of de beoogde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd, concluderen wij op basis van bovengenoemde indicatoren, dat de maatschappelijke effecten in grote lijnen lijken te zijn behaald.

⁴ Quick-scan Rekenkameronderzoek d.d. 10-6-2011

2. In hoeverre is de regierol van de gemeente Middelburg bij de totstandkoming van het project effectief (geweest)?

De regierol van de gemeente is vastgelegd in artikel 3 van het convenant. Wij vatten die als volgt samen.

1. De gemeente is verantwoordelijk voor de locatiekeuze van de 9 woonservicezones.
2. De gemeente voert actieve regie over het aanbod van:
 - wonen; locaties beschikbaar te stellen voor zorgaanbieders die zich hebben geconformeerd aan het convenant en met de projectontwikkeling woningcorporaties te belasten die een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente hebben gesloten;
 - zorg; de gemeente koopt gronden en opstallen van de zorgaanbieders voor alternatieve bestemmingen;
 - welzijn, de gemeente draagt zorg voor een goed georganiseerd welzijnsaanbod en zet de via grondtransacties verkregen financiële middelen hiervoor in;
 - de gemeente zal zich inzetten voor een goed georganiseerd dienstenaanbod.

Conclusie

Wij stellen vast dat de gemeente de verplichtingen uit hoofde van de regierol is nagekomen. Er zijn 9 woonservicezones, verspreid over de stad en de dorpskernen. De gemeente heeft een dominante rol vervuld bij de locatiekeuze. De onroerend goed transacties zijn, ondanks complicaties, tot stand gekomen. De uit de grondtransacties verkregen middelen worden ingezet voor de welzijnsfunctie. Ook aan de voorwaarde voor het dienstenaanbod is voldaan. De gemeente heeft (in samenwerking met het zorgkantoor) het initiatief genomen om de samenwerking van de (zorg) partners in het convenant te continueren toen de invoering van de marktwerking die dreigde te verstoren. Overigens is die samenwerking (nog) niet optimaal, zoals ook wordt geconstateerd in bovengenoemd SEV rapport (blz. 22).

3. In hoeverre heeft de gemeenteraad invulling gegeven aan zijn kaderstellende en budgetbepalende rol?

In Groeiboek 2 zijn de kaders opgenomen, die de gemeenteraad heeft vastgesteld in de raadsvergadering van 17 februari 2003 (zie ook bijlage I van dit rapport). Met het raadsvoorstel 04-151 stemde de gemeenteraad in met de onroerend goed transacties die noodzakelijk waren voor het bewerkstelligen van de studentenhuysvesting en de zorgvernieuwing. In de programmabegroting 2005 is een stelpost opgenomen van € 400.000 voor het ontwikkelen van het wsz-concept voor de jaren 2005 t/m 2008. We hebben kunnen vaststellen, dat (herziene) exploitatieopzetten werden vastgesteld, krediet werd verstrekt en goedkeuring werd verleend aan verkooptransacties in relatie tot de woonservicezones.

Conclusie

De gemeenteraad heeft adequaat invulling gegeven aan zijn kaderstellende en budgetbepalende rol.

2.3 Uitvoering

4. Welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering en zijn de verantwoordelijkheden afdoende vastgelegd in het convenant?

De verschillende actoren zijn, behalve de gemeente en de provincie, 2 woningcorporaties, SWM, 8 zorgaanbieders en het zorgkantoor. De lijst van ondergetekenden van het convenant is bijgevoegd als bijlage 5. Het convenant is geëindigd op 31 december 2009. Volgens artikel 13 lid 2 hebben de afspraken in dit convenant een kaderstellend karakter. En lid 3: "bij constatering dat afspraken niet worden nagekomen of prestaties niet worden gehaald, spreken partijen de intentie uit om in goed overleg tot oplossingen te komen".

De verantwoordelijkheden voor betrokken partijen zijn vastgelegd, maar de afspraken zijn niet altijd nagekomen. Bij de afspraken over zorg is vastgelegd, dat elke woonservicezone minimaal zou beschikken over (artikel 5, lid 2):

- Een coördinatiepunt, waarlangs de planbare en onplanbare zorg naar de cliënt wordt gebracht of de cliënt naar de zorg;
- In de zorgcluster gebouwde voorzieningen (zorgkruispunten), toegevoegd aan de woningen type A en B, bedoeld om efficiënt en effectief zorg te kunnen verlenen.

Dat is niet allemaal conform gerealiseerd, ook het aantal "huiskamers" is achtergebleven bij de oorspronkelijke concept. De doelstelling om maximaal te extramuraliseren is bijgesteld; het bleek niet mogelijk om met name een aantal (verpleeghuis)geïndiceerden opnieuw zelfstandig te laten wonen. (GB3, blz 27).

Conclusie

Wat opvalt is, dat het convenant is geëindigd op 31 december 2009, waarschijnlijk vanuit de veronderstelling in 2004 (ondertekening), dat het project woonservicezone in 2010 (nagenoeg) gereed zou zijn. In het convenant zijn afspraken gemaakt over beleid, intenties en samenwerking. De afspraken konden niet altijd worden nagekomen. Met name de zorgaanbieders hebben zich, mede door veranderde wet- en regelgeving, niet aan alle afspraken over de inrichting van de woonservicezone gehouden. In die zin zijn er concessies gedaan aan het concept. We zien verder een tendens naar schaalvergroting, zoals SWO met Bachtensteene (een woonzorgcomplex met 60 woningen met bijbehorende voorzieningen). Zorgstroom noemt een minimum van 30 woningen voor zorgvragers om tot een gezonde exploitatie te komen.

Aanbeveling 1

Gesloten convenanten dienen te worden gecontinueerd en geactualiseerd als er nieuwe wet- en regelgeving is vastgesteld en als de expiratiedatum van het convenant wordt overschreden. Zeker indien het project nog loopt na die datum

5. Hoe is het proces van sturing, monitoring en bewaking verlopen?

Uit onze bevindingen is niet gebleken dat bij de uitvoering een plan van aanpak/een projectplan is opgesteld, terwijl dat wel is vastgelegd in het convenant. Er is wel een aanjaagteam geformeerd, waarin de ondertekenaars van het convenant zitting hadden, onder voorzitterschap van de gemeente. Het aanjaagteam zou jaarlijks middels een rapportage over de voortgang van uitvoering en realisatie van doelstellingen worden geïnformeerd.

Conclusie

Een projectplan, alsmede een jaarlijkse rapportage is, niet gemaakt. En dat is wel voorwaarde om de monitor-functie adequaat te kunnen uitoefenen. De nieuwsbrieven (hoe informatief ook) , zien wij niet als een gelijkwaardig equivalent.

Aanbeveling 2

Voor sturing is het wel noodzakelijk om zorg te dragen voor periodieke rapportages over de voortgang, knelpunten en veranderingen in wetgeving, waardoor mogelijk doelstellingen moeten worden bijgesteld. Betrokkenen moeten op basis van transparante en tijdige informatie hun inbreng in het overleg van (bij)sturing en aanpassing kunnen hebben.

6. Heeft de gemeente Middelburg het resultaat van de verschillende onroerend goed transacties ingezet voor de welzijnsfunctie en de vernieuwing van zorg ?

In paragraaf 4.4 en 4.5 hebben wij een benadering gegeven van het resultaat van de onroerend goed transacties en de bijdrage van de gemeente in de investeringen voor de infrastructuur van de woonservicezones en de exploitatie van de welzijnsfunctie.

Conclusie

Wij concluderen, dat de gemeente Middelburg het resultaat van de onroerend goed transacties, voor zo ver nodig, heeft aangewend voor de welzijnsfunctie in de woonservicezones. Wel nemen we waar, dat er in de gemeenteraad zorgen zijn over de kosten van de welzijnsfunctie en dat naar middelen wordt gezocht om deze te reduceren. We hebben niet kunnen vaststellen, dat hierbij ook wordt gelet op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Aanbeveling 3

Doe onderzoek naar de doelmatigheid en effectiviteit van het welzijnsbeleid (met inbegrip van de Stichting Welzijn Middelburg). In hoeverre wordt bereikt, dat kwetsbare (en minder draagkrachtige) ouderen en gehandicapten deelnemen aan de samenleving? Dus met andere woorden, in hoeverre komen de middelen meetbaar ten goede aan de primaire doelgroep?

2.4 Evaluatie

7. Rapporteert het college tijdig (tussentijds) aan de gemeenteraad of beleidsdoelstellingen en effecten worden gehaald?

De gemeenteraad heeft in 2003 en 2004 de eerste twee groeiboeken behandeld. In de raadsvergadering van 19 oktober 2011 heeft de raad het Derde Groeiboek vastgesteld. In de tussenliggende periode is de raad niet structureel geïnformeerd over de voortgang van het project en evenmin over de maatschappelijke effecten. De kennis over de voortgang moest vooral komen uit raadsbesluiten met betrekking tot de wsz's en de jaarrekening (begrotingscyclus). Maar de informatie hierin over het onderwerp is summier. In de raadsvergadering van 19-6-2006 wordt een amendement ingediend met als onderwerp "monitoring ontwikkeling woonservicezones". Het amendement wordt verworpen, maar in het debat erkent de wethouder, dat er ten aanzien van de betrokkenheid van de raad een "verbeterslag" kan worden gemaakt. Bij het raadsvoorstel 10-182 met als onderwerp Bestemming Reserve Woonservicezones is een amendement ingediend en aangenomen, dat "over een jaar naar aanleiding van een – door het college op te stellen – evaluatie van de gerealiseerde maatschappelijke effecten in relatie tot de structurele kosten verdere besluiten te nemen".⁵ Die evaluatie is uitgebleven; wel is hierover overleg met de Roosevelt Academy en de Hogeschool Zeeland geweest, maar dat heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. .

Conclusie

Wij constateren, dat een structurele rapportage over de voortgang, beleidsdoelstellingen en effecten ontbreekt. De gemeenteraad is middels raadsbesluiten als het vaststellen van exploitatie-opzetten en het verlenen van goedkeuring voor onroerend goed transacties, alsmede informatiemarkt fragmentarisch en indirect geïnformeerd, maar het ontbreekt in de periode 2004 – 2011 aan een totaalbeeld.

