

Onderzoeksrapport

Bösdael, wonen met zorg in Beesel

*‘Een onderzoek naar de herkomst van de bewoners van
Bösdael en hun aandeel in de gemeentelijke WMO-
uitgaven’*



Rekenkamercommissie gemeente Beesel

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie

Externe leden:

- drs. R.G.L. (Robert) Peeters RA (voorzitter)
- drs. R.G.M. (Richard) van Loosbroek
- mr. F.J.L.M. (Frank) Claus

Interne leden*:

- A.J. (Bert) Holman MAC
- P.J.I.M. (Patrick) Jacobs
- mr. L (Leila) Zariouh

* Dit rapport is opgesteld onder begeleiding van mw. A.J.M. Roelofs-Janssen en dhr. W.E. Van Zegveld, welke beiden gedurende de periode 2011-2014 als intern lid betrokken zijn geweest bij de rekenkamercommissie Beesel.

Secretariaat rekenkamercommissie

Ambtelijk secretaris:

drs. E.J.C. (Esther) Apeldoorn-Feijts

Adres:

Postbus 4750
5953 ZK Reuver

Telefoonnummer:

077-474 9292

E-mail:

rekenkamercommissie@beesel.nl

Website:

www.beesel.nl

Oktober 2014

Inhoud

1. Voorwoord
2. Aanleiding & doelstelling
3. Samenvatting

Bijlagen

- I. Bestuurlijke hoor en wederhoor:
 - a. Reactie college van burgemeester en wethouders van Beesel op de rapportage van de rekenkamercommissie;
 - b. Nawoord rekenkamercommissie
- II. Onderzoeksrapport: “Bösdael, wonen met zorg in Beesel”

Voorwoord

Met veel genoegen presenteert de rekenkamercommissie van de gemeente Beesel het rapport naar aanleiding van het onderzoek naar de maatschappelijke effecten van de wijk Bösdael.

Bösdael is een bijzondere wijk waar jong en oud, mobiel en zorgbehoevend, samen kunnen wonen en leven. Vanaf het begin is de doelstelling geweest om een gemêleerde bevolkingsopbouw te realiseren in deze wijk. De rekenkamercommissie heeft onderzocht of deze doelstelling ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Daarnaast is onderzocht of de realisatie van Bösdael heeft geleid tot een disproportionele toename van de WMO uitgaven door een verhuizing van zorgbehoevenden vanuit andere gemeenten naar Bösdael. Tenslotte is nagegaan in hoeverre de gemeente instrumenten inzet om de bevolkingssamenstelling van Bösdael te beïnvloeden. De uitkomsten van het onderzoek treft u aan in het voorliggende rapport.

De rekenkamercommissie wil met haar rapporten de gemeentelijke leer- en verbeterprocessen stimuleren en aanbevelingen doen waardoor de gemeente Beesel doeltreffender, doelmatiger en rechtmatiger kan werken. Wij vertrouwen erop met dit rapport een bijdrage te leveren aan het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Wij wensen u veel leesplezier toe en danken alle betrokkenen voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Drs. R.G.L. Peeters RA
Voorzitter rekenkamercommissie Beesel

Aanleiding

Aan de rand van het centrum van Reuver ligt de nieuwbouwwijk Bösdal. De wijk is begin 2008 opgeleverd en bestaat uit acht appartementsgebouwen met koop- en huurappartementen, waarvan enkele door De Zorggroep zijn ingericht als zorgappartementen. De verhouding koop staat tot huur is 35 staat tot 115. In percentages uitgedrukt, betekent dit dat 24% van de woningen zijn koopwoningen en 76% zijn huurwoningen. De originele intentie bij het ontwerpen van Bösdal is het creëren van een wijk die doelbewust gemêleerd is qua leeftijdsopbouw van de bewoners. Het was, en is, de intentie om een wijk te hebben die aantrekkelijk is voor zowel jonge gezinnen, eventueel met schoolgaande kinderen, als ook zorgbehoevende senioren.

Bouwkundig niveau

De woningen zijn gerealiseerd als levensloopgeschikte appartementen. Dit houdt in dat de woningen geschikt zijn voor iedereen, ongeacht hun levensfase. De woningen zijn zo gebouwd dat de bewoners erin kunnen blijven wonen als hun levensomstandigheden veranderen, bijvoorbeeld door ouderdom, ziekte of een handicap. De appartementen zijn voorzien van de modernste technieken op het gebied van communicatie en veiligheid, zogenaamde domotica.

Wijkniveau

Om een wijk te hebben die ook aantrekkelijk is voor bewoners die tot uiteenlopende levensfasen behoren, vindt men voorzieningen die elk bij een andere levensfase passen. Er zijn twee scholen, basis- en vervolgonderwijs, ten behoeve van de gezinnen met schoolgaande kinderen. De onderwijsvoorzieningen zijn onderdeel van de brede school "Bösdal Centrum voor het Kind" en Bisschoppelijk College Broekhin. Sporthal "de Schans" en openlucht zwembad "de Bercken" liggen aan de rand van de wijk.

Bösdal Centrum voor het Kind speelt als brede school een belangrijke rol in het kader van de activering en integratie van en de participatie met verschillende doelgroepen, zoals ouderen en allochtone gezinnen. Deelnemers in dit project zijn de Zorggroep Noord-Limburg, BC Broekhin, de Stichting Wel.kom, Woongoed 2-Duizend, Bösdal Centrum voor het Kind, IVN en de gemeente Beesel. Afgevaardigden van deze geledingen hebben een projectgroep gevormd, die activiteiten inventariseert en bedenkt om Ontmoeting Jong en Oud verder vorm te geven.

Woningverdeling

Op verschillende niveaus wordt getracht een woonwijk in te richten en in stand te houden die er expliciet op gericht is om sociale interactie te stimuleren en te faciliteren. Het verwerven van een woning in deze wijk is niet strikt voorbehouden aan de autochtone inwoners van Beesel.

Een belangrijke speler in dezen is *De Zorggroep*. De Zorggroep is in 2008 ontstaan uit een fusie tussen drie zorgorganisaties: Thuiszorg Midden-Limburg, Stichting Land van Gelre en Gulick en Zorggroep Noord-Limburg. *De Zorggroep* is met verschillende zorgdiensten en vele woon- en zorgcentra gericht op iedereen in Noord- en Midden-Limburg die zorg nodig heeft, van jong tot oud.

Dit bedrijf heeft Noord- en Midden-Limburg als verzorgingsgebied. Voor zover *De Zorggroep*, als verhuurder, actief op zoek gaat naar bewoners, vinden die wervingsactiviteiten dus plaats in het hele verzorgingsgebied van *De Zorggroep*. Voor zover op dit moment bekend, is het zoeken naar bewoners eerder passief te noemen. Bösdael staat op de internetpagina van *De Zorggroep* vermeld als servicecomplex in de regio Tegelen.

Een tendens is dat bewoners zo lang mogelijk zelfstandig wonen en daardoor geen aanspraak maken op dure verzorgingstehuizen. Dit betekent echter wel dat de woningen in Bösdael een ander voorzieningenniveau dienen te bieden dan reguliere woningen. Hieraan is op bouwkundig niveau tegemoetgekomen.

Gevolgen voor de gemeente

De wijk Bösdael is er specifiek op gericht om geschikt te zijn voor elke levensfase. Een van de aspecten is dat de woningen en de wijk zowel stimuleren als faciliteren dat bewoners zo lang mogelijk in hun eigen woning kunnen blijven. Een doelstelling van Bösdael is dat bewoners zo lang mogelijk zelfstandig wonen en daardoor geen aanspraak maken op dure verzorgingstehuizen.

Het enkele feit echter, dat de aanspraak op een plaats in een duur verzorgingstehuis wordt uitgesteld, betekent niet dat er geen zorgvraag zal ontstaan. Speciale zorgvoorzieningen dienen nu thuis gerealiseerd te worden. Een vergoeding hiervan geschiedt niet op grond van de AWBZ, maar op grond van de WMO. (Wat hetzelfde is gebleven, is dat de ontvangers nog steeds een eigen bijdrage moeten betalen.) Dit betekent dat die zorgvoorzieningen nu wel op de gemeentelijke begroting drukken. Op dit moment bestaat dan ook het gevoel dat in de wijk Bösdael relatief meer beroep wordt gedaan op de WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning) dan in andere wijken. Laatstgenoemde aspecten zou vervolgens impliceren dat Bösdael voor de gemeente relatief duur is vanwege die voorzieningen.

Het ontstane gevoel

Dat de zorgvraag in de wijk Bösdael groter is dan in andere wijken, is een eerste vermoeden dat nadere beschouwing behoeft. Gezien de doelstelling van Bösdael, het langer zelfstandig blijven wonen, is de verwachting dat zich dit vertaalt in een relatief grotere zorgvraag. Op het moment dat in een wijk een grotere zorgvraag ontstaat, is het logische gevolg dat vanuit die wijk ook een grotere vraag om vergoedingen op grond van de WMO ontstaat.

Er bestaat onduidelijkheid over de vraag op welke wijze de bewoners van Bösdael hun woning in Bösdael hebben verworven. Wie bepaalt of iemand wel of niet in Bösdael komt te wonen? Op welke manier wordt dat bepaald? Heeft de gemeente hier een stem in, of is het strikt voorbehouden aan de verhuurder, in casu *De Zorggroep*?

Gezien het voorgaande ontstaat het gevoel dat van de gemeentelijke voorzieningen, die uiteraard bedoeld zijn voor de inwoners van Beesel, verhoudingsgewijs meer gebruikt worden door "importbewoners", mede doordat de bewoners aangetrokken worden vanuit een geografisch beduidend groter gebied dan de gemeente Beesel, namelijk het verzorgingsgebied van *De Zorggroep*.

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om deze gevoelens en veronderstellingen te objectiveren middels een exploratief onderzoek en tevens inzichtelijk te maken op welke wijze de gemeente sturing geeft aan de demografie van Beesel, en meer in het bijzonder de wijk Bösdael.

Doelstelling

De bedoeling van de initiatiefnemers van Bösdal was om een wijk te maken waar ouderen met een zorgindicatie op een zo normaal mogelijke manier kunnen wonen. In de wijk wonen ouderen met een indicatie voor intramurale zorg in zelfstandige woningen (op basis van het scheiden van wonen en zorg). De bevolking van de wijk is gemêleerd omdat er naast gelabelde woningen ook niet-gelabelde woningen worden verhuurd (en verkocht).

De rekenkamercommissie wil onderzoeken of het doel van Bösdal om een wijk te realiseren met gemêleerde bevolkingssamenstelling is geslaagd. Daarnaast wil de rekenkamer weten of de realisatie van Bösdal heeft geleid tot een disproportionele toename van de Wmo-uitgaven doordat veel zorgbehoevenden van buiten de gemeente naar Bösdal zijn verhuisd. Deze suggestie is in het politieke debat meerdere keren gedaan. Tenslotte wil de rekenkamercommissie weten in hoeverre de gemeente instrumenten inzet om de bevolkingssamenstelling van Bösdal te beïnvloeden.

In het licht van de doelstelling van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Heeft de wijk Bösdal een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw?
2. Heeft de wijk Bösdal een 'aanzuigende werking' op ouderen van buiten de gemeente?
3. Doen de inwoners van Bösdal een onevenredig groot beroep op de gemeentelijke Wmo-gelden?
4. Welk beleid hebben de gemeente, de Zorggroep en/of Woongroep 2000 gevoerd ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal?
5. Heeft de gemeente SMART-geformuleerde beleidsdoelen vastgesteld voor de realisatie van Bösdal en is er ten aanzien van het project Bösdal sprake van een goed functionerende beleidscyclus?

De rekenkamercommissie Beesel heeft zich bij dit onderzoek laten ondersteunen door adviesbureau Companen. Voor uitvoering van het onderzoek heeft Companen gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden, te weten data-analyse, dossier-studies en interviews.

Met het oog op het exploratieve karakter van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen om de ambtelijke en bestuurlijke (weder)hoor in een keer te laten plaats. Hiertoe is het integrale rapport aangeboden aan het college. De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie zijn opgenomen onder bijlage I.

Samenvatting

1. Doel van het onderzoek

Bösdael is een bijzondere wijk waar jong en oud, mobiel en zorgbehoevend, samen kunnen wonen en leven. Vanaf het begin is de doelstelling geweest om een gemêleerde bevolkingsopbouw te realiseren in deze wijk. De rekenkamercommissie heeft onderzocht of deze doelstelling ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Daarnaast is onderzocht of de realisatie van Bösdael heeft geleid tot een disproportionele toename van de WMO uitgaven door een verhuizing van zorgbehoevenden vanuit andere gemeenten naar Bösdael. Tenslotte is nagegaan in hoeverre de gemeente instrumenten inzet om de bevolkingssamenstelling van Bösdael te beïnvloeden.

2. Conclusies

We hebben voor het onderzoek naar de bevolkingssamenstelling en het gebruik van Wmo-voorzieningen in de wijk Bösdael in hoofdstuk 2 vijf onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen worden in de vervolghoofdstukken beantwoord.

Heeft de wijk Bösdael een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw?

In het normenkader hebben we bepaald dat we de bevolkingssamenstelling van Bösdael als demografisch gemêleerd beschouwen als het aandeel oudere huishoudens (75+) in de niet-gelabelde appartementen minder dan 10% afwijkt van het aandeel oudere huishoudens in de gemeente als geheel.

In de gemeente Beesel is 9% van de bevolking 75 jaar of ouder. In Bösdael is dat 60%. Kijken we alleen naar de bewoners van de niet gelabelde woningen in Bösdael dan is 40% van de bewoners 75 jaar of ouder. Het aandeel inwoners tot 55 jaar bedraagt in de gemeente Beesel als geheel 65%. In de niet-gelabelde woningen in Bösdael is dat 18%. We kunnen dus concluderen dat de wijk Bösdael een relatief 'grijze' bevolking heeft. Het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de niet-gelabelde woningen van Bösdael wijkt 33% af van het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de gemeente als geheel. Op grond van de door ons bepaalde norm heeft Bösdael dus geen demografisch gemêleerde bevolking.

Heeft de wijk Bösdael een 'aanzuigende werking' op ouderen van buiten de gemeente?

In het normenkader hebben we bepaald wanneer we aannemen dat Bösdael een aanzuigende werking heeft op inwoners van buiten de gemeente: als het aandeel eerste generatie inwoners dat van buiten de gemeente naar een niet-gelabelde woning in Bösdael verhuisde en/of het aandeel latere generaties inwoners die van buiten de gemeente naar een niet-gelabelde woning in Bösdael verhuisde, meer dan 10% hoger is dan het aandeel inwoners dat van buiten de gemeente is verhuisd naar de andere nieuwbouwwijk in de gemeente: Offenbeker Bemden (eerste generatie bewoners en tweede of latere generaties bewoners). Bösdael heeft op basis van de door ons gehanteerde normen geen aanzuigende werking op vestigers van buiten de gemeente. Het aandeel vestigers van buiten de gemeente in Offenbeker Bemden ligt aanzienlijk hoger dan het aandeel vestigers in Bösdael.

We nemen aan dat Bösdal een aanzuigende werking heeft op *ouderen* van buiten de gemeente als het aandeel huishoudens waarvan de oudste bewoner 75 jaar of ouder is in de eerste en/of latere generaties inwoners die van buiten de gemeente naar Bösdal verhuisde, meer dan 10% hoger is dan het aandeel huishoudens waarvan de oudste bewoner 75 jaar of ouder is dat van buiten de gemeente is verhuisd naar Offenbeker Bemden (eerste generatie bewoners en tweede of latere generaties bewoners).

We hebben de leeftijdsopbouw van de vestigers in Bösdal vergeleken met Offenbeker Bemden. Van de huishoudens die zich van buiten de gemeente vestigden in Offenbeker Bemden was de oudste inwoner voor het overgrote deel jonger dan 55 jaar (85% eerste generatie; 94% latere generaties). Van de huishoudens die zich van buiten de gemeente in Offenbeker Bemden vestigden was in 3% van de gevallen de oudste bewoner ouder dan 65 jaar. Van geen van deze huishoudens was de oudste bewoner ouder dan 75 jaar.

Op grond van de door ons gehanteerde normen concluderen we dat Bösdal een aanzuigende werking heeft op ouderen van buiten de gemeente. Als kanttekening hierbij plaatsen we dat het aantal oudere huishoudens (oudste bewoner 75+) dat zich van buiten de gemeente Beesel heeft gevestigd in Bösdal getalsmatig zeer beperkt is. Het gaat om 13 huishoudens (negen eerste generatie; vier latere generaties).

Doen de inwoners van Bösdal een onevenredig groot beroep op de gemeentelijke Wmo-gelden?

In het normenkader hebben we bepaald dat we uitgaan van een verhoudingsgewijs groot gebruik van Wmo-ondersteuning door inwoners van Bösdal als het gebruik van Wmo-voorzieningen meer dan 10% hoger ligt dan het gemiddelde gebruik van Wmo-voorzieningen in de gemeente. We hebben hiervoor:

- het gebruik van Wmo-ondersteuning door de inwoners van Bösdal afgezet tegen de gemiddelde consumptie van Wmo-ondersteuning in de gemeente (inclusief en exclusief de gelabelde woningen);
- de Wmo-verstrekingen weergegeven naar leeftijdsklasse;
- gekeken of een groot deel van de inwoners van Bösdal die zich van buiten de gemeente in de wijk hebben gevestigd binnen een jaar een Wmo-voorziening hebben aangevraagd;
- een inschatting gemaakt van de uitgaven aan Wmo-voorzieningen verstrekt aan inwoners van Bösdal in relatie tot de totale uitgaven aan Wmo-voorzieningen.

Op grond van de uitgevoerde analyses kunnen we concluderen dat in Bösdal verhoudingsgewijs een groot beroep wordt gedaan op Wmo-voorzieningen. Dat geldt voor het aantal verstrekte voorzieningen per 100 inwoners van de wijk, maar ook als we de vergelijking maken per leeftijdsklasse. Inwoners tussen de 55 en 84 jaar oud maken meer gebruik van Wmo-voorzieningen dan hun leeftijdsgenoten in de rest van de gemeente (voor inwoners jonger dan 55 en ouder dan 84 geldt dat niet). Als gevolg hiervan is het aandeel van de kosten van Wmo-voorzieningen die zijn verstrekt aan inwoners van Bösdal op het totaal aan kosten voor Wmo-voorzieningen verhoudingsgewijs groot (ca. 30% van de kosten op 2% van het totaal aantal inwoners).

Het moment dat voorzieningen worden aangevraagd ligt in 60% van de gevallen minimaal een jaar na de verhuizing naar Bösdael. Daarbij is geen verschil tussen verhuizers uit de gemeente Beesel en vestigers van buiten de gemeente. We kunnen dus niet concluderen dat vestigers van buiten de gemeente verhoudingsgewijs een groot beroep doen op ondersteuning uit de Wmo.

Welk beleid hebben de gemeente, de Zorggroep en/of Woongoed 2000 gevoerd ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdael?

Het beleid ten aanzien van de woningtoewijzing in Bösdael is opgesteld door de Zorggroep en Woongoed 2000. Het beleid is erop gericht een diverse bevolkingssamenstelling te realiseren in de wijk. Dat wil zeggen dat er naast zorgbehoevenden ook niet-zorgbehoevenden in de wijk wonen. Hiertoe is zowel voor de gelabelde woningen als voor de niet-gelabelde woningen een bijzonder toewijzingsregime van toepassing.

De gemeente stuurt niet op de toewijzing van woningen in Bösdael. De gemeente heeft geen Huisvestingsverordening vastgesteld en heeft dus geen instrumentarium om de bevolkingssamenstelling van Bösdael te beïnvloeden. Uit geen enkel beleidsdocument blijkt bovendien dat de gemeente ooit de intentie heeft gehad om dit te doen.

Heeft de gemeente SMART-geformuleerde beleidsdoelen vastgesteld voor de realisatie van Bösdael en is er ten aanzien van het project Bösdael sprake van een goed functionerende beleidscyclus?

De bemoeienis van de gemeente met de realisatie van Bösdael was vrijwel volledig gericht op de 'fysieke' kant: de locatiekeuze, de grondtransactie, de planologische inpassing, etc. De gemeente heeft zich niet bemoeid met het zorgconcept dat door de Zorggroep en Woongoed 2000 werd uitgewerkt. Op grond van het dossieronderzoek komen we daarom tot de conclusie dat de gemeente geen beleid heeft gevoerd ten aanzien van de demografische samenstelling van Bösdael en/of het zorgconcept dat in Bösdael werd ontwikkeld. De gemeente heeft geen eigen (SMART) beleidsdoelen voor Bösdael geformuleerd. Dat betekent dat er ook geen sprake is (en kan zijn) van een beleidscyclus.

3. Aanbeveling

Het onderzoek naar de herkomst van de bewoners van Bösdael en hun gebruik van Wmo-voorzieningen is geen evaluatie van gemeentelijk beleid. De gemeente heeft over dit onderwerp immers geen beleid geformuleerd. Terugkijkend vindt de rekenkamercommissie deze keuze gerechtvaardigd. Dat neemt niet weg dat de rekenkamercommissie het naar de toekomst toe raadzaam acht beleid te formuleren.

Wij adviseren het college in overleg met Woongoed 2000, de Zorggroep en het zorgkantoor beleid te formuleren ten aanzien van de huisvesting van senioren en andere bijzondere doelgroepen in de gemeente, waarbij de ontwikkeling van de lokale vraag naar verschillende vormen van wonen met zorg (intramuraal en extramuraal) goed in beeld wordt gebracht en wordt ingegaan op de kosten die zijn gemoeid met de ondersteuning en begeleiding van zelfstandig wonende doelgroepen en aan de afstemming tussen het Wmo-beleid, de Zorgverzekeringswet en de AWBZ/Wlz.

Toelichting

In Bösdael bieden Woongoed 2000 en de Zorggroep een bijzonder concept voor wonen en zorg. Inwoners kunnen er in hun eigen woning blijven wonen ongeacht de zorgbehoefte die zij (op latere leeftijd) ontwikkelen. Door geschikte woningen en goede faciliteiten voor ondersteuning en zorg verhuizen de bewoners van de wijk als zij behoefte krijgen aan zorg niet, of pas veel later naar een intramurale voorziening. Daarmee past het concept van Bösdael goed bij de maatschappelijke trend van langer zelfstandig wonen en het rijksbeleid gericht op scheiden van wonen en zorg. Ons onderzoek wijst uit dat de gemeente zich in de ontwikkelfase van Bösdael niet actief heeft bemoeid met het woon-zorgconcept dat voor de wijk werd ontwikkeld.

Dat mag tegen het licht van de huidige ontwikkelingen enige bevreemding wekken, maar is niet zo verbazend als we bedenken dat in de periode waarin het concept voor Bösdael werd uitgewerkt de taken van de gemeente op het gebied van zorg en ondersteuning zeer beperkt waren. De gemeente verstrekke in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten voorzieningen aan inwoners met een fysieke beperking. Daarnaast formuleerde de gemeente preventief gezondheidsbeleid (bijvoorbeeld gericht op bewegen van kinderen, inspecties van sporthallen, bestrijden van infectieziekten, etc.).

Met de invoering van de Wmo kreeg de gemeente een grotere verantwoordelijkheid op het gebied van ondersteuning en zorg. Het Wmo-beleid richt zich op het faciliteren van de zelfstandigheid van mensen met een fysieke beperking (of een psychisch probleem). Deze taak is vastgelegd in de Wmo (in de prestatievelden en in de compensatieplicht). Vanaf dat moment deed zich het probleem voor van de 'split incentives': de kosten voor een effectieve maatschappelijke ondersteuning kwamen voor rekening van de gemeente, terwijl de besparingen op (intramurale) zorg werden ingeboekt op rijksniveau (in de AWBZ). In Bösdael is dit effect maximaal geweest, aangezien een groot deel van de zelfstandige woningen in het project diende ter vervanging van (AWBZ-gefinancierde) intramurale plaatsen. Het probleem van 'split incentives' neemt verder toe met de invoering van de nieuwe Wmo waarin de gemeente een (nog) grotere verantwoordelijkheid krijgt voor de ondersteuning van inwoners met een zorgvraag.

De Wmo-uitgaven in Bösdael zijn relatief hoog. Hoewel we dit niet specifiek hebben onderzocht is het plausibel dat dit mede te maken heeft met de mogelijkheid van inwoners om in Bösdael zelfstandig te blijven wonen, ook als de omvang van de zorgvraag toeneemt. (In wijken waar de randvoorwaarden voor zelfstandig wonen met zorg ontbreken, verhuizen ouderen eerder naar een verpleeghuis. De ondersteuning van deze ouderen drukt vanaf dat moment niet meer op de begroting van de gemeente.) In Bösdael is gekozen voor een concept waarin de appartementen worden verhuurd als zelfstandige woning, maar ook onder het regime van de AWBZ kunnen worden gebracht als de zorgvraag van de bewoner daarom vraagt. Deze flexibiliteit leidt er tot nu vooral toe dat bewoners relatief lang zelfstandig blijven wonen. Gezien het aanzienlijke (en toenemende) beslag dat de Wmo-uitgaven leggen op de begroting van de gemeente raden wij het college aan in overleg te treden met de Zorggroep, Woongoed 2000 en het zorgkantoor (Univé/VGZ) om afspraken te maken over het moment waarop inwoners van Bösdael overgaan van gemeentelijke ondersteuning naar bekostiging uit de AWBZ/Wlz. De Wmo 2015 stelt immers dat het college een maatwerkvoorziening kan weigeren 'indien de cliënt aanspraak heeft op verblijf in een instelling op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, dan wel er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt daarop aanspraak kan doen gelden en weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit dienaangaande' (Artikel 2.3.5, zesde lid).

In Bösdael kan deze regel stringent worden toegepast zonder dat dit (vergaande) consequenties heeft voor de betreffende bewoners. Zij hoeven immers niet te verhuizen als zij van het Wmo-regime naar het AWBZ/Wlz-regime overgaan.

Voor nieuwe woonzorgcomplexen in de gemeente adviseren we het college om gedegen onderzoek te doen naar de lokale vraag naar de te realiseren woningen. Uit kostenoverwegingen is het van belang dat dergelijke projecten zo veel mogelijk zijn gericht op inwoners met een bijzondere huisvestings- en/of zorgvraag in de gemeente Beesel.

Bijlage I.a

Reactie college van burgemeester en wethouders van Beesel op de rapportage van de rekenkamercommissie (ontvangen d.d. 27-08-2014).