8. Rapporteert het college aan de raad of de kostenontwikkeling in overeenstemming is met de begroting?

Een verantwoording van de financiële middelen hebben wij niet aangetroffen. Gezien de importantie van het project is een dergelijke verantwoording essentieel, ongeacht of er begroot is of niet.

9. Vervult de gemeenteraad zijn controlerende rol m.b.t. de woonservicezones?

Hoewel de gemeenteraad met het raadsvoorstel 04-170 in het Tweede Groeiboek (in dit rapport overgenomen in bijlage 1) de kaders heeft gesteld, zijn beleidsevaluaties uitgebleven. Daardoor ontbreekt het de gemeenteraad tijdig aan inzicht en overzicht.

⁵ Besluitenlijst raadsvergadering van de gemeente Middelburg d.d. 17-8-2010

Conclusie

Het college heeft niet/nauwelijks tussentijds gerapporteerd over de voortgang van het project, de beleidsdoelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten. Een referentiekader ontbreekt. De gemeenteraad is nauwelijks geïnformeerd over de kostenontwikkeling. Het ontbreekt de gemeenteraad aan inzicht en overzicht in het project “woonservicezones”. De gemeenteraad heeft zijn controlerende rol niet kunnen vervullen.

Aanbeveling 4

Bij projecten van enige omvang/impact dient bij de kaderstelling vastgelegd te worden hoe de evaluatie dient plaats te vinden en aan welke eisen die moet voldoen; leg daarbij ook de periodiciteit vast. Deze aanbeveling is tevens een aansporing voor de gemeenteraad om optimaal gebruik te maken van haar controle-instrumenten. Daar is de rekenkamer er slechts één van.

Hoofdstuk 3 Beleid en -ontwikkeling

3.1 Inleiding

In het convenant (artikel 2)⁶ wordt de woonservicezone als volgt omschreven: “op het niveau van de woonservicezones wordt de vernieuwing en integratie van wonen, zorg, welzijn en diensten gestalte gegeven. Een woonservicezone is een wijk of een deel van een wijk bestaande uit één of meerdere zorgclusters”. In dit hoofdstuk gaan we na hoe het beleid tot stand is gekomen en hoe het zich verder heeft ontwikkeld, dus is er wel of geen bijsturing geweest en is er een plan van aanpak gemaakt. Eerst gaan we na wat de beleidscontext (rijksoverheid en provincie), alsmede de wettelijke context is. Daarna gaan we in op het beleid van de gemeente Middelburg. De laatste paragrafen zijn gewijd aan de rol van de gemeenteraad en het financiële kader.

3.2 Beleidscontext

Rijksoverheid

In de laatste decennia is de visie op de samenhang tussen zorg, wonen en welzijn ingrijpend veranderd. Van intramuralisering naar extramuralisering, het omzetten van zorgplaatsen naar zorgwoningen en deconcentratie van instellingen voor de ouderenzorg, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg werd het beleid. In het actieplan van het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie “samenwerken aan wonen, welzijn en zorg 2007 -2011 (Beter (t) huis in de buurt) wordt de doelstelling als volgt geformuleerd:

“Bevorderen dat ouderen en mensen met beperkingen zelfstandig in hun wijk kunnen (blijven) wonen, ondersteuning en zorg op maat thuis kunnen ontvangen en daardoor (langer) mee kunnen doen in de maatschappij. Ouderen en mensen met een beperking kunnen zoveel als mogelijk kiezen hoe zij willen wonen en hoe zij zo nodig zorg en ondersteuning ontvangen”.

Met verwijzing naar de Wmo wordt erop gewezen, dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning en regievoering. Ook in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is het scheiden van wonen en zorg opgenomen. In de eerder gememoreerde brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van 14 oktober 2011 aan de Tweede Kamer wijst zij erop, dat het voor mensen met een aandoening of beperking belangrijk is, dat zorg en ondersteuning in de buurt beschikbaar is:

“Dat bevordert een zo lang mogelijke zelfstandigheid van mensen en geeft hen mogelijkheden om, in combinatie met professionele hulp, zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun gezondheid en wanneer dat kan zelf de zorg en ondersteuning te organiseren waar en wanneer ze die nodig hebben”.

Deze visie gaf aanleiding tot aanpassing van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Meer marktwerking en minder regelgeving moeten leiden tot

⁶ Het convenant is opgenomen in het Tweede Groeiboek als bijlage 1.

een omslag van collectieve, aanbod gestuurde zorg, naar individuele, vraaggestuurde zorg.

In de intramurale situatie worden mensen met dezelfde zorgvraag ondergebracht, b.v. in verpleeg- en verzorgingshuizen, enz. In het concept van de extramurale zorg vindt scheiding plaats van wonen, zorg, welzijn en diensten. De zorgvrager bepaalt wat voor hem/haar functioneel is. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ondersteunt het initiatief van de gemeente Middelburg om te komen tot zorgvernieuwing en heeft hiervoor subsidies beschikbaar gesteld (zie hierna 2.6).

Provincie

In de notitie Zeeland Woonzorgland van 28 februari 2003 wordt onderkend dat: "wonen en zorg" een belangrijk beleidsterrein is. De provincie zet in op het stimuleren en faciliteren van regionale spreiding, afstemming en het daadwerkelijk realiseren van zorgwoningen. Ook de provincie Zeeland ondersteunt de pilot in Middelburg. Met de brief van 28 september 2005 verleent de Provincie Zeeland een incidentele subsidie van € 135.000,- voor het project "Participatiefonds Woonservicezones Middelburg" (zie hierna 3.5).

De huidige missie van de provincie is: zorg is een essentiële basisvoorziening: alle burgers in de provincie Zeeland moeten over goede (gezondheids)zorg kunnen beschikken. Zorg wordt verleend door artsen, verpleegkundigen en andere professionals, maar ook in toenemende mate door familieleden, buurtgenoten en anderen uit de omgeving. Verder zijn er in Zeeland veel organisaties en instanties die het verlenen van zorg mogelijk maken. Om je als burger te versterken, sociale netwerken op te bouwen en te onderhouden en je persoonlijk te ontplooiën, is deelname aan cultuur een belangrijk element. In de meest recente beleidsvisies: "zorg van de provincie", "stuwende kracht 2012" en het "Interimbeleid Leefbaarheid 2012" (16 december 2011) wordt de leefbaarheid van de provincie als speerpunt van beleid gezien. Met deze beleidsvisie stelt de provincie zich ten doel om in Zeeland te komen tot een duurzame voorzieningenstructuur, dat wil zeggen: exploitabel en aansluitend bij de behoefte van de gebruikers en toekomstige gebruikers om provinciaal hoogwaardige voorzieningen te behouden of te creëren (uit Leefbaarheid 2012).

3.3 Het wettelijk kader

Artikel 22 lid 2 van de grondwet is de basis voor het woonbeleid in Nederland: "bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid". Voor langdurige zorg en ondersteuning is iedere Nederlander verzekerd krachtens de volksverzekering Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Bij de start van het project Woonservicezones was alleen deze wet van toepassing. Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 werden taken vanuit de AWBZ overgeheveld naar de gemeenten. Deze stelselwijziging ging gepaard met een keerpunt van collectieve naar individuele zorgvoorziening. In de Wmo zijn ook de Wet Voorzieningen gehandicapten en de Welzijnswet opgenomen, evenals subsidieregelingen uit de AWBZ.

Het Nederlandse zorgverzekeringsstelsel wordt gecompleteerd met de Zorgverzekeringswet (ZVW), die op 1 januari 2006 is ingegaan.

3.4 Het beleid van de Gemeente Middelburg

3.4.1 De visie van de gemeente Middelburg

In 2003 verscheen het Eerste Groeiboek "De woonservicezone". Een beleidsnota in de vorm van een groeiboek, want "delen die al helder zijn worden voor besluitvorming voorgelegd. De nog nader in te vullen delen volgen later. Reeds vastgestelde delen kunnen later, geactualiseerd opnieuw voorgelegd worden" (Blz 2). In de visie van de gemeente Middelburg wordt onderkend, dat extramuralisering nodig is. De gemeente Middelburg onderschrijft het beleid van de rijksoverheid: het omschakelen van een aanbod gestuurd, gecentraliseerd zorgstelsel naar een vraaggestuurd, gedecentraliseerd zorgstelsel. De gemeente wil bereiken, dat mensen zo lang mogelijk de regie over hun eigen leven behouden. Overigens wordt erop gewezen, dat deze visie geen "dogma" is, maar wel het referentiekader. Omdat dit een nieuwe ontwikkeling betreft is sprake van een "lerend proces". Uit de algemene beleidsuitgangspunten blijkt, dat de gemeente de regierol over de zorgvernieuwing naar zich toe wil trekken en wel als volgt:

- zorg dragen voor het beschikbaar komen van voldoende locaties voor de bouw van zorgwoningen en het planologisch mogelijk maken van woonservice zones.;
- zorgverleners motiveren tot zorgvernieuwing in een nieuwe ruimtelijke situatie, waar 24 uur per dag zorg kan worden verleend; onder zorgvernieuwing is dan te verstaan het omschakelen van het zorgstelsel van een intramuraal, aanbod gestuurd naar een extramuraal, vraaggestuurd, gedecentraliseerd systeem;
- met organisaties in Middelburg de welzijnsvoorzieningen in de wijken aan en in te passen; het hier bedoelde welzijnswerk is niet uitsluitend bedoeld voor de specifieke doelgroep van de woonservicezones, maar voor alle inwoners van Middelburg; met welzijnswerk wordt beoogd: maatschappelijke activering, sociale preventie, persoonsgerichte
- ~~begeleiding~~ ^{voorziening} /faciliteren van dienstverlening, waaraan aanvullend aan wonen, zorg en welzijn behoefte is.

Onder de noemer van diensten vallen dan activiteiten als maaltijdbezorging, vervoer, klussen, enz. Het gaat dan om diensten die complementair zijn aan wonen, zorg en welzijn teneinde de zorgvragers in staat te stellen zo lang mogelijk zelfstandig te blijven. Uit het bovenstaande blijkt, dat deze vier functies (later vijf, zie hieronder 4.2) gescheiden worden geleverd. De zorgvrager kan zelf beslissen of en in welke mate hij/zij hiervan gebruik maakt.