Rekenkamercommissie Beesel

Reuver: 27-08-2014
Uw kenmerk:
Ons kenmerk: 201410913
Onderwerp: rapport RKC onderzoek Bosdael

Geachte rekenkamercommissie,

Met interesse hebben wij kennis genomen van het conceptrapport 'Bosdael, wonen met zorg in Beesel'. Graag werken wij mee aan uw verzoek om de ambtelijke en bestuurlijke wederhoor ineens vorm te geven.

Wat betreft de ambtelijke wederhoor kunnen we kort zijn. Het rapport bevat ons inziens geen feitelijke onjuistheden.

Ten aanzien van de bestuurlijke wederhoor merken wij het volgende op.

Uit het onderzoek blijkt kort gezegd dat de 90 niet-gelabelde woningen door 'te oude mensen' worden bewoond. U concludeert dat daarmee niet voldaan is aan de doelstelling van een gemêleerde bevolkingssamenstelling in de wijk. Op grond van de oorspronkelijke doelstelling kunnen wij die conclusie volgen. Wij vragen aandacht voor het feit dat de wijk uit het onderzoek wel goed gemêleerd blijkt te zijn waar het gaat om gezonde versus zorgbehoevende bewoners. In het onderzoek missen we aandacht voor het feit dat er binnen de wijk ruimschoots interactie is tussen schoolgaande jeugd en ouderen. Dit zijn twee effecten die weliswaar niet behoren tot de oorspronkelijke doelstelling, maar die wel degelijk van belang zijn in het dagelijks functioneren van de wijk. Wij zouden graag een nuancerende opmerking in deze richting in het rapport opgenomen zien.

Kijk voor
actuele openingstijden
op onze website
www.beesel.nl

Raadhuisplein 1
5953 AL Reuver

Postbus 4750
5953 ZK Reuver

T 077 474 92 92
F 077 474 58 88

www.beesel.nl
info@beesel.nl

BNG 28.50.00.780
IBAN: NL50BNGH0285000780
BIC: BNGHNL2G
KvK nummer: 14130743

In het rapport maakt u een vergelijking met de wijk Offenbeker Bemden. Wij wijzen erop dat beide wijken met een andere doelstelling en voor een andere doelgroep gebouwd zijn. Ook op dit punt zou een nuancerende opmerking in het rapport op zijn plaats zijn.

Dit neemt niet weg dat wij uw aanbeveling van belang vinden en onderschrijven, zeker met het oog op de naderende decentralisaties. In uw aanbeveling onderscheiden wij drie aspecten:

1. formuleer beleid t.a.v. huisvesting van senioren en andere bijzondere doelgroepen
2. maak afspraken met Zorggroep, WoonGoed en zorgkantoor over het moment waarop inwoners van Bosdael overgaan van gemeentelijke bekostiging naar bekostiging uit AWBZ/Wlz
3. doe bij nieuwe woonzorgcomplexen gedegen onderzoek naar lokale vraag.

Het eerste punt maken wij concreet in de prestatieafspraken met WoonGoed. Met de wijzigende verhouding tussen gemeenten en woningcorporaties willen wij dit in de toekomst scherper vastleggen en monitoren. Het tweede punt sluit aan bij onze ambitie om meer samen met maatschappelijk partners het gesprek aan te gaan en bij onze ambities binnen de decentralisaties. Deze aanbeveling heeft reeds haar plek in de uitwerking van de decentralisaties.

Het derde punt ten slotte betrekken we in ons nieuwe woonbehoeftenonderzoek dat wij voornemens zijn in 2015 uit te voeren. De resultaten van dit onderzoek zijn vervolgens bouwsteen voor de eerder genoemde prestatieafspraken. Kortom, uw onderzoek sterkt ons in en onderstreept het belang van deze trajecten.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Beesel,



drs. R.R.M. Halffman
secretaris



dr. P. Dassen-Housen
Burgemeester

Bijlage I.b

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met veel belangstelling en waardering kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op ons rapport. Uit deze reactie blijkt dat het college de aanbevelingen van de rekenkamercommissie onderschrijft. Dit vinden wij zéér plezierig. Volledigheidshalve merken wij op dat het college op een aantal onderdelen van het rapport nuancerende opmerkingen heeft geplaatst. De conclusies, bevindingen en aanbevelingen in het rapport blijven echter overeind staan.

Wij spreken onze dank uit voor de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking die verleend is bij de uitvoering van het onderzoek.

Het is aan de gemeenteraad om te bepalen welke politiek-bestuurlijke gevolgen aan de uitkomsten van het onderzoek worden verbonden.

Bijlage II

Onderzoeksrapport

In opdracht van de rekenkamercommissie is het onderzoek uitgevoerd en het onderzoeksrapport opgesteld door:

Companen
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

Auteurs:
Roeland Kreeft
Pim Tiggelhoven

Rekenkamercommissie Beesel



Bösdael, wonen met zorg in Beesel

Een onderzoek naar de herkomst van de bewoners van Bösdael en hun aandeel in de gemeentelijke Wmo-uitgaven

30 juni 2014

DATUM 30 juni 2014

TITEL Bösdael, wonen met zorg in Beesel

ONDERTITEL Een onderzoek naar de herkomst van de bewoners van Bösdael en hun aandeel in de gemeentelijke Wmo-uitgaven

OPDRACHTGEVER Rekenkamercommissie Beesel

Boulevard Heuvelink 104
6828 KT Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem
info@companen.nl
www.companen.nl
(026) 351 25 32
@Companen
BTW NL001826517B01
IBAN NL95RABO0146973909
KVK 09035291

AUTEUR(S) Roeland Kreeft
Pim Tiggeloven

PROJECTNUMMER 889.106/g

Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding	4
2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen	5
2.1 Ontstaansgeschiedenis van Bösdal	5
2.2 Doel van het onderzoek	7
2.3 Onderzoeksvragen	7
3 Normenkader	8
3.1 Demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw	8
3.2 Aanzuigende werking van Bösdal op ouderen van buiten de gemeente	8
3.3 Onevenredige gebruik van Wmo-ondersteuning	10
3.4 SMART-doelen en de beleidscyclus	10
3.5 Onderzoeksaanpak	10
4 Bevindingen	12
4.1 De bevolkingsopbouw van Bösdal	12
4.2 De 'aanzuigende werking' van Bösdal	13
4.3 Het aandeel van Bösdal in verstrekte Wmo-voorzieningen en -uitgaven	14
4.4 Het beleid van de gemeente, de Zorggroep en Woongoed 2000 ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal	17
4.5 Het functioneren van de beleidscyclus ten aanzien van Bösdal	18
5 Conclusies	20
5.1 Heeft de wijk Bösdal een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw?	20
5.2 Heeft de wijk Bösdal een 'aanzuigende werking' op ouderen van buiten de gemeente?	20
5.3 Doen de inwoners van Bösdal een onevenredig groot beroep op de gemeentelijke Wmo-gelden?	21
5.4 Welk beleid hebben de gemeente, de Zorggroep en/of Woongoed 2000 gevoerd ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal?	21
5.5 Heeft de gemeente SMART-geformuleerde beleidsdoelen vastgesteld voor de realisatie van Bösdal en is er ten aanzien van het project Bösdal sprake van een goed functionerende beleidscyclus?	22
Aanbevelingen	23

Samenvatting

De wijk Bösdal (opgeleverd vanaf 2007) is gerealiseerd volgens een vernieuwend concept. Bösdal bestaat uit een combinatie van huur- en koopwoningen en groepswoningen voor ouderen met dementie. Een deel van de huurwoningen wordt door middel van labeling beschikbaar gehouden voor mensen met een zorgvraag. De wijk heeft daarnaast diverse voorzieningen die zijn gericht op een breder afzetgebied, waaronder een school en een restaurant.

De bedoeling van de initiatiefnemers van Bösdal (Zorggroep Noord-Limburg en Woongod 2000) was om een wijk te maken waar ouderen met een zorgindicatie op een zo normaal mogelijke manier kunnen wonen. In de wijk wonen ouderen met een indicatie voor intramurale zorg in zelfstandige woningen (op basis van het scheiden van wonen en zorg). De verwachting was dat door naast gelabelde woningen ook niet-gelabelde woningen te verhuren (en verkopen) de demografische samenstelling van Bösdal gemêleerd zou zijn.

Het onderzoek spitst zich toe op de vraag of het doel om van Bösdal een wijk met een gemêleerde bevolkingssamenstelling te maken is geslaagd. Daarnaast heeft de rekenkamer gevraagd te onderzoeken of de realisatie van Bösdal heeft geleid tot een disproportionele toename van de Wmo-uitgaven doordat veel zorg-behoevenden van buiten de gemeente naar Bösdal zijn verhuisd. Tenslotte wil de rekenkamercommissie weten in hoeverre de gemeente instrumenten inzet om de bevolkingssamenstelling van Bösdal te beïnvloeden.

Onderzoeksvragen

We hebben deze onderzoeksdoelen vertaald in vijf onderzoeksvragen:

1. Heeft de wijk Bösdal een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw?
2. Heeft de wijk Bösdal een 'aanzuigende werking' op ouderen van buiten de gemeente?
3. Doen de inwoners van Bösdal een onevenredig groot beroep op de gemeentelijke Wmo-gelden?
4. Welk beleid hebben de gemeente, de Zorggroep en/of Woongod 2000 gevoerd ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal?
5. Heeft de gemeente SMART-geformuleerde beleidsdoelen vastgesteld voor de realisatie van Bösdal en is er ten aanzien van het project Bösdal sprake van een goed functionerende beleidscyclus?

Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we drie onderzoeksmethoden ingezet: data-analyse, dossierstudie en interviews.

We hebben databestanden van de gemeente geanalyseerd (GBA-bestand, woninginformatie uit het WOZ-bestand en informatie over verstrekkingen uit het Wmo-bestand) en informatie van de Zorggroep aangaande de woningen die op dit moment zijn gelabeld. Aan de hand hiervan hebben we de samenstelling en de herkomst van de bewoners van Bösdal in beeld gebracht. We hebben een vergelijking gemaakt met de bevolkingssamenstelling en -herkomst van de andere recent opgeleverde nieuwbouwwijk in de gemeente: Offenbeker Bemden.

We hebben alle beschikbare informatie met betrekking tot Bösdal bestudeerd evenals begrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en Wmo-beleidsnota's. Deze stukken zijn ons ter inzage aangeboden door de gemeente.

We hebben vijf betrokkenen geïnterviewd: mevrouw T. Hogema van de Zorggroep, de heer P. Beeks van Woongoed 2000, wethouders J. Smolenaars en B. Jacobs en de heer H. Lommerse van de gemeente Beesel. In deze interviews is vooral ingegaan op de verwachtingen die bij de ontwikkeling van Bösdal leefden bij de betrokken partijen ten aanzien van de maatschappelijke effecten.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft een helder antwoord op de vijf geformuleerde onderzoeksvragen:

1. Heeft de wijk Bösdal een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw?

We constateren dat de wijk Bösdal een relatief 'grijze' bevolking heeft. Het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de niet-gelabelde woningen van Bösdal wijkt 33% af van het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de gemeente als geheel. Op grond van de door ons bepaalde norm heeft Bösdal dus geen demografisch gemêleerde bevolking.

2. Heeft de wijk Bösdal een 'aanzuigende werking' op ouderen van buiten de gemeente?

Als we de instroom van inwoners van buiten de gemeente naar Bösdal vergelijken met de instroom van inwoners van buiten de gemeente naar de andere nieuwbouwwijk in de gemeente, Offenbeker Bemden, zien we dat een kleiner deel van de inwoners van Bösdal van buiten de gemeente komt. Kijken we naar de leeftijdsopbouw van de groep 'instromers' dan zien we geen ouderen (75+) instromen in Offenbeker Bemden en wel in Bösdal. We kunnen op basis van de normen die we hanteren in dit onderzoek concluderen dat Bösdal een aanzuigende werking heeft op ouderen van buiten de gemeente. Als kanttekening hierbij plaatsen we dat het aantal oudere huishoudens (oudste bewoner 75+) dat zich van buiten de gemeente Beesel heeft gevestigd in Bösdal getalsmatig zeer beperkt is. Het gaat sinds de oplevering van de woningen om 13 huishoudens.

3. Doen de inwoners van Bösdal een onevenredig groot beroep op de gemeentelijke Wmo-gelden?

Op grond van de uitgevoerde analyses kunnen we concluderen dat er in Bösdal verhoudingsgewijs een groot beroep wordt gedaan op Wmo-voorzieningen. Als gevolg hiervan is het aandeel van de kosten van Wmo-voorzieningen die zijn verstrekt aan inwoners van Bösdal op het totaal aan kosten voor Wmo-voorzieningen verhoudingsgewijs groot (ca. 30% van de kosten op 2% van het totaal aantal inwoners). Ook per leeftijdsgroep ligt het gebruik van Wmo-voorzieningen in Bösdal ruim boven het gemeentelijk gemiddelde. We hebben geen aanwijzingen dat inwoners van Bösdal die van buiten de gemeente naar Bösdal verhuizen een groter beroep doen op Wmo-voorzieningen dan inwoners die vanuit de gemeente zelf naar Bösdal verhuizen. Het moment dat voorzieningen worden aangevraagd ligt voor beide groepen in 60% van de gevallen minimaal een jaar na de verhuizing naar Bösdal.

4. Welk beleid hebben de gemeente, de Zorggroep en/of Woongoed 2000 gevoerd ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal?

De gemeente stuurt niet op de toewijzing van woningen in Bösdal. De gemeente heeft geen Huisvestingsverordening vastgesteld en heeft dus geen instrumentarium om de bevolkingssamenstelling van Bösdal te beïnvloeden. Uit geen enkel beleidsdocument blijkt overigens dat de gemeente ooit de intentie heeft gehad om dit te doen. De Zorggroep en Woongoed 2000 hanteren wel bijzondere toewijzingsregels voor de niet-gelabelde woningen. Om te voorkomen dat de wijk uiteindelijk volledig wordt bevolkt door mensen met een zorgvraag, worden buiten de gelabelde woningen en de groepswoningen geen woningen toegewezen aan mensen met een zorgindicatie.

5. Heeft de gemeente SMART-geformuleerde beleidsdoelen vastgesteld voor de realisatie van Bösdal en is er ten aanzien van het project Bösdal sprake van een goed functionerende beleidscyclus?

Op grond van het dossieronderzoek komen we tot de conclusie dat de gemeente geen beleid heeft gevoerd ten aanzien van de demografische samenstelling van Bösdal en/of het zorgconcept dat in Bösdal werd ontwikkeld. De gemeente heeft geen eigen beleidsdoelen voor Bösdal geformuleerd. Dat betekent dat er ook geen sprake is (en kan zijn) van een beleidscyclus.

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Beesel heeft een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke effecten van de nieuwbouwwijk Bösdal. De wijk (ca. 200 woningen) aan de rand van het dorp Reuver is vanaf 2007 opgeleverd. Doelstelling van Bösdal was een wijk te realiseren met een gemêleerde bevolkingsopbouw, aantrekkelijk voor jonge gezinnen en voor zorgbehoevende senioren. De rekenkamercommissie heeft onderzocht in hoeverre het gemeentelijk beleid ten aanzien van Bösdal de beoogde effecten heeft gehad.

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Companen. In deze rapportage gaan we achtereenvolgens in op de doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksvraag (hoofdstuk 2), het normenkader en de onderzoeksmethoden (hoofdstuk 3) en onze bevindingen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 komen we tot een aantal conclusies. Op grond van het onderzoek doet de rekenkamercommissie tenslotte aanbevelingen.



2. Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Ontstaansgeschiedenis van Bösdal

De wijk Bösdal is gerealiseerd volgens een vernieuwend concept. Bösdal bestaat uit een combinatie van huur- en koopwoningen en groepswoningen voor ouderen met dementie. Een deel van de huurwoningen wordt door middel van labeling beschikbaar gehouden voor mensen met een zorgvraag. De wijk heeft daarnaast diverse voorzieningen die zijn gericht op een breder afzetgebied, waaronder een school en een restaurant.

De ontstaansgeschiedenis van Bösdal begon in 1998 toen twee zorginstellingen besloten om (een deel van) hun vastgoed te vernieuwen. Het betrof verpleeghuis de Martinushof (Professor Duboisstichting) en verzorgingshuis de Erkenkamp (Stichting de Erkenkamp) beiden in Tegelen. In Beesel had Stichting de Erkenkamp op dat moment een dependance: verzorgingshuis De Brink. De capaciteit van dit zorgcentrum was echter ontoereikend voor de lokale vraag. De Brink had een lange wachtlijst. Voor verpleegzorg moesten inwoners van de gemeente Beesel hoe dan ook naar Tegelen (of een ander verpleeghuis buiten de gemeente). De zorginstellingen wilden daarom hun nieuwbouw deels in Tegelen en deels in Beesel realiseren. In de jaren hierop volgde werd gezocht naar geschikte locaties. In de gemeente Beesel viel uiteindelijk de keuze op de locatie Bösdal in Reuver. Op dat moment was – in overleg met het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen – besloten ook verzorgingshuis De Brink bij de herontwikkeling te betrekken. In het functioneel en ruimtelijk programma van eisen uit 2000 werd – op basis van de verwachte lokale vraag – voor de locatie Reuver uitgegaan van een vraag naar 95 verzorgingshuisplaatsen, 96 verpleeghuisbedden en zes TOP-kamers (voor tijdelijk verblijf).

In de jaren 1999 tot 2002 ontwikkelden de zorginstellingen (verder 'de Zorggroep') en woningcorporatie Woongoed 2000 een vernieuwend concept voor het nieuwe (zorg)vastgoed. In dit concept zijn alle woningen in Bösdal reguliere woningen waarvan een deel wordt 'gelabeld' en toegewezen op basis van een zorgindicatie. Alleen de 45 groepswoningen voor dementerenden zijn intramuraal. Dit concept heeft verschillende voordelen:

- Mensen met een zware zorgvraag wonen zo normaal mogelijk; dat wil zeggen in een zelfstandig appartement en niet in een ziekenhuisachtige omgeving.
- Echtparen waarvan een van de partners verpleging of verzorging nodig heeft, kunnen bij elkaar blijven wonen. Na overlijden van een partner hoeft de andere partner niet te verhuizen.
- Mensen blijven ook als zij veel zorg nodig hebben deel uitmaken van de samenleving; het concept nodigt uit tot ontmoeting (ook tussen jong en oud) en informele ondersteuning.

Het concept werd in 2002 als volgt beschreven door de Zorggroep:

'Aangepaste woonvoorzieningen dienen ouderen in staat te stellen, desgewenst binnen een beschutte woonomgeving, een eigen huishouding te blijven voeren. Een beschutte woonomgeving wil zeggen dat meerdere wooneenheden voor ouderen geclusterd zijn en er een aantal centrale voorzieningen worden geboden (huismeester, alarmering, gemeenschappelijke ruimten). Zorg is hier op afroep beschikbaar. Ook in situaties waarin de zorgbehoefte vraagt om een beschermde woonomgeving, kan de kwaliteit van leven worden bevorderd door ouderen een genormaliseerde woonomgeving te bieden met een zo huiselijk mogelijk woon- en leefklimaat, waarin de mogelijkheid bestaat om (gedeeltelijk) een eigen huishouding te voeren. Alleen in die situaties waarin de mate van complexiteit van de aan te bieden zorg dit vereist of geen meerwaarde meer kan worden ontleend aan de zelfstandige woonomgeving, is verblijf op een één- of meerpersoonskamer met eigen sanitair geboden. Het traditionele huisvestingsconcept van verpleeg- en verzorgingshuizen wordt hiermee nadrukkelijk losgelaten'.

In een brief van het college aan de gemeenteraad van 21 januari 2001 worden de voordelen van het concept als volgt beschreven:

'Een [...] zeer aansprekend aspect is de ' zorg op maat' die hier geboden zal worden. De bewoners zullen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen en alleen die zorg krijgen, die zij nodig hebben. [...] Eveneens wordt voorkomen dat ouderen en gehandicapten, die meer en intensievere zorg nodig hebben, in een instelling buiten de gemeente moeten worden geplaatst. Ook voor bewoners met meer financiële mogelijkheden kan ruimte worden geboden om zich hier te vestigen.'

De gelabelde woningen onderscheiden zich bouwkundig niet van de reguliere woningen. Alle woningen zijn levensloopbestendig en rolstoeltoegankelijk. Binnen het project kan de verdeling tussen reguliere en gelabelde woningen (enigszins) fluctueren. Als een bewoner van een niet-gelabelde woning in Bösdal hulpbehoevend wordt, hoeft hij of zij niet te verhuizen. Alle zorg kan in iedere woning in de wijk worden geleverd. In dat geval zal bij mutatie van de eerst volgende *gelabelde* woning, deze woning als *reguliere* huurwoning worden aangeboden waardoor het aantal gelabelde en niet-gelabelde woningen weer in de gewenste verhouding is.

De gelabelde woningen werden in eerste instantie bestemd voor herplaatsing van de bewoners van De Brink en een deel van de bewoners van de Martinushof en de Erkenkamp (ca. 40% van de bewoners van deze huizen kwam uit de gemeente Beesel en verhuisde na de sluiting van de Martinushof en de Erkenkamp naar Bösdal). De andere bewoners van deze huizen werden geherhuisvest in de Nieuwe Munt in Tegelen. De overgang van een intramurale plaats naar een zelfstandige woning had voor een deel van de bewoners een negatief inkomenseffect. Om die reden is besloten een deel van de gelabelde woningen indirect te verhuren via de Zorggroep. Deze woningen worden als intramurale plaatsen toegewezen aan de bewoners. Voornemen is om deze appartementen uiteindelijk allemaal als zelfstandige gelabelde huurwoningen te verhuren. Voor 40 andere appartementen is dat al het geval. Deze worden op voordracht van de Zorggroep als zelfstandige huurwoning verhuurd door Woongoed 2000.

Voor de toewijzing van de niet-gelabelde woningen werd aanvankelijk een commissie aangesteld met daarin medewerkers van de Zorggroep en Woongoed 2000 onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De commissie moest erop toezien dat er geen bewoners met een zorgvraag instroomden in de niet-gelabelde woningen. Reden hiervoor was dat gestreefd werd naar een gemengde samenstelling van de inwonerspopulatie van Bösdal (zorgbehoevend en gezond). De commissie is inmiddels opgeheven, maar bij de toewijzing van de niet-gelabelde woningen is een zorgindicatie (van welke aard dan ook) nog altijd een reden om toewijzing van de woning te weigeren.

In Bösdal kunnen vijf typen woningen worden onderscheiden:

- 45 intramurale plaatsen in groepswoningen voor dementerenden
- 60 zelfstandige appartementen, verhuurd als intramurale plaatsen door de Zorggroep
- 40 zelfstandige appartementen, verhuurd door Woongoed 2000 op voordracht van de Zorggroep
- 55 zelfstandige huurappartementen, regulier verhuurd aan inwoners zonder zorgvraag
- 35 koopappartementen¹

¹ Een klein aantal van deze woningen wordt nog verhuurd omdat niet alle 35 appartementen op korte termijn verkocht konden worden. Deze worden bij mutatie opnieuw te koop aangeboden.

Doel van het onderzoek

De bedoeling van de initiatiefnemers van Bösdal was om een wijk te maken waar ouderen met een zorgindicatie op een zo normaal mogelijke manier kunnen wonen. In de wijk wonen ouderen met een indicatie voor intramurale zorg in zelfstandige woningen (op basis van het scheiden van wonen en zorg). De bevolking van de wijk is gemêleerd omdat er naast gelabelde woningen ook niet-gelabelde woningen worden verhuurd (en verkocht).

De rekenkamercommissie wil onderzoeken of het doel van Bösdal om een wijk te realiseren met gemêleerde bevolkingssamenstelling is geslaagd. Daarnaast wil de rekenkamer weten of de realisatie van Bösdal heeft geleid tot een disproportionele toename van de Wmo-uitgaven doordat veel zorgbehoevenden van buiten de gemeente naar Bösdal zijn verhuisd. Deze suggestie is in het politieke debat meerdere keren gedaan. Tenslotte wil de rekenkamercommissie weten in hoeverre de gemeente instrumenten inzet om de bevolkingssamenstelling van Bösdal te beïnvloeden.

Onderzoeksvragen

We hebben de onderzoeksdoelen vertaald in vijf onderzoeksvragen:

6. Heeft de wijk Bösdal een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw?
7. Heeft de wijk Bösdal een 'aanzuigende werking' op ouderen van buiten de gemeente?
8. Doen de inwoners van Bösdal een onevenredig groot beroep op de gemeentelijke Wmo-gelden?
9. Welk beleid hebben de gemeente, de Zorggroep en/of Woongood 2000 gevoerd ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal?
10. Heeft de gemeente SMART-geformuleerde beleidsdoelen vastgesteld voor de realisatie van Bösdal en is er ten aanzien van het project Bösdal sprake van een goed functionerende beleidscyclus?

3. Normenkader

In de opzet van het rekenkameronderzoek Bösdal beschrijven we welke aspecten van de ontwikkeling van Bösdal we onderzoeken om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. In het normenkader geven we aan hoe we de door ons verzamelde gegevens beoordelen. Met andere woorden: bij welke uitkomst spreken we over een gemêleerde bevolkingsopbouw, een aanzuigende werking of bijvoorbeeld een functionerende beleidscyclus. In dit hoofdstuk operationaliseren we deze begrippen.

We vergelijken Bösdal een aantal keer met de gemeente en met Offenbeker Bemden. We doen uitspraken op basis van de waargenomen verschillen. Hierbij hanteren we een zorgvuldigheidsmarge. Bij het trekken van conclusies moet in acht worden genomen dat er veel meer verschillen zijn tussen Bösdal, Offenbeker Bemden en de gemeente als geheel dan de aanwezigheid van zorgwoningen.

Demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw

De eerste onderzoeksvraag gaat over een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw. Op grond van de afspraken die gemaakt zijn over de toewijzing van woningen in de wijk Bösdal, mogen niet meer dan 100 huurappartementen van de 155 worden toegewezen op basis van een zorgindicatie². Daarnaast wonen er 45 senioren in een groepswoning voor dementerenden en bevat het project 35 koopappartementen. Als de bevolking van Bösdal gemêleerd is, verwachten we dat de bewoners van de (55+35) niet-gelabelde woningen demografisch een redelijke afspiegeling vormen van de bevolking van Beesel.

We kijken naar het aandeel van verschillende leeftijdsgroepen in de bevolking van de gemeente en vergelijken die met de leeftijdsopbouw van de bewoners van de niet-gelabelde appartementen in Bösdal.

Wij beschouwen de bevolkingssamenstelling van Bösdal demografisch als gemêleerd als het aandeel oudere huishoudens (75+)³ in de niet-gelabelde appartementen minder dan 10% afwijkt van het aandeel oudere huishoudens in de gemeente als geheel.