Het beleid is tussentijds aangepast, met name op voorspraak van belanghebbenden. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- de doelgroep (ouderen) werd uitgebreid met de doelgroep mensen (van alle leeftijden) met een beperking.;

- er werd aandacht besteed aan “omkeerbaar” bouwen; de woningen kunnen makkelijk worden aangepast aan de bestemming;
- de doelstelling om maximaal te extramuraliseren werd losgelaten, omdat niet alle cliënten uit de doelgroep in staat waren zelfstandig te wonen;
- in de A-woningen (groepswoningen met 24-uurs zorg, onzelfstandig) was een scheiding van wonen en zorg niet (altijd) haalbaar.

3.4.2 De beleidsontwikkeling van het project de woonservicezone

Ruimtelijk model

Voor de realisatie van de woonservicezone kiest de gemeente Middelburg voor het ruimtelijk model, dat is ontwikkeld door de Stichting Architectenonderzoek Gebouwen Gezondheidszorg, het STAGG model. Hierin wordt een aantal eisen geformuleerd, waaraan het wonen en de woonomgeving voor mensen met een zorgbehoefte moet voldoen. In het STAGG model is sprake van een woonzorgzone. Omdat deze term nog teveel het accent legt op de zorg-functie en de integratie in de wijk er niet of onvoldoende uit blijkt, kiest Middelburg voor de benaming “**woonservicezone**”. Hierna ook te noemen WSZ.

Gestreefd wordt naar een spreiding van de woonservicezones, zodanig dat concentraties (als voorheen) worden vermeden. De zorg moet naar de mensen worden gebracht in plaats van de mensen naar de zorg. De beoogde spreiding van de woonservicezones maakte een uitruil van gronden en gebouwen noodzakelijk. De gemeente Middelburg voert een actieve grondpolitiek en is dan ook de spil in de transacties die moeten resulteren in het beschikbaar komen van de gewenste locaties tegen aanvaardbare prijzen. Bovendien werden ook doelstellingen op het terrein van het woonbeleid hiermee mogelijk gemaakt, zoals de studentenhuisvesting.

Convenant

Op 16 februari 2004 wordt tussen betrokkenen een convenant “De Woonservicezone” getekend. Partijen zijn naast de gemeente en de provincie, de woningcorporaties, zorginstellingen en welzijnsorganisaties. Zie voor de lijst van de participanten bijlage 5. In het convenant worden de overwegingen van de gemeente vastgelegd om te komen tot zorgvernieuwing. Het convenant bevat de doelstellingen (kwantitatief en kwalitatief), afspraken over de diverse functies (wonen, zorg, welzijn diensten). In artikel 8 wordt aandacht besteed aan de rol van de provincie en het rijk. In de overwegingen wordt genoemd: “De realisatie van de doelstellingen voor iedere partij moet leiden tot een bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie”.

In het convenant art. 3 wordt de rol van de gemeente vastgelegd. Wij vatten die als volgt samen:

- de gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de locatiekeuze van de te realiseren woonservicezones;
- de gemeente voert actieve regie over het aanbod van wonen, zorg, welzijn en diensten in de woonservicezones.

Het convenant is geëindigd op 31 december 2009. De afspraken in het convenant hebben een kaderstellend karakter (art.13).

Organisatie

Om het project te realiseren wordt een "aanjaagteam extramuralisering" geformeerd. Hierin nemen deel de wethouder en de vertegenwoordigers van de Stichting Woongoed, zorginstellingen en de welzijnsorganisatie, die zich middels het convenant hebben gecommitteerd, aangevuld met 2 ambtenaren van de gemeente. Partijen scharen zich achter de doelstellingen, zoals die zijn vastgelegd in het Eerste Groeiboek. Artikel 11 van het convenant gaat over de uitvoering en de monitoring. Er zal een plan van aanpak/projectplan worden ontwikkeld met bijbehorende planning. Dat plan is echter niet gemaakt. Ook zou een uitvoeringsorganisatie worden opgezet. Over de "voortgang van het project en de realisatie van de taakstellingen" zou de gemeente jaarlijks aan het aanjaagteam rapporteren. Die rapportage is, voorzover we hebben kunnen nagaan, niet gemaakt.

Voor externe begeleiding wordt de B&A Groep ingehuurd. Onder het aanjaagteam komt een projectteam woonservicezone. Dat staat onder leiding van een gemeentelijke projectmanager. In het projectteam zitten de diverse disciplines van de gemeente. Het projectteam heeft met name de opdracht de bewaking van de uitvoering en het ontwikkelen van een model voor de financiële doorrekening van hetgeen in de wsz gerealiseerd gaat worden. Naast het projectteam staat een knelpuntenteam, dat dienst doet als "troubleshooter". In dit team zitten ook vertegenwoordigers van de betrokken partijen in het convenant. De organisatiestructuur wordt verder gecompleteerd door de uitvoeringsteams. Een uitvoeringsteam staat onder leiding van een projectleider, die verantwoordelijk is voor een tijdige en adequate uitvoering.

Verder was er bij de ontwikkeling van de woonservicezones sprake van een structureel overleg met vertegenwoordigers vanuit de ouderenzorg, de consultatiegroep (inmiddels opgegaan in het platform Wmo). Het Tweede Groeiboek maakt melding van een klankbordgroep, die bijeenkomt "in de diverse fasen van de planvorming om te adviseren en te becommentariëren. Deze consultatiemomenten liggen vast in het stappenplan van het Middelburgse Model" (blz 58). Volgens de interviews had elke bouwlocatie een eigen klankbordgroep.

3.5 Rol van de gemeenteraad

Met het raadsvoorstel 03-23 stemde de gemeenteraad in met de beleidsnota ("groeiboek") over het scheiden van wonen, zorg, welzijn en diensten in Middelburg. In het raadsbesluit werden de beoogde maatschappelijke effecten vastgesteld, alsmede de geformuleerde kaders. De keuze voor een groeiboek werd passend bevonden, gezien de invoering van de wet dualisering gemeentebeheer (in het voorgaande jaar, dus 2002). De gemeenteraad kreeg op deze wijze de gelegenheid op hoofdlijnen te sturen en te besluiten. "U krijgt in latere stadia de gelegenheid te toetsen en bij te sturen" (uit de begeleidende notitie bij het raadsvoorstel 03-23). De eerste gelegenheid was bij de behandeling van het

raadsvoorstel 04-170 betreffende het tweede groeiboek van het strategisch project "De Woonservicezone", een verdieping en nadere concretisering van het eerste groeiboek. Er wordt in het raadsvoorstel geen krediet gevraagd. Wel wordt gevraagd akkoord te gaan met de "inhoudelijke, programmatische en financiële lijnen (uit het besluit 04-170). Op blz 63 van het groeiboek wordt vermeld, dat de gemeente Middelburg geen financiële verplichtingen is aangegaan, die een financieel risico zouden kunnen inhouden. De financieringsbronnen worden hieronder vermeld (zie hieronder 2.6).

In de raadsvergadering van 19-6-2006 wordt een initiatiefvoorstel ingediend met als onderwerp "Monitoring Ontwikkelingen Woonservicezones". Aanleiding is o.a. dat "in het ontwikkelproces niet is voorzien in een adequate monitoring" enz. Overigens ligt hierbij de nadruk op het cliëntperspectief. Het voorstel wordt verworpen. In het debat erkent de wethouder, dat de raad meer betrokken zou kunnen worden bij het project. Er kan hier "een verbeter slag" gemaakt worden. Er wordt een informatiemarkt in het najaar aangekondigd. Die is er niet gekomen. Wel is er in het interview door de wethouder op gewezen, dat er wel een bijeenkomst is geweest, mogelijk in samenhang met voorlichting over de Wmo. In najaar 2009 is er wel een informatiemarkt geweest, gewijd aan de welzijnsaccommodaties.

Het raadsvoorstel 10-182 met als onderwerp de "bestemming reserve woonservicezones" wordt geamendeerd aangenomen (waarover meer onder 4.4). In het amendement is opgenomen, dat "over een jaar naar aanleiding van een – door het college op te stellen – evaluatie van de gerealiseerde effecten in relatie tot de structurele kosten verdere besluiten te nemen". Deze evaluatie is nog niet gemaakt. Evenals het aanjaagteam is de gemeenteraad door middel van (driemaandelijks) nieuwsbrieven over de voortgang van het project op de hoogte gehouden. De eerste nieuwsbrief verscheen in het voorjaar van 2006, de laatste is van 26 oktober 2009.

In het Tweede Groeiboek is een kader opgenomen, waarin wordt weergegeven het beoogde maatschappelijk effect en de kaders, "zoals die zijn vastgesteld door de gemeenteraad van Middelburg in de vergadering van 17 februari 2003". Wij nemen het kader over in bijlage 1.

3.6 Financiële kaders

In Groeiboek 2 wordt op blz 62 het financiële kader geschetst, "voor zover dat voor de gemeenteraad echt relevant is". Verder worden de bronnen genoemd, waaruit het programma kan worden gefinancierd. Hieronder noemen wij de bronnen.

3.6.1 Subsidies van het Ministerie van VWS

In de brief van 18 juli 2005 bevestigt het ministerie, dat de regio Middelburg één van de proefregio's is voor het entameren van extramuraal zorgaanbod. VWS wil inzicht krijgen in de financiële, organisatorische en juridische knelpunten die zich hierbij kunnen voordoen. De subsidie uit dien hoofde bedraagt voor de jaren

2005 t/m 2007 € 200.000 per jaar, derhalve € 600.000,- voor de proceskosten. Daaronder moet dan volgens de beantwoording van schriftelijke vragen van één van de fracties worden verstaan: "een verhoogde inspanning van reguliere ambtelijke activiteiten op het ruimtelijk vlak, gecombineerd met een extra inspanning op het beleidsterrein van welzijn en zorg en op het gebied van communicatie"

Eerder was een subsidie toegezegd in het kader van de subsidieregeling DWZ (Diensten bij Wonen met Zorg), en wel $157 \times € 2.800 = € 439.600$. (Deze subsidie betreft het aantal geïndiceerden voor een verhuizing naar een extramurale woonunit, door de gemeente geraamd op 157 à € 2.800 per persoon voor het pakket welzijnsdiensten). Met de subsidieregeling wordt beoogd het thuiswonen of opnieuw zelfstandig wonen te bevorderen en de instroom naar (intramurale) verblijfszorg af te remmen en om te bouwen naar wonen met zorg.