Aanzuigende werking van Bösdal op ouderen van buiten de gemeente

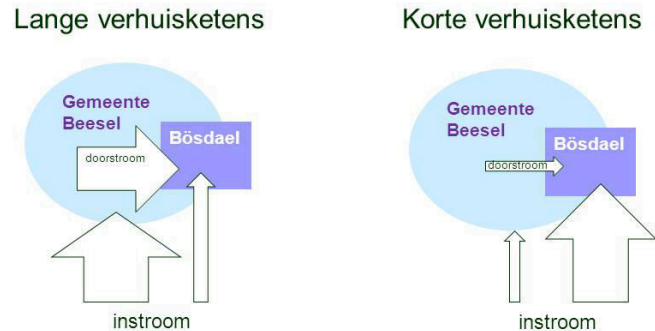
Nieuwbouwprojecten van enige omvang trekken inwoners aan van buiten de gemeente (met het aantal woningen stijgt immers het aantal huishoudens van de gemeente). Als seniorenwoningen en/of zorgwoningen worden gebouwd, is vaak het doel daarmee binnen de gemeente een doorstroomeffect op gang te brengen: ouderen en/of andere inwoners met een zorgbehoefte die wonen in een gezinswoning verhuizen naar een nieuwbouwappartement en maken zo een woning vrij voor een starter of doorstromer (van binnen of van buiten de gemeente). Instroom als gevolg van nieuwbouwprojecten verspreidt zich op deze manier idealiter over de gemeente. In het algemeen geldt dat wordt gestreefd naar/gehoopt op zo lang mogelijke verhuisketens

² Tijdelijk kunnen zich kleine afwijkingen voordoen als bewoners van niet-gelabelde woningen zorgbehoevend worden. Dat wordt gecorrigeerd bij de eerstvolgende mutatie in een gelabelde woning.

³ Deze leeftijdsgrens wordt in onderzoeken en in literatuur vaak aangehouden als leeftijdsgrens waarboven (lichte of zware) gezondheidsklachten zich bij een meerderheid van de ouderen manifesteren. Ook beleidsmatig wordt deze grens gehanteerd, bijvoorbeeld bij de rijbewijfskeuring.

omdat op die manier de kwalitatieve woningbehoefte van zo veel mogelijk mensen wordt bediend. Iedere verhuisketen eindigt bij een starter van binnen of een instromer van buiten de gemeente.

Om de doorstroomeffecten in beeld te brengen, hebben we gekeken waar de eerste generatie inwoners van Bösdal vandaan kwamen (binnen of buiten de gemeente Beesel) en waar de tweede en volgende generaties



inwoners van Bösdal vandaan kwamen. Hierbij hebben we een onderverdeling gemaakt naar leeftijdsgroepen. Op deze manier worden de primaire en secundaire doorstroomeffecten van de realisatie van Bösdal zichtbaar.

Om te beoordelen of er sprake is van relatief kleine of grote doorstroomeffecten vergelijken we Bösdal met een andere nieuwbouwwijk in de gemeente Offenbeker Bemden. We kijken naar het aandeel van de woningen in beide wijken waarvan de eerste bewoners van buiten de gemeente kwamen en het aandeel van de woningen in beide wijken waarvan de tweede en volgende bewoners van buiten de gemeente kwamen.

Als de instroom van inwoners van buiten de gemeente naar Bösdal (eerste en latere generaties) vergelijkbaar is met de instroom van inwoners van buiten de gemeente naar Offenbeker Bemden, kunnen we niet spreken van een aanzuigende werking van Bösdal op inwoners van buiten de gemeente. We nemen daarom aan dat Bösdal een aanzuigende werking heeft op inwoners van buiten de gemeente als het aandeel eerste generatie inwoners dat van buiten de gemeente naar Bösdal verhuisde en/of het aandeel latere generaties inwoners dat van buiten de gemeente naar Bösdal verhuisde, afwijkt het aandeel inwoners dat van buiten de gemeente verhuisde naar Offenbeker Bemden (eerste generatie bewoners en latere generaties bewoners). We hanteren hierbij een marge van 10%. Is het verschil kleiner dan 10% of is de instroom naar Bösdal kleiner dan naar Offenbeker Bemden dan concluderen we dat Bösdal geen aanzuigende werking heeft op inwoners van buiten de gemeente.

Op dezelfde wijze beoordelen we of Bösdal een aanzuigende werking heeft op ouderen van buiten de gemeente. We nemen aan dat hiervan sprake is als het aandeel huishoudens waarvan de oudste bewoner 65 jaar of ouder is in de eerste en/of latere generaties inwoners die van buiten de gemeente naar Bösdal verhuisden, hoger is dan het aandeel huishoudens waarvan de oudste bewoner 65 jaar of ouder is dat van buiten de gemeente is verhuisd naar Offenbeker Bemden (eerste generatie bewoners en tweede of latere generaties bewoners). Ook hier hanteren we een marge van 10%.

We kijken hierbij specifiek naar de niet-gelabelde woningen. De instroom van de eerste bewoners die vanuit intramurale instellingen zijn verhuisd naar Bösdal laten we buiten beschouwing. Deze bewoners kwamen deels uit verpleeghuis de Martinushof in Tegelen. De inwoners van de Martinushof die zijn overgeleefd laatst naar Bösdal kunnen niet worden beschouwd als instroom van buiten, omdat deze bewoners voor hun overlijden in de Martinushof (grotendeels) woonachtig waren in de gemeente Beesel. Voor realisatie van Bösdal konden inwoners met een zware zorgvraag immers alleen terecht buiten de gemeente. Bovendien is het vanuit de aard van de intramurale en gelabelde woningen vanzelfsprekend dat zich daarin ouderen vestigen.

Onevenredige gebruik van Wmo-ondersteuning

We hebben het gebruik van Wmo-ondersteuning in beeld gebracht van de inwoners van Bösdael en zetten deze af tegen de gemiddelde consumptie van Wmo-ondersteuning in de gemeente. Hierbij maken we een onderscheid naar leeftijdsklassen. Op deze manier maken we zichtbaar of een inwoner van Bösdael een groter beroep doet op Wmo-ondersteuning dan een gemiddelde inwoner van Beesel in zijn haar leeftijdsklasse.

We concluderen dat er sprake is van een verhoudingsgewijs groot gebruik van Wmo-ondersteuning door inwoners van Bösdael als het gebruik van Wmo-voorzieningen hoger ligt dan het gemiddelde gebruik van Wmo-voorzieningen in de gemeente. Ook hierbij hanteren we een marge van 10.

SMART-doelen en de beleidscyclus

Voor een goed functionerende beleidscyclus zijn SMART-geformuleerde beleidsdoelen onmisbaar. In een functionerende beleidscyclus is het stellen van doelen, het uitvoeren van beleid, het monitoren van effecten en resultaten en het bijsturen een continu proces. Plan, do, check, act.

We beoordelen of er sprake is van een goed functionerende beleidscyclus aan de hand van de volgende criteria:

- Er zijn strategische doelen geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten
- Er zijn strategische doelen vertaald in operationele doelen, in termen van concrete en meetbare beleidsresultaten
- Er is een onderbouwde inschatting gemaakt van kosten en baten
- Er is gemotiveerd hoe de gekozen instrumenten zullen bijdragen aan het bereiken van de operationele doelen en deze instrumenten worden ook daadwerkelijk ingezet
- Er is bepaald hoe er wordt gemonitord en monitoring vindt ook daadwerkelijk plaats
- Er worden effectieve consequenties verbonden aan de uitkomsten van de monitoring op basis van monitoring vindt bijsturing plaats om zodoende de resultaten weer in lijn te brengen met de voorgestelde doelstellingen

Alleen als aan deze voorwaarden is voldaan reken we over een goed functionerende beleidscyclus. We hebben hierbij alleen gekeken naar de maatschappelijke effecten van Bösdael demografie, zorg en ondersteuning en niet naar de aspecten die samenhangen met de grondexploitatie en de bouw.

Onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we drie onderzoeksmethoden ingezet: data-analyse, dossierstudie en interviews.

Data-analyse

Voor de beantwoording van de vragen over de herkomst, de leeftijd en de consumptie van ondersteuning in het kader van de Wmo van inwoners van Bösdael hebben we databestanden van de gemeente geanalyseerd. B-bestand, woninginformatie uit het W-bestand en informatie over verstrekkingen uit het Wmo-bestand en informatie van de orggroe aangaande de woningen die op dit moment zijn gelabeld.

Dossierstudie

We hebben alle beschikbare informatie met betrekking tot Bösdal bestudeerd evenals begrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en Wmo-beleidsnota's. Deze stukken zijn ons ter inzage aangeboden door de gemeente.

Interviews

Voor een compleet beeld van de afwegingen die in de voorbereiding van de realisatie van Bösdal zijn gemaakt door de betrokken partijen hebben we vijf betrokkenen geïnterviewd: mevrouw Logema van de Orggroe, de heer Beeks van Woongood 2000, wethouders Molenaars en B Jacobs en de heer Rommense van de gemeente Beesel. In deze interviews is vooral ingegaan op de verwachtingen die bij de ontwikkeling van Bösdal leeft bij de betrokken partijen ten aanzien van de maatschappelijke effecten.

4. Bevindingen

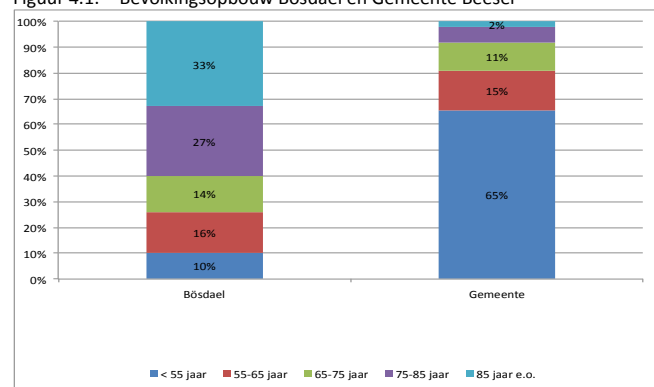
In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van ons onderzoek. Leidraad voor de analyses zijn de vijf onderzoeksvragen.

De bevolkingsopbouw van Bösdal

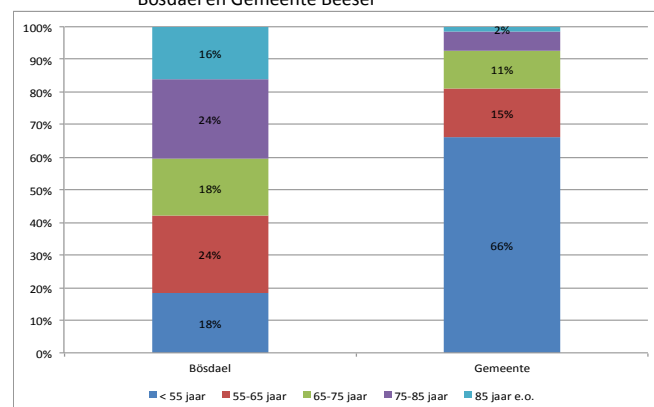
In de gemeente Beesel is 9% van de bevolking 75 jaar of ouder. In Bösdal is dat 60%. Kijken we alleen naar de bewoners van de niet gelabelde woningen dan is 40% van de bewoners 75 jaar of ouder. Het aandeel inwoners tot 55 jaar bedraagt in de gemeente Beesel als geheel 65%. In de niet-gelabelde woningen in Bösdal is dat 18%. We kunnen dus constateren dat de wijk Bösdal een relatief 'grijze' bevolking heeft. Het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de niet-gelabelde woningen van Bösdal wijkt met 33% af van het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de gemeente als geheel.

Figuren 4.1. en 4.2 geven de bevolkingsopbouw weer van Bösdal en de gemeente Beesel, respectievelijk met en zonder de bewoners van de groepswoningen (intramuraal) en de gelabelde woningen meegerekend.

Figuur 4.1: Bevolkingsopbouw Bösdal en Gemeente Beesel



Figuur 4.2 Bevolkingssamenstelling niet-gelabelde woningen Bösdal en Gemeente Beesel



De 'aanziugende werking' van Bösdal

Aanziugende werking op vestigers van buiten de gemeente

Van de eerste generatie huishoudens die verhuisden naar **niet gelabelde woningen** in Bösdal kwam 77% uit de gemeente (69 van de 90 huishoudens). Bij de latere generaties bewoners was dit 55% (16 van de 29 huishoudens). Huishoudens die zich van buiten de gemeente Beesel vestigden in Bösdal kwamen overwegend uit Venlo. Van de eerste generatie bewoners kwamen elf huishoudens uit verschillende andere gemeenten.

Herkomst bewoners intramurale plaatsen en gelabelde woningen

Van de intramurale plaatsen en gelabelde woningen kwam van de eerste generatie 74% uit de gemeente Beesel (110 van 148 huishoudens, waaronder de bewoners van De Brink). 13% kwam uit Venlo (20 huishoudens, waaronder huishoudens uit de Martinushof en de Erkenkamp). 13% kwam uit 12 verschillende andere gemeenten. Van de latere generaties bewoners van intramurale plaatsen en gelabelde woningen kwam 70% uit de gemeente Beesel (39 huishoudens van 56). 12% kwam uit Venlo (7 huishoudens).

Tabel 4.1: Herkomst eerste en latere generatie bewoners van Bösdal (aantallen)

	niet-gelabeld		intramuraal/gelabeld		intramuraal/gelabeld	
	1e generatie	latere generaties	1e generatie	latere generaties	1e generatie	latere generaties
Beesel	69	16	110	39	179	55
enlo	10	5	20	7	30	12
verig	11	8	18	10	29	18
otaal	0	2	148	5	238	85

Als we de cijfers over de instroom van inwoners in de niet-gelabelde woningen in Bösdal vergelijken met de instroomcijfers van nieuwbouwwijk Offenbeker Bemden zien we dat het aandeel huishoudens dat zich van buiten de gemeente in Offenbeker Bemden vestigt aanzienlijk **hoger** ligt. Van de eerste generatie bewoners van Offenbeker Bemden kwam maar de helft uit de gemeente Beesel (87 van 174 huishoudens). Van latere generaties bewoners was het aandeel huishoudens uit de gemeente Beesel nog iets lager (42%; 29 van 69 huishoudens).

Tabel 4.2 laat het aandeel vestigers van binnen en van buiten de gemeente Beesel zien voor beide wijken.

Tabel 4.2: Herkomst eerste en latere generatie bewoners van niet-gelabelde woningen van Bösdal en herkomst eerste en latere generatie bewoners van Offenbeker Bemden (in procenten)

	iet-gelabelde woningen Bösdal		Offenbeker Bemden	
	1e generatie	latere generaties	1e generatie	latere generaties
Beesel	77	55	50	42
Venlo	11	17	26	23
Overig	12	28	24	35
otaal	100	100	100	100

Aanziugende werking op ouderen van buiten de gemeente

Van 43% van de huishoudens van de eerste generatie die zich van buiten de gemeente vestigden in een van de 90 niet-gelabelde woningen in Bösdal was de oudste bewoner 75 jaar of ouder. Van de latere generaties vestigers was dat 44%. Van 19% van de eerste generatie de huishoudens die zich van buiten de gemeente vestigden in Bösdal was de oudste bewoner jonger dan 55 jaar. Van latere generaties was dat 33%.

Van de huishoudens die zich van buiten de gemeente vestigden in Offenbeker Bemden was de oudste inwoner voor het overgrote deel jonger dan 55 jaar (85% eerste generatie; 94% latere generaties). Van de huishoudens die zich van buiten de gemeente in Offenbeker Bemden vestigden was in 3% van de gevallen de oudste bewoner ouder dan 65 jaar. Van geen van deze huishoudens was de oudste bewoner ouder dan 75 jaar.

Tabel 4.3: Leeftijd van eerste en latere generatie bewoners die zich van buiten de gemeente vestigden in niet-gelabelde woningen in Bösdal en herkomst eerste en latere generatie bewoners die zich van buiten de gemeente vestigden in Offenbeker Bemden (in procenten)

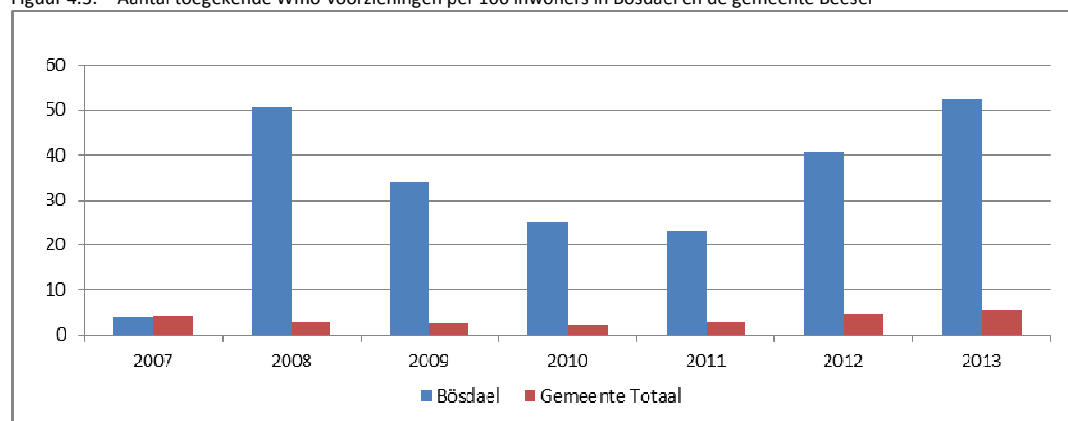
	niet-gelabelde woningen Bösdal		Offenbeker Bemden	
	1e generatie	latere generaties	1e generatie	latere generaties
tot 74 jaar	57	56	100	100
75 jaar e.o.	43	44	0	0
otaal	100	100	100	100

Het aandeel van Bösdal in verstrekte Wmo-voorzieningen en -uitgaven

Wmo-verstrekingen per 100 inwoners in Bösdal en in de gemeente

In figuur 4.3 is het aantal verstrekte Wmo-voorzieningen per 100 inwoners van Bösdal afgezet tegen het aantal verstrekte Wmo-voorzieningen per 100 inwoners in de gemeente Beesel als geheel.⁴ Het aantal verstrekte voorzieningen in Bösdal ligt beduidend hoger dan in de gemeente als geheel. Ook als we alleen kijken naar de verstrekte Wmo-voorzieningen in niet-gelabelde woningen in Bösdal ligt het aantal verstrekingen per 100 inwoners beduidend hoger dan in de gemeente als geheel (zie figuur 4.4).

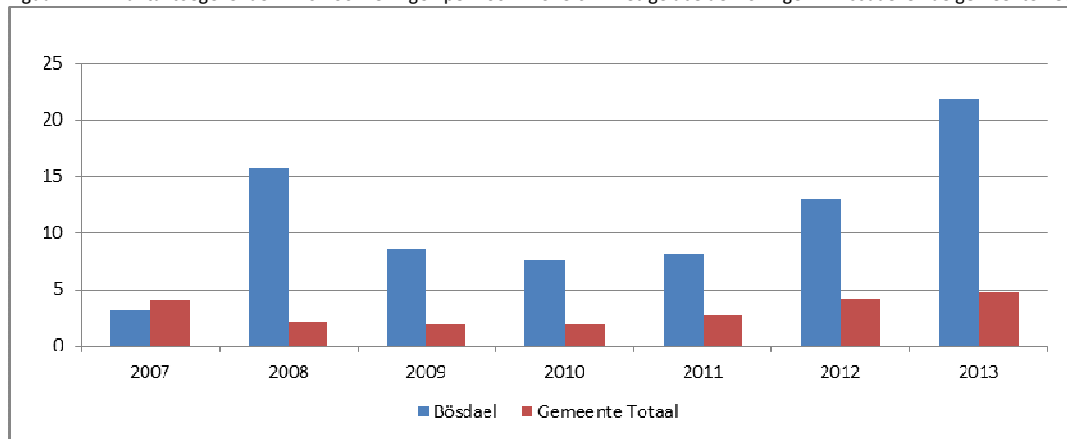
Figuur 4.3: Aantal toegekende Wmo-voorzieningen per 100 inwoners in Bösdal en de gemeente Beesel⁵



⁴ Voorzieningen die eenmalig worden verstrekt (rolstoel, scootmobiel) zijn alleen meegeteld in het jaar dat de verstrekking plaatsvond. Doorlopende voorzieningen (hulp bij het huishouden, regiotaaxi) zijn meegeteld in elk jaar dat de toekenning geldig was.

⁵ De eerste bewoner kwam in september 2007 in Bösdal wonen. Pas in 2008 waren alle woningen opgeleverd en bewoond.

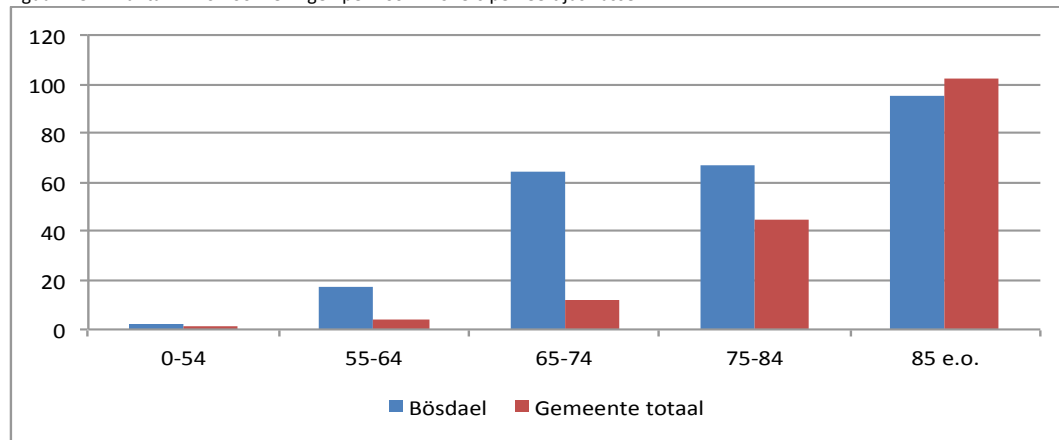
Figuur 4.4: Aantal toegekende Wmo-voorzieningen per 100 inwoners in niet-gelabelde woningen in Bösdal en de gemeente Beesel



Wmo-consumptie naar leeftijd

Ook als we kijken naar het gebruik van Wmo-voorzieningen per 100 inwoners in verschillende leeftijdsklassen ligt dit in Bösdal voor de leeftijdsklassen tussen 55 en 84 jaar meer dan 10% hoger dan in de rest van de gemeente. We hebben hiervoor gekeken naar het gemiddeld aantal verstrekte voorzieningen in 2012 en 2013. In figuur 4.5 is bijvoorbeeld te zien dat per 100 inwoners van 65-75 jaar in Bösdal in 2012 en 2013 gemiddeld 65 Wmo-voorzieningen zijn verstrekt, tegen 14 voorzieningen per 100 inwoners in dezelfde leeftijdsklasse in de gemeente als geheel.⁶ De bewoners van Bösdal jonger dan 55 jaar en 85 jaar en ouder wijken in het aantal Wmo-voorzieningen per 100 inwoners niet af van hun leeftijdsklasse in de gemeente als geheel.

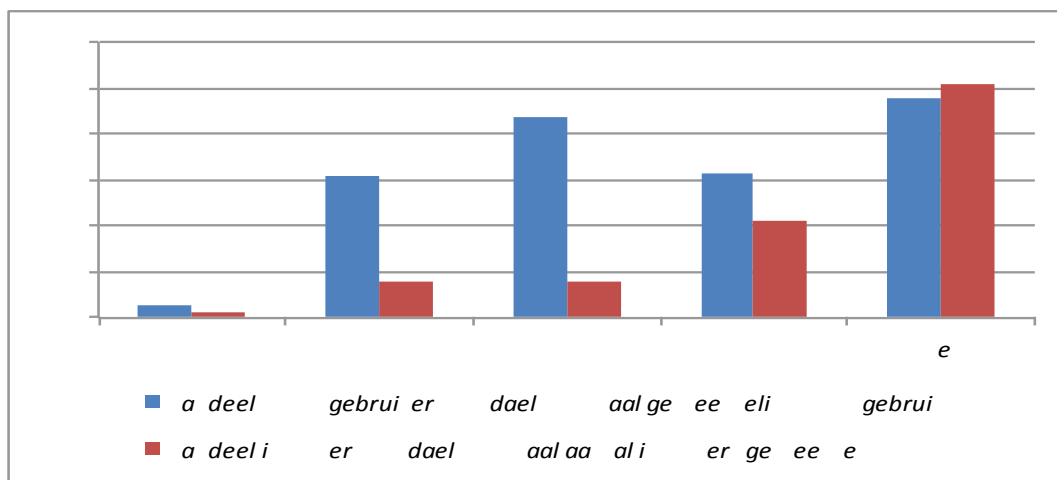
Figuur 4.5: Aantal Wmo-voorzieningen per 100 inwoners per leeftijdsklasse



In figuur 4.6 zien we hetzelfde beeld: het aandeel van de verstrekte Wmo-voorzieningen in Bösdal per leeftijdsklasse is voor de leeftijdsklassen tussen de 55 en 84 jaar hoger dan op grond van het aandeel van de inwoners in Bösdal op het totaal van de gemeente Beesel verwacht mag worden.

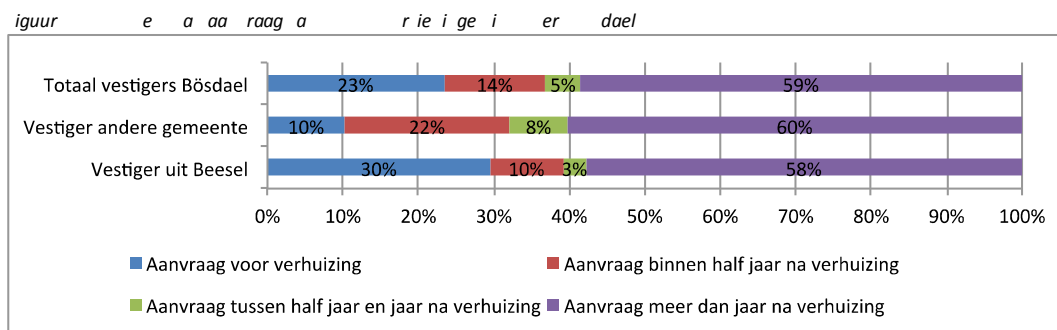
Figuur 4.6: Aandeel Wmo-gebruikers uit Bösdal op totaal aandeel wmo-gebruikers in de gemeente per leeftijdsklasse vergeleken met het aandeel inwoners per leeftijdsklasse op het totaal aantal inwoners in dezelfde leeftijdsklasse in de gemeente

⁶ De cijfers zijn geëxtrapoleerd. In werkelijkheid wonen er in Bösdal per leeftijdsklasse minder dan 100 inwoners. Het feitelijk aantal verstrekte voorzieningen is dus niet gelijk aan het in de figuur weergegeven aantal voorzieningen.