Met de brief van 28 september 2009 wordt een subsidie toegekend van € 1.450.000 naar aanleiding van het verzoek voor een eenmalige bijdrage van de gemeente Middelburg. Eerder was er sprake van een subsidie van € 1.900.000, via de CTG-beleidsregel⁷ " voor de financiering van de geplande zorginfrastructuur en domotica"⁸. Omdat de CTG –beleidsregel onwerkbaar is, wordt gevraagd het bedrag van € 1.450.000 via het Gemeentefonds dan wel via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beschikbaar te stellen. Het bedrag van € 450.000 was toegezegd in het kader van de CTG-beleidsmaatregel, maar het vrij komen zal nog geruime tijd in beslag nemen. Wij recapitulieren de subsidies van VWS als volgt:

Subsidie proceskosten 2005 t/m 2007 (3 x € 200.000)	€ 600.000
Subsidie regeling DWZ	€ 439.600
Zorginfrastructuur/Ctg beleidsmaatregel (waarvan nog 450.000 te ontvangen)	1.900.0000
Totaal	€ 2.939.600

De DWZ middelen ad € 439.600 zijn in 2009 beschikbaar gekomen en aangewend voor Wmo doeleinden op basis van college-besluiten. De subsidie voor de proceskosten ad € 600.000 is aangewend t.b.v. het Participatiefonds Woonservicezones Middelburg (zie hieronder 3.5). Het bedrag ad € 1.900.000 is voor € 1.450.000 ingebracht in de reserve Woonservicezones (zie hieronder).

3.6.2. Onroerend goed transacties

Gezien de actieve grondpolitiek van de gemeente, wordt verwacht dat uit de transacties die ten behoeve van de realisering van het programma noodzakelijk zijn, een positief resultaat wordt behaald. Dat kan worden aangewend voor het project woonservicezones. De transacties lopen via het grondbedrijf; de mutaties worden geboekt in de reserve Woonservicezones.

⁷ CTG-College Tarieven Gezondheidszorg

⁸ Domotica: verzamelnaam voor (technische) voorzieningen die ouderen en/of mensen met een handicap zorg uit handen kunnen nemen.

3.6.3. Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV)

Voor de herstructurering van de Stromenwijk zijn ISV middelen ter beschikking gesteld. De woonservicezone in de Stromenwijk maakt hiervan integraal deel uit en wordt mede via de ISV middelen gefinancierd.

De middelen uit deze bronnen, aangevuld met de "wettelijk bepaalde financieringsstromen" bieden "voldoende financiële ruimte om het totale programma van de woonservicezones te realiseren" (Groeiboek 2, blz 63 bovenaan). Ook de notitie bij het raadsvoorstel 04-170 wijst hier nadrukkelijk op: "zo zal besteding van geld gelijke tred houden met voldoende zekerheid over de beschikbaarheid van geld". In de programmabegroting 2005, Programma Maatschappelijke Participatie (blz 46), is opgenomen: "Tot 2008 is er structureel € 400.000 beschikbaar voor dit project". Dit betreft volgens informatie van de afdeling Planning & Control een stelpost voor het ontwikkelen van het concept WSZ van € 100.000 per jaar.

Hoofdstuk 4 Uitvoering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitwerking van de transitie van de zorg in Middelburg. We geven daarom eerst een nadere beschrijving van het project. Daarna gaan we in op de regierol van de gemeente en de samenwerking met de partners uit het convenant. De laatste paragrafen van dit hoofdstuk zijn dan gewijd aan de financiering van de woonservicezones, voor zover de gemeente hierin partij is. Allereerst de totstandkoming van de zorginfrastructuur en daarna de exploitatie.

4.2 Beschrijving van de woonservicezone

We beperken ons tot het project in Middelburg. Er zijn in het laatste decennium in Nederland veel complexen woonservicezones ontwikkeld, waarbij de verscheidenheid in planvorming, uitvoering en realisatie groot is. We herhalen de definitie van het project in het convenant, art. 2: "Op het niveau van de woonservicezones wordt de vernieuwing en integratie van wonen, zorg, welzijn en diensten gestalte gegeven. Een woonservicezone is een wijk of een deel van een wijk bestaande uit één of meerdere zorgclusters."

Een belangrijke overweging voor de gemeente was het streven te komen tot zorgvernieuwing, met name gefocust op het scheiden van wonen en zorg. Een initiatief dat door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Provincie Zeeland wordt ondersteund. Het houdt dus ook in, dat de cliënt met meerdere partijen contracten afsluit. In elk geval met de woningaanbieder en de zorgaanbieder. Dit in tegenstelling tot het traditionele verzorgings- en verpleeghuis. Kenmerkend voor het Middelburgse "model" is, dat ieder inwoner van de gemeente in een "woonservicezone" woont. Hiertoe is de gemeente verdeeld in zes wijken en de drie dorpskernen. In iedere wijk/kern zijn/worden wooncomplexen met zorgwoningen gerealiseerd. Het Middelburgse "model" heeft landelijk aandacht gekregen als "Het wonder van Middelburg".⁹ "Middelburg wil woonservicezones breder en integraler benaderen dan in de rest van het land gebruikelijk is" (uit Projectvoorstel Middelburg, versie 15 juli 2009). In iedere wijk is een multifunctioneel centrum ondergebracht. In de kernen is dat vanwege de kleinschaligheid niet gedaan. Met de uitvoering van het project is in 2004 gestart. In 2006 werd de eerste WSZ opgeleverd. De spreiding van de locaties in de gemeente heeft als volgt plaats gevonden.

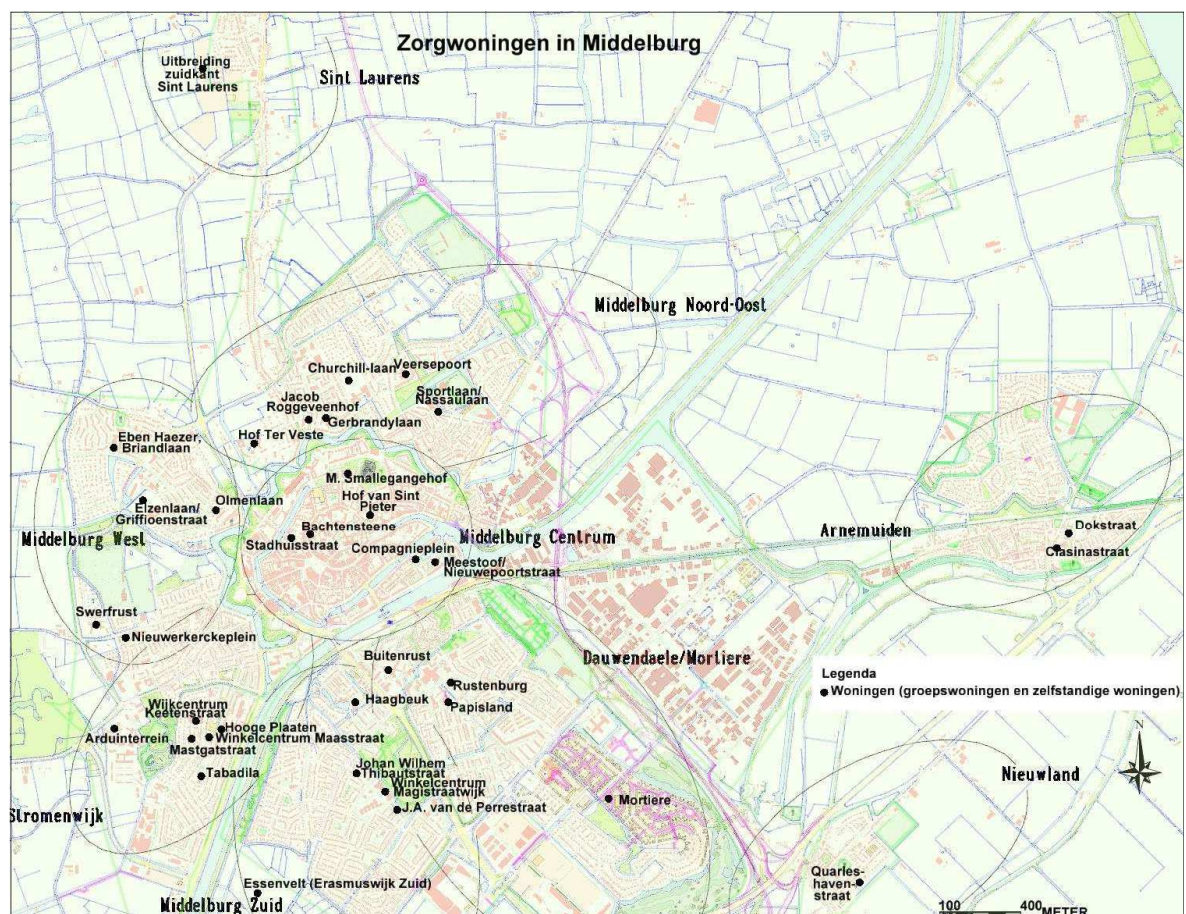
KAARTJE???

Functies

⁹ O.a. Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg en Stedebouw & Architectuur Bouw & Zorg.

Bij het project woonservicezones worden de volgende 5 functies onderscheiden.

1. Wonen; de hierbij betrokken corporaties zijn Woonzorg Nederland en vooral Woongoed Middelburg
2. Zorg; de actoren hierbij zijn Stichting Voor Regionale Zorgverlening (SVRZ), Zorgstroom (ook nog: Stichting Zorgverlening van de Gereformeerde Gemeenten in Zeeland) en Stichting Werkt voor Ouderen (SWO)
3. Ondersteuning; hiermee wordt dan bedoeld: het individueel bijstaan van mensen met een zorgvraag; deze functie is ondergebracht bij het "gecombineerd Wmo-loket en Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in de gemeente Middelburg¹⁰ (Porthos).
4. Welzijn; het programmabeheer wordt verzorgd door de Stichting Welzijn Middelburg (SWM), dat overigens ook participeert in Porthos; onder "welzijn" vallen ook de "grand cafés".
5. Diensten; het gaat hierbij om diensten, waarvan een zorgvrager desgewenst gebruik kan maken voor huishoudelijk hulp, tuinwerkzaamheden en klussen. Hiervoor is de organisatie Lekker Leven ingeschakeld onder de naam Facilitas Middelburg.



¹⁰ Zie ook rekenkameronderzoek Centrum voor Jeugd en Gezin, 18 december 2011

De functies zijn als volgt over de woonservicezones verdeeld..

Woon-service-zone	Wonen	Zorg	Welzijn/ Grand café	Onder- steuning	Diensten
Centrum	Woongoed/ SWO	SVRZ/SWO/ Emergis	SWM/ SVRZ	Porthos	Facilitas
Noord-Oost	Woongoed / Woonzorg	Zorgstroom	SWM/ Philadelphi a	Porthos	Facilitas
Sint Laurens	Start bouw nog niet bekend	Zorgstroom		Porthos	Facilitas
West	Woongoed/ Zorgstroom	Zorgstroom/ Zorgverlening Ger.Gemeente n	SWM/ Eben Haëzer	Porthos	Facilitas
Stromenwijk	Woongoed/ Philadelphia	SWO/ Philadelphia	SWM/ Arduin	Porthos	Facilitas
Zuid	Woongoed	Zorgstroom	SWM/ Palet	Porthos	Facilitas
Dauwen- dae/Mortiere	Woonzorg (Papisland) Woongoed	Zorgstroom	SWM/Zorg -stroom	Porthos	Facilitas
Nieuw- en St.Joosland	Woongoed/ Zorgstroom	Zorgstroom	SWM	Porthos	Facilitas
Arnemuiden	Woongoed en SVRZ	SVRZ	SWM	Porthos	Facilitas

Toelichting:

1. In de wsz's zijn ook woningen gebouwd door de zorgaanbieders; dat betreft dan woningen met een (kleinschalige)intramurale bestemming (zgn. A-woningen, met 24-uurs zorg).
2. De zorgaanbieder, die in de kolom "zorg" het eerst wordt genoemd is de eerst aanspreekbare zorgaanbieder. Bij die toewijzing heeft de gemeente geen rol gespeeld. De zorgaanbieders hebben dat onderling geregeld.

De A en B woningen zijn geclusterd op 32 locaties. De C woningen staan als regel in de nabije omgeving.

Inrichting

Om bovengenoemde functies te kunnen uitoefenen dient een woonservicezone over de volgende faciliteiten te beschikken.

- De verschillende typen woningen :

A: groepswoningen (voor 6 personen) met 24- uurs zorg en toezicht;

B: zelfstandige levensloopbestendige woningen voor 24- uurs zorg, geclusterd gebouwd ;

C: zelfstandige woningen, waar intensieve thuiszorg mogelijk is.

- Een zorgkruispunt.
- Een coördinatiepunt.
- Welzijnsruimte (met grand café, althans in de kern Middelburg).
- Een huiskamer in de clusters voor 24-uurs zorg.

4.3 Procesverloop.

Als regisseur bewaakt de gemeente ook de ontwikkeling van het project. Leidende begrippen bij het project zijn: "het voorkomen van institutionalisering en het bevorderen van maatschappelijke integratie met overige wijkbewoners in het kader van de sociale cohesie" (projectvoorstel, 15 juli 2009¹¹). Dat brengt proceskosten met zich mee, waaronder is te verstaan de kosten van planvorming, voorbereiding, overleg, communicatie en organisatie. Het ministerie van VWS heeft hiervoor een subsidie toegekend (zie hiervoor 2.6).

In het Eerste Groeiboek wordt aangekondigd, dat de visie op zorg, in samenwerking met de zorgaanbieders, zal worden uitgewerkt in een deelnotitie. Die hebben wij niet aangetroffen; we zijn hiervoor verwezen naar het convenant, waarin deze visie (impliciet) is opgenomen.

De gemeente werd verder geconfronteerd met bezuinigingen in de AWBZ , alsmede de invoering van de Wmo. Het gevolg hiervan kan zijn, dat mensen toch sneller voor een intramurale voorziening kiezen. Met name de invoering van het zorgzwaartepakket (ZZP) draagt hieraan bij. Een AWBZ/ZZP-indicatie betekent opname in een intramurale instelling, tenzij de zorgvrager zorg thuis preferert. In dat geval is een "volledig pakket thuis" (VPT) een oplossing. Een VPT impliceert, dat de zorgvrager een intramurale indicatie heeft, maar extramuraal (thuis) wordt verpleegd. De zorgaanbieder moet dan wel 24 uur zorg kunnen leveren. De personele kosten, die hiermee samenhangen, maakt dat de zorgaanbieders deze vorm van zorg geclusterd leveren; (een voorbeeld hiervan is Hof Klarenbeek met 56 seniorenappartementen, waarvan maximaal 24 voor bewoners met een zorgindicatie).

De zorgaanbieders werden voorzichtiger met investeringen in huisvesting, omdat de kosten van huisvesting moeten worden terugverdiend in de tarieven. Gezien de door de overheid gewenste marktwerking leidt dat tot terughoudendheid bij de zorgaanbieders. Dat stimuleert niet om te investeren in nieuwbouw. Op 1 oktober 2006 trad de Wet Marktordening Gezondheidszorg (Wmg) in werking. De Wmg beoogt o.a. de ontwikkeling van de kosten in de zorg in de hand te houden. De wet is met name belangrijk voor de langdurige zorg.

De marktwerking was niet bevorderlijk voor de samenwerking tussen de zorgaanbieders, die nu dus concurrenten waren geworden. De gemeente heeft i.s.m. het zorgkantoor een gespreksleider ingehuurd om na te gaan hoe desondanks kon worden samengewerkt.

¹¹ Dit projectvoorstel diende als onderbouwing voor de subsidie-aanvraag ad € 1,45 miljoen bij het ministerie van VWS d.d. 16 juli 2009.

In het verslag van de informatiemarkt welzijnsaccommodaties van 30 september 2009 wordt het als volgt geformuleerd: "Dit betekent dat zorgaanbieders terugtrekkende bewegingen maken bij alle zaken die verder van zorg liggen. Het gaat dan om de samenwerking in welzijnsruimten, maar ook om het afzien van bouwen van de geplande huiskamers bij B-woningen". Zij trokken zich terug, ondanks afspraken. De gemeente was daardoor genoodzaakt de welzijnsfunctie naar zich toe te trekken.

Volgens de afspraken in het convenant dient voor de functie "zorg" elke woon-servicezone minimaal te omvatten:

- een coördinatiepunt, waarlangs de planbare en onplanbare zorg naar de cliënt wordt gebracht;
- een zorgkruispunt, toegevoegd aan de woningen type A en B, bedoeld om efficiënt en effectief zorg te kunnen verlenen.

4.4. De financiering van de zorginfrastructuur

Met de regierol heeft de gemeente de spilfunctie in de locaties van de wsz's naar zich toegetrokken. Het past bovendien ook in het grondbeleid van de gemeente: Middelburg voert een actieve grondpolitiek. De implementatie viel bovendien samen met de vraag naar studentenhuisvesting als gevolg van de vestiging van de Roosevelt Academy. De gemeente zou een aantal intramurale zorginstellingen overnemen van de zorgaanbieders en deze (primair) herbestemmen voor studenten- dan wel jongerenhuisvesting. De "winst" wordt gebruikt voor het fonds om de woningen en/of het bijbehorende welzijn te kunnen realiseren".¹² Dit fonds was de Reserve Woonservicezones. Met het raadsvoorstel 04-151 werden een aantal voorgenomen transacties voorgelegd aan de gemeenteraad. Maar niet alle transacties konden doorgang vinden, omdat niet altijd overeenstemming kon worden verkregen met het College Sanering Zorginstellingen (www.collegesanering.nl)¹³. Uiteindelijk kwam de gemeente met de betrokkenen tot de volgende transacties.

InN onderstaande tabel staan de onroerend goed transacties i.h.k.v. de studentenhuisvesting en zorgvernieuwing. De tabel is afgestemd met de Dienst Ruimte. SH = studenhuisvesting - JH = jongerenhuisvesting - WSZ = woonservicezone

Object	Bestemming	Inbreng/boekw	Aankoop	Verkoop	Resultaat
Roggeveenhuus	SH	- 108.050	1.600.000	3.446.192	1.738.142
Vliss.straat	SH	127.021		1.661.085	334.064
Koestraat	SH		2.940.000	2.936.991	- 3.009
Bastion	JH		2.620.000	1.800.000	- 820.000
Bachtensteene	WSZ	1.151.776		713.359	- 438.417

¹² Uit Derde Groeiboek Woonservicezones, blz. 21

¹³ Het College Sanering Zorginstellingen is o.a. belast met de saneringsregeling voor de intramurale gezondheidszorg. Art. 4 van de beleidsregel vervreemding onroerende zaken: "Er dient bij het vervreemden een marktconform opbrengst te worden behaald".

Swerfrust	WSZ		1.740.000	p.m.	p.m.
Griffioen/Elzenlaan	WSZ	714.872		3.200.000	2.485.128
Olmenlaan	WSZ				- 578.000
Gerbrandylaan	WSZ	726.000		1.095.000	369.000
Noordweg/Noordsi	WSZ	690.555		1.490.000	799.445
Oranjelaaan/Nassaula	WSZ				460.000
Churchillaan	WSZ	554.754		1.613.450	1.058.696
Papisland	WSZ				585.000
Totaal					€5.990.049

In bijlage II geven wij een nadere toelichting en specificatie van deze transacties.

Hieronder geven wij een gecomprimeerd overzicht van de mutaties in de reserve Woonservicezone, (voor zover deze verband houden met de woonservicezones).