Wmo-consumptie vestigers van buiten de gemeente

I e i e aar e e da de r i e i g e er de aa ge raagd i de eri de da
 ie e da i a de er re i g e aa i er a dael de r i e i g al r de er ui i g
 aar dael er daa ge raagd e a de r i e i g ee a de er re e r i e i g e er d
 aa ge raagd bi e ee aar a er ui i g aar dael a a de er re i g e er d
 aa ge raagd i e ee aar a er ui i g ier bi i g ee er il u e e iger a bi e e a buie
 ee el



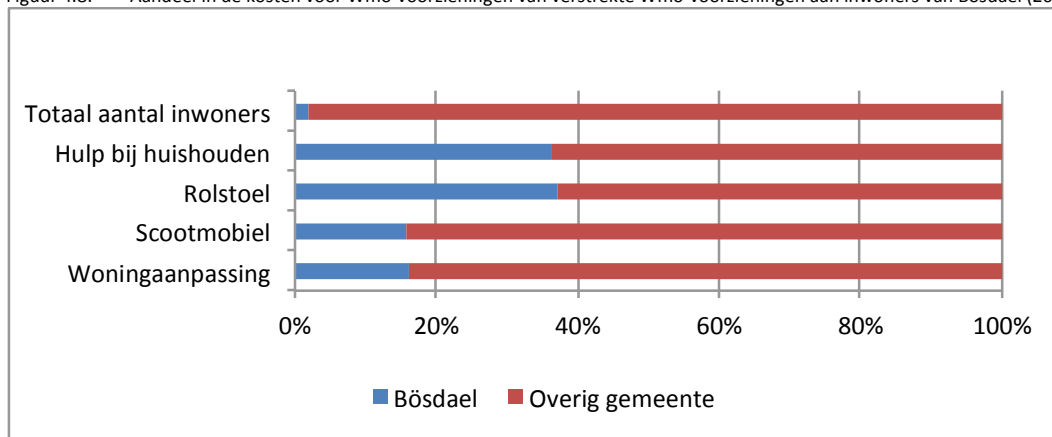
osten voor Wmo-voorzieningen in Bösdael en in de gemeente als geheel

e ebbe ba i a i r a i e er de e r er ille de r i e i g e ee i a i g
 ge aa a e aa deel a er re i g e aa i er a dael de ale be edi ge aa
 r i e i g e e i ier bi ui gegaa a ge iddelde bedrage er r i e i g gebrui er i ie
 abel

abel	e iddelde	e er	r i e i g gebrui er
biel			
l el			
ul bi e ui ude			

De inwoners van Bösdal maken 2% uit van de totale populatie van de gemeente. Als we kijken naar het aandeel van Bösdal in de totale kosten voor Wmo-voorzieningen in de gemeente zien we dat dit aanzienlijk hoger ligt (figuur 4.8). De totale kosten voor Wmo-voorzieningen in 2013 verstrekt aan inwoners van Bösdal bedroegen naar schatting € 557.700.⁷ Voor de rest van de gemeente bedroegen de kosten in 2013 ca. € 1,07 miljoen. In totaal bedroegen de Wmo-uitgaven in 2013 ca. € 1,6 miljoen.⁸

Figuur 4.8: Aandeel in de kosten voor Wmo-voorzieningen van verstrekte Wmo-voorzieningen aan inwoners van Bösdal (2013)



Op grond van de uitgevoerde analyses kunnen we concluderen dat er in Bösdal verhoudingsgewijs een groot beroep wordt gedaan op Wmo-voorzieningen. Dat geldt voor het aantal verstrekte voorzieningen per 100 inwoners van de wijk, maar ook als we de vergelijking maken per leeftijdsklasse. Inwoners tussen de 55 en 84 jaar oud maken meer gebruik van Wmo-voorzieningen dan hun leeftijdsgenoten in de rest van de gemeente. Als gevolg hiervan is het aandeel van de kosten van Wmo-voorzieningen die zijn verstrekt aan inwoners van Bösdal op het totaal aan kosten voor Wmo-voorzieningen verhoudingsgewijs groot. Het moment dat voorzieningen worden aangevraagd ligt in 60% van de gevallen minimaal een jaar na de verhuizing naar Bösdal. Daarbij is geen verschil tussen verhuizers uit de gemeente Beesel en vestigers van buiten de gemeente.

Het beleid van de gemeente, de Zorggroep en Woongoed 2000 ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal

Sturing op de samenstelling van de bewonerspopulatie

Het beleid ten aanzien van de woningtoewijzing in Bösdal is gemaakt door de Zorggroep en Woongoed 2000. Het beleid is erop gericht een diverse bevolkingssamenstelling te realiseren in de wijk. Dat wil zeggen dat er naar zorgbehoevenden ook niet-zorgbehoevenden in de wijk wonen. Hiertoe is zowel voor de gelabelde woningen als voor de niet-gelabelde woningen een bijzonder toewijzingsregime van toepassing. Dit regime is als volgt:

1. 45 plaatsen in groepswoningen: toewijzing aan mensen met indicatie voor zorg met verblijf (i.c. ZZP V&V 5 en 7; dementerenden).
2. 60 appartementen uitgegeven als intramurale plaats: toewijzing aan mensen met een indicatie voor zorg met verblijf (ZZP V&V 4 t/m 8)⁹.

⁷ Exclusief vervoer.

⁸ Idem.

⁹ Vanaf 1 januari 2013 worden er geen ZZP's 1 en 2 indicaties meer afgegeven; vanaf 1 januari 2014 geen ZZP 3 indicaties meer. De bewoners met een indicatie ZZP 1 t/m 3 die al intramuraal wonen in Bösdal

3. 40 gelabelde huurappartementen verhuurd op basis van scheiden van wonen en zorg: toewijzing aan mensen met een indicatie voor zorg met verblijf (ZZP V&V 4 t/m 8)¹⁰.
4. 55 niet-gelabelde huurappartementen: toewijzing aan personen/huishoudens zonder zorgvraag.
5. 35 koopappartementen: geen toewijzingscriteria.

Vanzelfsprekend kan een bewoner van een niet-gelabelde woning in de periode dat hij of zij in Bösdal woont zorgbehoevend worden. In dat geval kan deze bewoner een beroep doen op de gemeente en het zorgkantoor voor ondersteuning (respectievelijk Wmo en AWBZ-zorg). Is de zorgbehoefte van de bewoner van dien aard dat een indicatie wordt afgegeven voor zorg met verblijf dan kan de bewoner blijven wonen in zijn of haar eigen appartement. Bij de eerst volgende mutatie in een gelabeld appartement wordt dat appartement in de reguliere verhuur genomen. De verhouding gelabelde en niet-gelabelde appartementen blijft zo - afgezien van tijdelijke afwijkingen - gelijk.

Betrokkenheid van de gemeente

De gemeente stuurt zelf niet op de toewijzing van woningen in Bösdal. De gemeente zou hiertoe bepalingen kunnen opnemen in een Huisvestingsverordening (op basis van de Huisvestingswet). De gemeente heeft echter geen Huisvestingsverordening vastgesteld. De gemeente heeft ook nooit de intentie gehad om de bevolkingssamenstelling van Bösdal te beïnvloeden (zie paragraaf 4.5).

Het functioneren van de beleidscyclus ten aanzien van Bösdal

De bemoeienis van de gemeente met de realisatie van Bösdal was vrijwel volledig gericht op de 'fysieke' kant: de locatiekeuze, de grondtransactie, de planologische inpassing, etc. De gemeente heeft zich niet bemoeid met het zorgconcept dat door de Zorggroep en Woongood 2000 werd uitgewerkt. De bouw van de nieuwe School in Bösdal heeft vanzelfsprekend de nodige bestuurlijke en politieke aandacht gekregen. Discussies hierover hadden echter geen betrekking op het zorgconcept dat in Bösdal werd gerealiseerd (wel op de mogelijke betrokkenheid van de bewoners van Bösdal bij de school en vice versa).

De gemeenteraad gaf op 14 oktober 2002 groen licht voor de realisatie van Bösdal. Het voornaamste discussiepunt voorafgaande aan het raadsbesluit had betrekking op de locatiekeuze. De gemeente had aanvankelijk een voorkeur voor herontwikkeling van het Heilige Hartklooster voor herhuisvesting van de bewoners van de te slopen zorgcomplexen. Om twee redenen viel deze optie echter af. In de eerste plaats zou het klooster pas rond 2006 beschikbaar komen voor herontwikkeling. In de tweede plaats zag de Zorggroep geen mogelijkheden om in het klooster het gewenste zorgconcept te ontwikkelen. Met betrekking tot dit laatste bezwaar schreef het college op 7 januari 2002 aan de gemeenteraad:

'wij wijzen u er op dat enkel Zorggroep Noord-Limburg initiatiefnemer is en kan zijn voor de realisering van het zorgcomplex; Zorggroep Noord-Limburg ontwikkelt zijn eigen project en heeft zich middels een overeenkomst gebonden aan Stichting Woongood 2000; dat is voor de gemeente een gegeven. De gemeente is voorwaardenscheppend ten aanzien van dát concept (project) dat de Zorggroep hier neerlegt. De gemeente is niet in de situatie en heeft ook niet de bevoegdheid om eigenmachtig een willekeurig woonzorgproject op een andere locatie te realiseren. De gemeente verkeert ook niet in de situatie dat zij eigenmachtig aan de Zorggroep een andere projectontwikkelaar kan opdringen'.

De gemeenteraad werd door middel van een presentatie nader geïnformeerd over het zorgconcept.¹¹

(in een groepswoning of een van de intramuraal uitgegeven appartementen) kunnen gebruik blijven maken van zorg met verblijf.
¹⁰ Idem.

De geringe bemoeienis van de gemeente met het zorgconcept dat in Bösdal werd gerealiseerd, is mede te verklaren uit de beperkte gemeentelijke verantwoordelijkheid in 2002 voor wat nu wordt aangeduid als 'maatschappelijke ondersteuning'. Pas in 2007 werd de Wmo van kracht. In 2002 was de gemeente enkel verantwoordelijk voor het verstrekken van individuele voorzieningen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG). Eén van de voorzieningen waarop gehandicapten een beroep konden doen was het aanpassen van hun woning. Blijkens het dossier Bösdal heeft de gemeente hierover afspraken gemaakt met de Zorggroep en Woongod 2000. Hiervan wordt onder andere melding gemaakt in een verslag van een overleg tussen het college van B&W en de Zorggroep in november 2003:

'Dhr Smolenaars stelt dat Woongod zich heeft verbonden tot de bouw van woningen voor de doelgroep zorg; dan moet ook dienovereenkomstig worden gebouwd; Mw Hogema gaat er met dhr Smolenaars van uit dat deze woningen dan ook bouwkundig gezien WVG-conform worden gebouwd (gelijkvloers, verlaagde keukenblokken, brede deuropeningen, liften, etc.); geen WVG-claim. Er blijft niettemin een grijs gebied van individueel dan wel collectief in te vullen WVG-voorzieningen: (beugels aan muren, stoeltjes in douche, stalruimte scootmobielen, etc.)'.

Deze afspraak werd later in aanwezigheid van Woongod 2000 bevestigd. De woningen in Bösdal zijn conform afspraak 'WVG-conform' gebouwd. De woningen zijn allen levensloopbestendig en rolstoel toegankelijk. Er zijn sinds de oplevering van de woningen door inwoners van Bösdal dan ook geen aanvragen voor woningaanpassing bij de gemeente ingediend.

In de bestudeerde dossierstukken is verder geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de gemeente beleid heeft opgesteld en uitgevoerd met betrekking tot de beïnvloeding van de bevolkingssamenstelling van Bösdal, de toewijzingscriteria voor de woningen of het beheersen van kosten voor WVG- en later Wmo-voorzieningen. In de Wmo-beleidsnota's wordt geen bijzondere aandacht besteed aan Bösdal. Datzelfde geldt voor de begrotingen, jaarrekeningen en bestuursrapportages. In geen van deze stukken wordt aandacht besteed aan eventuele kosten voor de gemeente samenhangend met de specifieke bevolkingssamenstelling van Bösdal.

Op grond van het dossieronderzoek komen we tot de conclusie dat de gemeente geen beleid heeft gevoerd ten aanzien van de demografische samenstelling van Bösdal en/of het zorgconcept dat in Bösdal werd ontwikkeld. De gemeente heeft geen eigen (SMART) beleidsdoelen voor Bösdal geformuleerd. Dat betekent dat er ook geen sprake is (en kan zijn) van een beleidscyclus.

¹¹ Op 5 april 2001.

5. conclusies

We hebben voor het onderzoek naar de bevolkingssamenstelling en het gebruik van Wmo-voorzieningen in de wijk Bösdal in hoofdstuk 2 vijf onderzoeksvragen geformuleerd. In dit afsluitende hoofdstuk geven we op deze vragen een antwoord.

Heeft de wijk Bösdal een demografisch gemêleerde bevolkingsopbouw?