Toevoegingen

Vlissingestraat	€ 334.063
Roggeveenhuus	€ 1.748.143
Oranjelaan	€ 460.699
Bijdrage Stromenwijk	€ 508.512
Churchillaan	€ 600.000
Gerbrandylaan	€ 471.236
CSW sportterrein	€ 72.000
Griffioen/Elzenlaan	€ 900.000
Noordsingel	€ 600.000
Subsidie VWS	€ 1.450.000

Totaal toevoegingen

€ 7.144.653

Onttrekkingen

Olmenlaan	€ 594.810
Koestraat	€ 3.009
Bachtensteene	€ 386.000
Bastion	€ 820.907
Swerfrust	€ 170.000
Hof ter Veste	€ 23.630
Verbouwing Palet	€ 99.000
Voorziening verlies Stadhuisstraat	€ 220.000
Verlies op verkoop Parklaan	€ 156.139
Exploitatie Welzijnsruimtes	€ 790.003
Afboeking wijkcentrum Klarenbeek	€ 8.658
Participatiefonds	€ 365.000

Totaal onttrekkingen

€ 3.637.156

Per saldo toegevoegd

€ 3.507.497

Met het raadsbesluit 10-182 is de Reserve Woonservicezones opgeheven en als volgt afgewikkeld:

Toe te voegen aan de algemene reserve	€ 1.221.000
Toe te voegen aan de reserve grondbedrijf	€ 1.546.401

Totaal afwikkeling

€ 2.767.401

Restant

€ 740.096

Het verschil is als volgt te verklaren door mutaties die niet aan de o.g. transacties en de subsidies VWS zijn gerelateerd:

Dekking theaterdeel	€ 1.675.000
Bijdrage theaterbudget 07-13	€ 475.000
Budget geluidsisolatie De Arne	€ 137.574
Rentebijdragen (2005 t/m 2011)	€ 322.329

Totaal verklaard

€ 740.097

Van de overboeking naar de algemene reserve en reserve grondbedrijf ad € 2.767.401 komt dan € 1.450.000 uit de VWS subsidie en het resterende gedeelte ad 1.317.401 uit de onroerend goed transacties.

Stromenwijk

De financiering van de woonservicezone Stromenwijk maakt een integraal onderdeel uit van het project "Herstructurering Stromenwijk". Met het (aangepast) raadsvoorstel 05-90 stemde de gemeenteraad in "met de bouw van de multifunctionele accommodatie aan de Keetenstraat inclusief het bouw- en woonrijpmaken en de daarbij behorende investering van € 7.140.000". Van het ISV budget is € 2.500.000 gereserveerd voor de herstructurering Stromenwijk. Later bleek de bijdrage uit de ISV-gelden tegen te vallen, Daardoor ontstond een tekort dat deels kon worden opgevangen door meevallers op andere projecten, maar aanvullend moest een beroep worden gedaan op de reserve grondbedrijf.

Welzijnsruimtes

Op de onttrekkingen aan de reserve woonservicezones voor de welzijnsruimtes ad € 889.003 (incl. verbouw palet) gaan we hieronder nader in. In artikel 3, lid 2c van het convenant neemt de gemeente de verplichting op zich "de via de grondtransacties verkregen financiële middelen in te zetten ten behoeve van de ontwikkeling van welzijnsaanbod".

4.5. De exploitatie

In deze paragraaf gaan we na wat de financiële betrokkenheid is van de gemeente bij de exploitatie van de 5 functies, die in de wsz's zijn ondergebracht.

4.5.1. Wonen

De gemeente heeft geen aandeel in de financiering van de woningbouw. De B- en C-woningen (voor ouderen met zorgvraag en behoud zelfstandigheid) zijn gebouwd en gefinancierd door de woningbouwcorporaties. Maar in het verslag van de Informatiemarkt Welzijnsaccomodaties van 30 september 2009 is opgenomen: "de verwachting was dat in de appartementen van Hof van Buren veel mensen met een zorgvraag zich zouden vestigen. Dit is niet gebeurd, . . . ". De A-woningen (niet zelfstandig/intramuraal met zorg) zijn gebouwd in opdracht van de zorgaanbieders en ook gefinancierd (eventueel via een WZV financieringsregeling).¹⁴

Participatiefonds

De gemeente heeft het initiatief genomen tot het "Participatiefonds woonservicezones Middelburg" (hierna te noemen het participatiefonds). Als de bewoners van de nieuwe zorgwoningen duurder uit zijn dan in de oude situatie in het verzorgingshuis, kan een beroep worden gedaan op het participatiefonds. Het gaat dan niet om een aanvulling op het inkomen, maar om een bijdrage om

¹⁴ WZV = Wet Ziekenhuis Voorzieningen (inmiddels vervangen door de Wet Toelating Zorginstellingen).

deelname aan de samenleving mogelijk te maken. Hiermee kan dan worden voorkomen, dat mensen met lagere inkomens afzien van de nieuwe appartementen, omdat ze dan te weinig financiële armslag hebben.

In het fonds is gestort door:	
de gemeente (uit de reserve wsz)	€ 365.000
de provincie (zie hierboven HS 3.2)	€ 135.000
ministerie van VWS (hiervoor is de subsidie van 3 x 200.000 aangewend, zie hierboven 3.6.1)	€ 600.000
Totaal	€ 1.100.000

Woongoed Middelburg hanteerde eveneens een regeling voor deze doelgroep. De regelingen zijn inmiddels geïntegreerd en het beheer is ondergebracht bij het Wmo-loket. De regeling is "klantvriendelijker" en "simpeler" gemaakt. Zo hoeven de aanvragers geen zorgindicatie meer te hebben (voor de regeling van de gemeente was dat wel het geval).

Het participatiefonds ontwikkelt zich als volgt.			
Jaar	verstrekkingen	bedrag	afwijzingen
2008	5	€ 5.400	14
2009	13	€ 11.400	12
2010	14	€ 11.400	13
2011 1^e halfjaar	14	€ 6.000	3
2011 2^e halfjaar	72	€ 31.575	

Vanaf 1 juli 2011 zijn de verstrekkingen van Woongoed hierin opgenomen. Dat verklaart de forse stijging van het aantal verleningen in de 2^e helft van 2011.

Het jaarverslag 2011 van de gemeente (blz 257) vermeldt een toevoeging van de reserve participatiefonds met € 233.000 van € 1.188.000 naar € 1.420.000 per 31-12-2011 (Bedragen conform vermelding jaarverslag).

Deze toevoeging is als volgt samengesteld:	
Storting VWS (laatste termijn subsidie)	€ 60.000
Rente bijschrijving	€ 59.385
Te corrigeren boeking (in 2012 Wmo)	€ 150.714
Verstrekkingen 2011	- € 37.575
Totaal	€ 232.524

Het fonds is derhalve feitelijk $1.420.000 -/- 150.714 = 1.269.286$

Volgens de nota voor B&W van 20 december 2010 zal Woongoed jaarlijks €60.000 bijdragen, m.i.v. 2011. Bij die toezegging heeft Woongoed een voorbehoud gemaakt en wel dat de jaarlijkse verstrekkingen (aanzienlijk) meer dan €60.000 moeten zijn. Deze afspraak loopt tot 2015 en zal dan opnieuw worden

bezien in samenhang met de dan te maken prestatieafspraken. De strekking van de deal met Woongoed is: als de verstrekkingen niet (aanzienlijk) boven de €60.000 uitkomen, behoeft Woongoed (tot 2015) niet bij te dragen.

4.5.2. Zorg

De gemeente heeft geen financiële betrokkenheid bij de zorgfunctie, behoudens een incidentele bijdrage ad € 100.000 aan Zorgstroom in het tekort Nassaulaan (Hof van Buren). Zorgstroom kan deze bijdrage verrekenen met de subsidie ad € 450.000, die de gemeente nog uit hoofde van de CTG-regeling tegoed heeft (zie hiervoor paragraaf 2.6). Verder heeft de gemeente een bijdrage verleend in de toegang naar Grand Café Buitenrust ad € 15.000 .

De zorgaanbieders dragen zorg voor de bouw van de zgn. A-woningen in kleinschalige clusters; hierbij behoort ook de "huiskamer" , een gezamenlijke ruimte voor de bewoners. Dat geldt ook voor de B-woningen en wel één huiskamer per cluster van 24 woningen. Door de veranderingen binnen de AWBZ financiering zijn de zorgaanbieders terughoudender geworden met de bouw en inrichting van de huiskamers. Volgens bijlage 4 van het verslag van de "Informatiemarkt Welzijnsaccomodaties" van 30 september 2009 zijn er een aantal huiskamers geschrapt.

4.5.3. Welzijn

De doelstellingen van de functie "Welzijn" zijn:

- Sociale participatie
- Activering
- Informatie en advies
- Hulpverlening en begeleiding.

In het convenant(artikel 6) is overeengekomen, dat in de woonservicezones één of meer (welzijns)activiteitencentra zijn/worden gerealiseerd, "die primair een algemene welzijnsfunctie en daarnaast een specifieke functie hebben ten behoeve van de zorgbehoevenden in deze woonservicezones".

In de dorpskernen zijn de dorpshuizen te St. Laurens en Nieuw- en St.Joosland het ontmoetingscentrum. Het dorpshuis te Arnemuiden is gesloten. Het welzijnswerk is de taak van de Stichting Welzijn Middelburg (SWM), die hiervoor subsidie van de gemeente ontvangt. In twee locaties (Getij en Palet) is er één welzijnsruimte voor zowel de wsz als de Brede School. De gemeente Middelburg neemt de verantwoordelijkheid voor de welzijnsfunctie op zich. In artikel 3, lid 2c van het convenant neemt de gemeente de verplichting op zich "de via de grondtransacties verkregen financiële middelen in te zetten ten behoeve van de ontwikkeling van welzijnsaanbod".

Over de jaren 2007 t/m 2011 is € 790.003 onttrokken aan de Reserve Woonservicezones t.b.v. de welzijnsruimtes. Dat zijn ramingen. In 2009 was er nog een onttrekking van € 99.000 voor de verbouwing van het Palet, in totaliteit dus € 889.003 Met het raadsvoorstel 11-69 stemde de raad in met een bijdrage van € 250.000 in de investeringskosten van de welzijnsaccommodatie aan de Griffioenstraat,

alsmede een bijdrage van € 7500,- per jaar in de exploitatiekosten (m.i.v. van 2014).

Wij benaderen de kosten van de welzijnsruimtes in de wsz's als volgt:

Jaar	Investerings	Exploitatiekosten	Totaal
2008	* € 240.000	€ 238.513	€ 478.513
2009	** € 99.000	*** € 174.376	€ 273.376
2010	---	€ 294.550	€ 294.550
2011	**** € 250.000	€ 292.493	€ 542.493
Totaal	€ 589.000	€ 999.932	€ 1.588.932
Uit: Reserve wsz			€ 889.003
Uit: Wmo en algemene middelen			€ 699.929

*) Getij en Hof van Buren

**) Palet

***) De exploitatiekosten (accommodatie) van het Getij en Hof van Buren zaten in 2009 nog in de subsidie van SWM; in het dossier hebben wij geen specificatie aangetroffen (i.t.t. 2008)

****) Welzijnsvoorziening Griffioen

Toelichting

Het betreft de volgende (wsz gerelateerde) welzijnsaccommodaties: Dauwendaele, Palet, Getij, Hof van Buren en Griffioen.

Grand Café's

De wsz's in de kern Middelburg beschikken allen over een grand café. Het grand café van de wsz Centrum is gehuisvest in de intramurale instelling 't Gasthuis (SVRZ). In de intramurale instelling Eben Haëzer is het grand café voor de wsz West (Griffioen/'t Zand) ondergebracht.

Het grand café Getij in de Stromenwijk wordt geëxploiteerd door Arduin, dat hiervoor geen huur betaalt aan de gemeente. De gemeente huurt van Woongoed. Als tegenprestatie verzorgt Arduin het beheer.

In de wsz Zuid is in de foyer van het wijkcentrum Palet het grand café ondergebracht. De hiervoor nodige verbouwing ad € 99.000,- is onttrokken aan de Reserve Woonservicezones (zie hierboven) . De gemeente is hier eigenaar.

In de wsz Dauwendaele zit het grandcafé Buitenrust, dat is verbonden aan het verpleeghuis Buitenrust. Zorgstroom heeft de exploitatie in handen gegeven aan een particulier ondernemer.

Het grand café Willem in de wsz Noord-Oost wordt gehuurd door Zorgstroom, maar de exploitatie wordt gedaan door Philadelphia.

De gemeente financiert de grand café's dus niet. Wel is er voor een promotiecampagne eenmalig een budget van € 15.000 beschikbaar gesteld. Ook zijn er

met Resto Van Harte afspraken gemaakt om in deze locaties hun wijkrestaurants uit te baten, Zie hieronder onder 4. Diensten.

De Stichting Welzijn Middelburg (SWM) is de door de gemeente Middelburg gesubsidieerde welzijnsorganisatie, die (o.a.) belast is met het welzijnswerk in de woonservicezones. De SWM heeft een vestiging in de meeste wsz's. De missie van de SWM is:

“SWM staat als professionele maatschappelijke ondernemer midden in de samenleving en zet zich ervoor in, dat iedereen in Middelburg en omstreken aan die samenleving kan deelnemen, zich hierin thuis voelt en zich kan ontwikkelen”. De SWM heeft nog andere taken dan het welzijn in de wsz's. Wij noemen met name het cursusbureau, jeugd & jongerenwerk, opbouwwerk en buurtbemiddeling. De SWM wordt hiertoe in staat gesteld door de gemeente. De subsidies over de afgelopen jaren waren als volgt:

2007	€ 1.068.299
2008	€ 1.774.511
2009	€ 1.788.219
2010	€ 1.714.179
2011	€ 1.763.709

Wij vinden vermelding hiervan relevant, omdat een (substantieel) deel bestemd is voor het werk in de wsz's. Het beheer van de welzijnsaccommodaties was in 2008 en 2009 nog ondergebracht bij de SWM, maar vanaf 2010 is het beheer bij de gemeente. De subsidie is hiervoor gereduceerd, anderzijds was er een toename voor de huur van Porthos.

4.5.4. Diensten


Onder diensten vallen activiteiten als maaltijdbezorging, onderhoud van de woning en tuin, vervoer enz. Het gaat dan om diensten als aanvulling op wonen, zorg en welzijn. De dienstverlening richt zich niet uitsluitend op de zorgvragers, maar op alle inwoners van Middelburg. De gemeente Middelburg heeft hiervoor de organisatie Lekker Leven ingeschakeld, dat onder de naam Facilitas Middelburg deze diensten aanbiedt. Het raadsvoorstel 10-03 vermeldt onder wat willen we bereiken: “het aanbieden van een goed pakket diensten aan de inwoners van Middelburg met bijzondere aandacht voor de minder draagkrachtigen met een beperking”. Het GB 3 blz 52 en het raadsvoorstel 10-03 vermelden de volgende kosten: eenmalig € 5.000 en jaarlijks structurele kosten € 28.600,-- Tevens € 14,50 per dossier dat Lekker Leven opstart voor een personeelsvolgend budget. Deze kosten worden gedekt uit het Wmo voorzieningendeel. Verder heeft de gemeente Middelburg voor drie jaar (2010, 2011 en 2012) een subsidie beschikbaar gesteld van € 20.000 per jaar aan Resto van Harte.

4.5.5. Ondersteuning

Dit betreft met name Porthos, het loket voor de Wmo en het CJG. De kosten hiervan zijn niet uitsluitend voor de wsz's. Volgens GB3 blz 53 geeft de gemeente in totaliteit aan Porthos jaarlijks € 300.000 uit. Dit is voor het feitelijke loket (Wmo en CJG), inclusief de huisvestingslasten, exclusief kosten voor de frontliniemedewerkers.

5. Wederhoorreactie College

Onderstaande reactie ontvingen wij van het college.

Gemeente Middelburg Bestuursondersteuning			
Kanaalweg 3 Postbus 6000 4330 LA Middelburg			
Tel (0118) 675 000 Fax (0118) 623 717 info@middelburg.nl www.middelburg.nl		Rekenkamer Middelburg De heer W. van Wijngaarden p/a Postbus 6000 4330 LA Middelburg	

MIDDELBURG	zaaknr.: 39658
	categorie:
	10 OKT. 2012
	zaak type:
	toewijzer:
	foto:

uw kenmerk	uw brief van	ons kenmerk	bijlage(n)
-	10 september 2012	39658	-
contactpersoon	doorkiesnummer	datum	datum verzending
A. Rijpert	(0118) 675579	9 oktober 2012	10 OKT 2012
onderwerp	Wederhoor rapport 'Woonservicezones'		

Geachte heer Van Wijngaarden,

Op 10 september 2012 hebben wij uw conceptrapport ontvangen van uw onderzoek naar de beleidsontwikkeling en –uitvoering van de "Woonservicezones" in Middelburg. Met deze brief gaan wij in op uw verzoek om uiterlijk 10 oktober 2012 ons commentaar op uw rapport in het kader van wederhoor te retourneren.

Naar aanleiding van uw verzoek is uw rapport voorgelegd aan door u geïnterviewde personen binnen de gemeente Middelburg. De geïnterviewden hebben, na het lezen van uw conceptrapport, beperkt aanleiding gezien tot het leveren van commentaar en/of aanvullingen. In deze brief leest u een aantal opmerkingen bij uw conclusies en aanbevelingen.

Ten eerste willen wij opmerken het een ondersteuning te vinden dat ook de Rekenkamer na onderzoek van mening is dat het ingezette beleid heeft geleid tot het behalen van de gewenste maatschappelijke effecten. Zoals u in uw onderzoek heeft ervaren betreft het vormen van woonservicezones een complexe transformatie naar een vraag-gestuurde gedecentraliseerde zorgstelsel. Daarbij heeft Middelburg op dit onderwerp voorop gelopen en had dan ook weinig referenties waarvan geleerd kon worden. Wij zijn van mening dat we ondanks de veranderde omstandigheden goed het oog hebben gehouden op de stip op de horizon. Dat de weg naar die stip bochtig is, moge duidelijk zijn, dat heeft u in uw onderzoek ook geconstateerd. Dat we in onze doelstellingen zo ver zijn gekomen maakt ons trots en we vinden het daarom aangenaam uw bevindingen over het gevoerde beleid te lezen.


Ten aanzien van uw conclusies en aanbevelingen onder de thema's uitvoering en evaluatie merken we op dat we hiervan kennis hebben genomen. We zien hierin het spanningsveld terug tussen het omschreven complexe en dynamische proces en de wijze waarop hierover de raad in positie is gebracht. Ondanks dat wij van mening zijn dat de raad door de jaren heen goed is geïnformeerd, zien wij mogelijkheden voor

pagina
2 van 2

onderwerp
Wederhoor rapport 'Woonservicezones'

verbetering op de verschillende momenten van een beleidscyclus. Met de aanstaande decentralisaties staan ons weer uitdagende trajecten te wachten. Wij zullen de aanbevelingen ter harte nemen bij aanpak, uitvoering en evaluatie van die werkzaamheden.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de burgemeester,



mr. A. van den Brink



mr. H.M. Bergmann

6. Nawoord rekenkamer

Bovenstaande wederhoorreactie leidt niet tot een reactie van de rekenkamer.

Bijlage 1 Kader uit het tweede groeiboek

Hieronder uit het Tweede Groeiboek het kader, zoals vastgesteld door de gemeenteraad in de vergadering van 17 februari 2003.

Het hogere doel is het normaliseren van de situatie waarin mensen met een (intensieve) zorgvraag (bij een beperking als gevolg van een somatische of psychogeriatrische ziekte, ernstige psychosociale problemen, een lichamelijke, een verstandelijke of zintuiglijke functiebeperking of een psychische stoornis) zich bevinden.