In het normenkader hebben we bepaald dat we de bevolkingssamenstelling van Bösdal als demografisch gemêleerd beschouwen als het aandeel oudere huishoudens (75+) in de niet-gelabelde appartementen minder dan 10% afwijkt van het aandeel oudere huishoudens in de gemeente als geheel.

In de gemeente Beesel is 9% van de bevolking 75 jaar of ouder. In Bösdal is dat 60%. Kijken we alleen naar de bewoners van de niet gelabelde woningen in Bösdal dan is 40% van de bewoners 75 jaar of ouder. Het aandeel inwoners tot 55 jaar bedraagt in de gemeente Beesel als geheel 65%. In de niet-gelabelde woningen in Bösdal is dat 18%. We kunnen dus constateren dat de wijk Bösdal een relatief 'grijze' bevolking heeft. Het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de niet-gelabelde woningen van Bösdal wijkt 33% af van het aandeel ouderen van 75 jaar en ouder in de gemeente als geheel. Op grond van de door ons bepaalde norm heeft Bösdal dus geen demografisch gemêleerde bevolking.

Heeft de wijk Bösdal een 'aanzuigende werking' op ouderen van buiten de gemeente?

In het normenkader hebben we bepaald wanneer we aannemen dat Bösdal een aanzuigende werking heeft op inwoners van buiten de gemeente: als het aandeel eerste generatie inwoners dat van buiten de gemeente naar een niet-gelabelde woning in Bösdal verhuisde en/of het aandeel latere generaties inwoners die van buiten de gemeente naar een niet-gelabelde woning in Bösdal verhuisde, meer dan 10% hoger is dan het aandeel inwoners dat van buiten de gemeente is verhuisd naar de andere nieuwbouwwijk in de gemeente: Offenbeker Bemden (eerste generatie bewoners en tweede of latere generaties bewoners). Bösdal heeft op basis van de door ons gehanteerde normen geen aanzuigende werking op vestigers van buiten de gemeente. Het aandeel vestigers van buiten de gemeente in Offenbeker Bemden ligt aanzienlijk hoger dan het aandeel vestigers in Bösdal.

We nemen aan dat Bösdal een aanzuigende werking heeft op **ouderen** van buiten de gemeente als het aandeel huishoudens waarvan de oudste bewoner 75 jaar of ouder is in de eerste en/of latere generaties inwoners die van buiten de gemeente naar Bösdal verhuisde, meer dan 10% hoger is dan het aandeel huishoudens waarvan de oudste bewoner 75 jaar of ouder is dat van buiten de gemeente is verhuisd naar Offenbeker Bemden (eerste generatie bewoners en tweede of latere generaties bewoners).

We hebben de leeftijdsopbouw van de vestigers in Bösdal vergeleken met Offenbeker Bemden. Van de huishoudens die zich van buiten de gemeente vestigden in Offenbeker Bemden was de oudste inwoner voor het overgrote deel jonger dan 55 jaar (85% eerste generatie; 94% latere generaties).

Van de huishoudens die zich van buiten de gemeente in Offenbeker Bemden vestigden was in 3% van de gevallen de oudste bewoner ouder dan 65 jaar. Van geen van deze huishoudens was de oudste bewoner ouder dan 75 jaar.

Op grond van de door ons gehanteerde normen concluderen we dat Bösdal een aanzuigende werking heeft op ouderen van buiten de gemeente. Als kanttekening hierbij plaatsen we dat het aantal oudere huishoudens (oudste bewoner 75+) dat zich van buiten de gemeente Beesel heeft gevestigd in Bösdal getalsmatig zeer beperkt is. Het gaat om 13 huishoudens (negen eerste generatie; vier latere generaties).

Doen de inwoners van Bösdal een onevenredig groot beroep op de gemeentelijke Wmo-gelden?

In het normenkader hebben we bepaald dat we uitgaan van een verhoudingsgewijs groot gebruik van Wmo-ondersteuning door inwoners van Bösdal als het gebruik van Wmo-voorzieningen meer dan 10% hoger ligt dan het gemiddelde gebruik van Wmo-voorzieningen in de gemeente. We hebben hiervoor:

- het gebruik van Wmo-ondersteuning door de inwoners van Bösdal afgezet tegen de gemiddelde consumptie van Wmo-ondersteuning in de gemeente (inclusief en exclusief de gelabelde woningen);
- de Wmo-verstrekingen weergegeven naar leeftijdsklasse;
- gekeken of een groot deel van de inwoners van Bösdal die zich van buiten de gemeente in de wijk hebben gevestigd binnen een jaar een Wmo-voorziening hebben aangevraagd;
- een inschatting gemaakt van de uitgaven aan Wmo-voorzieningen verstrekt aan inwoners van Bösdal in relatie tot de totale uitgaven aan Wmo-voorzieningen.

Op grond van de uitgevoerde analyses kunnen we concluderen dat er in Bösdal verhoudingsgewijs een groot beroep wordt gedaan op Wmo-voorzieningen. Dat geldt voor het aantal verstrekte voorzieningen per 100 inwoners van de wijk, maar ook als we de vergelijking maken per leeftijdsklasse. Inwoners tussen de 55 en 84 jaar oud maken meer gebruik van Wmo-voorzieningen dan hun leeftijdsgenoten in de rest van de gemeente (voor inwoners jonger dan 55 en ouder dan 84 geldt dat niet). Als gevolg hiervan is het aandeel van de kosten van Wmo-voorzieningen die zijn verstrekt aan inwoners van Bösdal op het totaal aan kosten voor Wmo-voorzieningen verhoudingsgewijs groot (ca. 30% van de kosten op 2% van het totaal aantal inwoners). Het moment dat voorzieningen worden aangevraagd ligt in 60% van de gevallen minimaal een jaar na de verhuizing naar Bösdal. Daarbij is geen verschil tussen verhuizers uit de gemeente Beesel en vestigers van buiten de gemeente. We kunnen dus niet concluderen dat vestigers van buiten de gemeente verhoudingsgewijs een groot beroep doen op ondersteuning uit de Wmo.

Welk beleid hebben de gemeente, de Zorggroep en/of Woongood 2000 gevoerd ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van Bösdal?

Het beleid ten aanzien van de woningtoewijzing in Bösdal is gemaakt door de Zorggroep en Woongood 2000. Het beleid is erop gericht een diverse bevolkingssamenstelling te realiseren in de wijk. Dat wil zeggen dat er naar zorgbehoevenden ook niet-zorgbehoevenden in de wijk wonen. Hiertoe is zowel voor de gelabelde woningen als voor de niet-gelabelde woningen een bijzonder toewijzingsregime van toepassing.

De gemeente stuurt niet op de toewijzing van woningen in Bösdal. De gemeente heeft geen Huisvestingsverordening vastgesteld en heeft dus geen instrumentarium om de bevolkingssamenstelling van de Bösdal beïnvloeden. Uit geen enkel beleidsdocument blijkt overigens dat de gemeente ooit de intentie heeft gehad om dit te doen.

Heeft de gemeente SMART-geformuleerde beleidsdoelen vastgesteld voor de realisatie van Bösdal en is er ten aanzien van het project Bösdal sprake van een goed functionerende beleidscyclus?

De bemoeienis van de gemeente met de realisatie van Bösdal was vrijwel volledig gericht op de 'fysieke' kant: de locatiekeuze, de grondtransactie, de planologische inpassing, etc. De gemeente heeft zich niet bemoeid met het zorgconcept dat door de Zorggroep en Woongood 2000 werd uitgewerkt. Op grond van het dossieronderzoek komen we daarom tot de conclusie dat de gemeente geen beleid heeft gevoerd ten aanzien van de demografische samenstelling van Bösdal en/of het zorgconcept dat in Bösdal werd ontwikkeld. De gemeente heeft geen eigen (SMART) beleidsdoelen voor Bösdal geformuleerd. Dat betekent dat er ook geen sprake is (en kan zijn) van een beleidscyclus.

Aanbevelingen

Het onderzoek naar de herkomst van de bewoners van Bösdal en hun gebruik van Wmo-voorzieningen is geen evaluatie van gemeentelijk beleid. De gemeente heeft over dit onderwerp immers geen beleid geformuleerd. Terugkijkend vindt de rekenkamercommissie deze keuze gerechtvaardigd. Dat neemt niet weg dat de commissie het naar de toekomst toe raadzaam acht beleid te formuleren.

Wij adviseren het college in overleg met Woongroep 2000 de orggroep en het zorgkantoor beleid te formuleren ten aanzien van de huisvesting van senioren en andere bijzondere doelgroepen in de gemeente waarbij de ontwikkeling van de lokale vraag naar verschillende vormen van wonen met zorg intramuraal en e tramuraal goed in beeld wordt gebracht en wordt ingegaan op de kosten die zijn gemoeid met de ondersteuning en begeleiding van zelfstandig wonende doelgroepen en aan de afstemming tussen het Wmo-beleid de orgverzekeringswet en de AWB Wlz.

In het onderstaande lichten wij dit advies toe.

In Bösdal bieden Woongroep 2000 en de Zorggroep een bijzonder concept voor wonen en zorg. Inwoners kunnen er in hun eigen woning blijven wonen ongeacht de zorgbehoefte die zij (op latere leeftijd) ontwikkelen. Door geschikte woningen en goede faciliteiten voor ondersteuning en zorg verhuizen de bewoners van de wijk als zij behoefte krijgen aan zorg niet, of pas veel later naar een intramurale voorziening. Daarmee past het concept van Bösdal goed bij de maatschappelijke trend van langer zelfstandig wonen en het rijksbeleid gericht op scheiden van wonen en zorg. Ons onderzoek wijst uit dat de gemeente zich in de ontwikkelfase van Bösdal niet actief heeft bemoeid met het woon-zorgconcept dat voor de wijk werd ontwikkeld. Dat mag tegen het licht van de huidige ontwikkelingen enige bevreemding wekken, maar is niet zo verbazend als we bedenken dat in de periode waarin het concept voor Bösdal werd uitgewerkt de taken van de gemeente op het gebied van zorg en ondersteuning zeer beperkt waren. De gemeente verstrekke in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten voorzieningen aan inwoners met een fysieke beperking. Daarnaast formuleerde de gemeente preventief gezondheidsbeleid (bijvoorbeeld gericht op bewegen van kinderen, inspecties van sporthallen, bestrijden van infectieziekten, etc.).

Met de invoering van de Wmo kreeg de gemeente een grotere verantwoordelijkheid op het gebied van ondersteuning en zorg. Het Wmo-beleid richt zich op het faciliteren van de zelfstandigheid van mensen met een beperking (of een psychisch probleem). Deze taak is vastgelegd in de Wmo (in de prestatievelden en in de compensatieplicht). Vanaf dat moment deed zich het probleem voor van de 'split incentives': de kosten voor een effectieve maatschappelijke ondersteuning kwamen voor rekening van de gemeente, terwijl de besparingen op (intramurale) zorg werden ingeboekt op rijksniveau (in de AWBZ). In Bösdal is dit effect maximaal geweest, aangezien een groot deel van de zelfstandige woningen in het project diende ter vervanging van (AWBZ-gefinancierde) intramurale plaatsen. Het probleem van 'split incentives' neemt verder toe met de invoering van de nieuwe Wmo waarin de gemeente een (nog) grotere verantwoordelijkheid krijgt voor de ondersteuning van inwoners met een zorgvraag.

De Wmo-uitgaven in Bösdal zijn relatief hoog. Hoewel we dit niet specifiek hebben onderzocht is het plausibel dat dit mede te maken heeft met de mogelijkheid van inwoners om in Bösdal zelfstandig te blijven wonen, ook als de omvang van de zorgvraag toeneemt. (In wijken waar de randvoorwaarden voor zelfstandig wonen met zorg ontbreken, verhuizen ouderen eerder naar een verpleeghuis. De ondersteuning van deze ouderen drukt vanaf dat moment niet meer op de begroting van de gemeente.) In Bösdal is gekozen voor een concept waarin de appartementen worden verhuurd als zelfstandige woning, maar ook onder het regime van de AWBZ kunnen worden gebracht als de zorgvraag van de bewoner daarom vraagt.

Deze flexibiliteit leidt er tot nu vooral toe dat bewoners relatief lang zelfstandig blijven wonen. Gezien het aanzienlijke (en toenemende) beslag dat de Wmo-uitgaven leggen op de begroting van de gemeente raden wij het college aan in overleg te treden met de Zorggroep, Woongoed 2000 en het zorgkantoor (Univé/VGZ) om afspraken te maken over het moment waarop inwoners van Bösdael overgaan van gemeentelijke ondersteuning naar bekostiging uit de AWBZ/Wlz. De Wmo 2015 stelt immers dat het college een maatwerkvoorziening kan weigeren 'indien de cliënt aanspraak heeft op verblijf in een instelling op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, dan wel er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt daarop aanspraak kan doen gelden en weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit dienaangaande' (Artikel 2.3.5, zesde lid). In Bösdael kan deze regel stringent worden toegepast zonder dat dit (vergaande) consequenties heeft voor de betreffende bewoners. Zij hoeven immers niet te verhuizen als zij van het Wmo-regime naar het AWBZ/Wlz-regime overgaan.

Voor nieuwe woonzorgcomplexen in de gemeente adviseren we het college om gedegen onderzoek te doen naar de lokale vraag naar de te realiseren woningen. Uit kostenoverwegingen is het van belang dat dergelijke projecten zo veel mogelijk zijn gericht op inwoners met een bijzondere huisvestings- en/of zorgvraag in de gemeente Beesel.