Het beoogd maatschappelijk effect is tweeledig:

- *de genoemde zorgvragers hebben (naar vermogen) de regie over hun eigen leven terug gekregen cq. in eigen handen kunnen houden*
 - *de genoemde zorgvragers hebben (naar vermogen) zich kunnen reïntegreren in de maatschappij cq. hun plek in de maatschappij kunnen vasthouden.*
- Concreet uit zich dat in de woon- en leefsituatie van de genoemde zorgvragers.*

De kaders voor de uitwerking zijn:

- *de vier sectoren wonen, zorg, welzijn, diensten worden gescheiden opdat de zorgvrager naar eigen wens en inzicht de geboden producten kan inkopen. Actoren concentreren zich op hun kerntaak. wonen, zorg, welzijn en diensten werken vraaggestuurd: de mensen en hun eigen behoeften staan voorop. Voorzieningen die ingezet worden zijn algemeen waar mogelijk, specifiek wanneer het echt niet anders kan.*
- *er wordt voorzien in levensloopbestendige woningen die het mogelijk maken om thuiswonend, op een effectieve en efficiënte manier intensieve zorg van voldoende kwaliteit te ontvangen, tot en met 24-uurs zorg met toezicht. Deze moeten ook voor lage inkomens bereikbaar zijn. De woningen zijn bij voorkeur extramuraal, intramuraal waar noodzakelijk. De woningen worden in kleinschalige clusters gebouwd en verspreid in de wijken en zoveel mogelijk in de nabijheid van andere voorzieningen.*
- *de keuzevrijheid in zorgaanbieders moet gewaarborgd zijn*
- *voor het welzijnswerk zijn zorgvragers een expliciete doelgroep met focus op communicatieve zelfsturing, mentale veerkracht en zingeving, ook in preventieve zin. Er geldt een beschermplicht wanneer zelfsturing niet mogelijk blijkt (bijvoorbeeld bij psycho-geriatrische klachten). Het welzijnswerk is bovendien wijkbreed beschikbaar voor alle wijkbewoners.*
- *zorgvragers zijn voor de sector diensten een expliciete doelgroep, met focus op drie niveau's: steun bij het dagelijks huishouden, het bezoeken van de omgeving, het actief deelnemen aan de maatschappij. De diensten zijn bovendien wijkbreed beschikbaar voor alle wijkbewoners.*
- *de gemeente voert de regie. Er is commitment van meerdere partijen nodig, de vernieuwing moet in samenwerking uitgevoerd worden.*

- *potentiële locaties worden bij voorrang voor realisering van de woonservicezone bestemd* *tijdige informering van de raad over gewijzigde cq. nieuw vastgestelde wetgeving.*
- *de mogelijkheden om oudere (echt)paren waarvan een van beide partners zorg behoeft, zolang als mogelijk is samen te laten wonen, zullen maximaal benut worden.*
- *de kwaliteit van zorg voor de meest kwetsbaren is gewaarborgd. Er blijft voldoende capaciteit voor mensen, die vanwege hun zeer intensieve en complexe zorgvragen aangewezen blijven op 24-uurs zorg en toezicht in een intramurale (kleinschalige) woning of in een woonzorgcomplex met voldoende zorginfrastructuur en serviceruimte.*
- *mantelzorg wordt erkend als fundamentele bijdrage aan de zelfredzaamheid en de kwaliteit van leven van zorgvragers. Het verlenen van mantelzorg mag niet ten koste gaan van de mantelzorger zelf of de maatschappelijke participatie van de mantelzorger.*

Wij gaan vooralsnog uit van de volgende meetpunten:

- *een planning op hoofdlijnen voor de realisering van de verschillende woonvormen;*
- *een overzicht van de lokale voorzieningen en producten op wonen, zorg, welzijn en diensten;*
- *een tevredenheidsonderzoek onder de doelgroepen;*
- *meerjarige convenanten met de verschillende actoren;*
- *een kaartbeeld van de voorzieningen voor het toetsen van de spreiding;*
- *toetsing van het basispakket aan de eis van bereikbaarheid voor de laagste inkomens;*
- *inzicht in de behoeften en positie van de mantelzorgers.*

Bijlage 2 Toelichting onroerend goed transacties

Hieronder volgt een toelichting en specificatie van de onroerend goed transacties uit tabel 2 op blz 20.

Roggeveenhuys: Transactieoverzicht d.d. 7-9-2010 vermeldt een aankoop van 1.600.000 en een verkoop van 3.446.192. Het overzicht ontwikkeling reserve woonservicezones vermeldt een resultaat van 1.738.142, omdat er nog een kostenpost was van 108.050. Derhalve resultaat:
 $3.446.192 -/-(1.600.000 + 108.050) = 1.738.142$

Vlissingestraat: transactieoverzicht vermeldt een resultaat van 1.661.085 -/127.021 = 1.534.064. Hierop is in mindering gebracht voor dekking stadskantoor 1.200.000, zodat resteert t.b.v. de reserve WSZ 334.064

Bachtensteene: verkoopprijs aan SWO conform exploitatieopzet mei 2011; als SWO een verkoopopbrengst behaalt uit St. Willibrord van meer dan 1.265.000, dan wordt de opbrengst van Bachtensteene verhoogd met die meeropbrengst tot aan maximaal 665.000,--.

Swerfrust: verwacht verlies volgens dienst Ruimte € 170.000

Griffioen: conform exploitatie-opzet van 20-9-2011; verkoop ad € 2.000.000 aan Zorgstroom is geëffectueerd, resterende kavels ad € 1.200.000 aan Woongood nog te effectueren.

Olmenlaan: de exploitatie is in 2008 afgesloten. Volgens het jaarverslag 2008 is het resultaat € -/578.000

Gerbrandyalaan: de exploitatie is in 2009 afgesloten, resultaat € 169.000 na een eerdere winstneming van € 200.000, totaal € 369.000

Noordweg-Noordsingel: conform exploitatie-opzet 25-7-2011

Oranjelaan/Nassaulaan/Sportlaan: De exploitatie is in 2008 afgesloten, het jaarverslag 2008 vermeldt een resultaat van € 60.000 na een eerdere winstneming ad € 400.000 in 2006, derhalve € 460.000

Churchillaan: expl.opzet 2-11-2011; zie ook raadsvoorstel 11-156. Er zijn gesprekken met Woonzorg Nederland over aanpassingen van het plan (woonzorgcomplex met 46 woningen).

Papisland: de exploitatie is in 2010 afgesloten, het jaarverslag 2010 vermeldt een resultaat van € 285.000. Eerder was al € 300.000 winst genomen, totaal € 585.000.

De status van de overige woonservicezones is als volgt.

- Compagnieplein Centrum: in mei 2012 is een exploitatieopzet door de raad herzien. Met Woongoed is overeengekomen, dat de grondprijs zodanig zal worden vastgesteld, dat de gemeente op deze locatie geen verlies lijdt.
- Clasiestraat Arnhem, een zorgcomplex(groepswoningen) van SVRZ. Verder een nieuwe supermarkt met daarboven huur- en koopappartementen. Inmiddels afgesloten: opbrengsten € 561.870 -/- 603.897 = € -/- 42.027 . Dit verlies is t.l.v. de voorziening en reserve grondbedrijf gebracht.
- Dokstraat Arnhem (woonzorgcluster met 24 type B woningen en 4 type C) . De exploitatie is in 2011 afgesloten. Het jaarverslag 2011 vermeldt een resultaat van € -/- 297000.
- Nieuwland Zuid (Quarleshavenstraat). Woonzorgcluster met groepswoningen en (zorg)appartementen, maar ook starterswoningen. Volgens exploitatieopzet van 4-10-2011 totaal opbrengsten € 3.744.150 -/- totaal kosten € 2.757.745 = € 986.405,--

De w.s.z.'s te Arnhem en Nieuw- en St. Joosland maken deel uit van uit- dan wel inbreidingsplannen.

Bijlage 3 Lijst van Geïnterviewden

Mevr. T. de Bruin, beleidsmedewerker Stedelijk Sociaal Beleid gemeente Middelburg
R.H. van Eijkelenburg, fractievoorzitter D66 gemeenteraad Middelburg
R. Heijboer, directeur SVRZ
L.Q. Phernambucq, voorzitter Raad van Bestuur Zorgstroom
en drs. P.A.E. de Boevere, lid Raad van Bestuur Zorgstroom
E. Roest, afdelingshoofd SSB gemeente Middelburg
A.A. de Vries, wethouder Gemeente Middelburg
J. Zwemer, fractievoorzitter CDA gemeenteraad Middelburg

Bijlage 4 Geraadpleegde literatuur

Extern:

- Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie: samenwerken aan wonen, welzijn en zorg 2007-2011 Beter (t)huis in de buurt
- Zeeland Woonzorgland, notitie van 28-2-2003 Provincie Zeeland
- Interimbeleid Leefbaarheid 2012, Provincie Zeeland
- Jaarverslag 2011 Stichting Woongoed Middelburg
- Redzaam Ouder, Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, , Den Haag 2012.
- Het Stagg-model, Aedes-Acares Kenniscentrum Wonen-Zorg, Utrecht, 2001
- Effecten woonservicegebied Middelburg Noord-Oost, Radboud University Nijmegen, Nijmegen september 2012

Intern:

- Raadsvoorstellen en notulen gemeenteraad 2003-2011
- Verslagen commissies ruimte en maatschappelijke Zaken 2003-2012
- Groeiboeken "de woonservicezone" 1, 2 en 3.
- Verslag informatiemarkt welzijnsaccomodaties
- Notitie grand café's
- Programmabegrotingen 2005 – 2011
- Jaarverslagen 2005 – 2011
- Nieuwsbrieven woonservicezone

Websites:

- www.woonzorg.nl
- www.woongoed.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.sev.nl
- www.kenniscentrumwonzorg.nl
- www.cebeon.nl

Bijlage 5 Deelnemers convenant Woonservicezone

Stichting Arduin
Stichting Emergis
Gemeente Middelburg
Stichting Philadelphia Zorg, regio Zeeland
Provincie Zeeland
Stichting voor Regionale Zorgverlening (SVRZ)
Stichting Welzijn Middelburg
Stichting Werkt voor Ouderen
Stichting Zorgverlening van de Gereformeerde Gemeenten in Zeeland
Stichting Woongoed Middelburg
Woonzorg Nederland
Zorgkantoor Zeeland
Stichting Zorgstroom (daarvoor Zorgstroom en SPOW)
Stichting Het Gors

Bijlage 6 Lijst met gebruikte afkortingen

AWBZ Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek B.V.
CIZ Centrum Indicatiestelling Zorg
CJG Centrum voor Jeugd en Gezin
CS College Sanering
CTG College Tarieven Gezondheidszorg
GB Groeiboek
ISV Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
SEV Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
SVRZ Stichting Voor Regionale Zorgverlening
SWM Stichting Welzijn Middelburg
SWO Stichting Werkt voor Ouderen
VPT Volledig Pakket Thuis
VROM Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Wmg Wet Marktordening Gezondheidszorg
WMZO Stichting Wonen met Zorg en Ondersteuning
WSZ woonservicezone
WVG Wet Voorzieningen Gehandicapten (opgegaan in Wmo)
WZV Wet ZiekenhuisVoorzieningen
ZVW zorgverzekeringswet
ZZP ZorgZwaartePakket