VROMraad

Advies 046

Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten

Advies over ouderenbeleid en wonen

De raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad
Oranjebuitensingel 6
Postbus 30949 – IPC 105
2500 GX Den Haag
T (070) 339 15 05
F (070) 339 19 70
E vromraad@minvrom.nl
I www.vromraad.nl

Colofon

Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten
VROM-raad, Den Haag, 2005
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Foto's
Omslag, pagina's 14, 42, 54, 64 en 72: Drupsteen + Straathof
Pagina's 8: Hollandse Hoogte
Pagina's 18 en 26: VROM-raad

Vormgeving en opmaak
Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk
Opmeer Drukkerij BV, Den Haag

ISBN 908513014X

Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten

Advies over ouderenbeleid en wonen

Gericht aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer

Advies 046
maart 2005

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
De heer F. Weisglas
Postbus 20018
2500 DEN HAAG

VROMraad

Oranjebuitensingel 6 Postbus 30949 ipc 105 2500 GX Den Haag
T (070) 339 15 05 F (070) 339 19 70 E vromraad@minvrom.nl I www.vromraad.nl

Datum: 10 maart 2005
Kenmerk VRR2005000127
Betreft: advies VROM-raad “oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten” ;
Advies voor de themacommissie ouderenbeleid

Geachte heer Weisglas,

In antwoord op uw verzoek van 23 april 2004 biedt de VROM-raad u het advies “oude bomen” aan, een advies over ouderenbeleid en wonen. Wij hopen hiermee een bijdrage te leveren aan het werk van de themacommissie ouderenbeleid van de Tweede Kamer. In deze brief schetsen wij onze belangrijkste bevindingen.

Dat het aantal ouderen in Nederland sterk zal groeien, mag geen verrassing meer heten. Dit heeft consequenties voor het wonen. Omdat niet alleen de kwantitatieve vraag, maar ook de diversiteit hierin zal toenemen, is een ruimer en een meer divers aanbod van woningen nodig.

In de nieuwbouw voor ouderen met een zware vraag naar zorg is in de laatste jaren een forse achterstand opgelopen. Deze tekorten belemmeren een aanpassing van verouderde intramurale voorzieningen.
Daarnaast is veel en meer aandacht nodig voor aanpassingen in de bestaande woningvoorraad. Hierop doen vooral de ouderen met een lichtere zorgvraag een beroep.
De VROM-raad adviseert daarom zowel van nieuwbouw (voor de zwaardere zorgvraag) als van aanpassing van de woningvoorraad (voor de lichtere zorgvraag) veel meer werk te maken.

Veel ouderen zijn tevreden met de woonsituatie en willen niet gaarne verhuizen. Deze wens tot stabiliteit zou veel meer in het beleid tot uitdrukking moeten komen. Om deze reden adviseert de VROM-raad het huidige denken van doorstroming voor ouderen te nuanceren. Bij de aanpassingen

aan de woningvoorraad kan meer dan in het verleden gebruik gemaakt worden van dat wat er al is. Niet alle eengezinswoningen hoeven op voorhand als ongeschikt voor ouderen te worden beschouwd. Het beleid denkt nogal sterk in termen van “nultredenwoningen”. Ook kan meer gebruik gemaakt worden van het vermogen dat oudere eigenaar bewoners in hun woning hebben.

Een helder sturingsperspectief van de rijksoverheid is gewenst. Nu is er nog veel onzekerheid over verantwoordelijkheden, over budgetten en beleidskaders. Veel partijen verkiezen nu te wachten, terwijl er forse investeringen nodig zijn voor de toekomst. De raad adviseert van de partijen de voorhoede te faciliteren en de achterhoede te stimuleren.

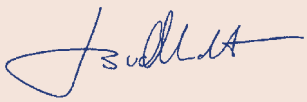
Voor het antwoord van nadere vragen van de themacommissie verwijzen wij u graag naar bijgaand advies (tekst en bijlage 2).

Hoogachtend,

De voorzitter

Mr. H.M. Meijdam

De algemeen secretaris



drs. A.F. van de Klundert

Inhoud

Samenvatting 9

1 Inleiding 15

2 Probleemschets en afbakening 19
2.1 De ouder wordende samenleving 19
2.2 Ouderenbeleid en wonen 22

3 De vraag van ouderen 27
3.1 Fysieke zelfredzaamheid 27
3.2 Financiële zelfredzaamheid 32
3.3 Sociale zelfredzaamheid 36
3.4 Meest kwetsbare ouderen 39
3.5 Consequenties voor het beleid 39

4 Het woningaanbod voor ouderen 43
4.1 Woningen voor ouderen: aantallen en definitie 43
Tabel 4.1 Woningen voor ouderen 46
4.2 Kwaliteit, prijs, eigendomsvorm 48
4.3 Ruimtelijke aspecten 50
4.4 Consequenties voor het beleid 52

5 Vraag en aanbod: de markt 55
5.1 Waar wonen ouderen? 55
5.2 Tekorten op de markt? 59
5.3 Naar meer dynamiek op de markt? 60
5.4 Consequenties voor het beleid 61

6 Sturing en beleid 65
6.1 Sturing 65
6.2 Beleid 68

7 Conclusies en aanbevelingen 73
7.1 De opgave 73
7.2 Knelpunten en kansen op de verschillende markten 76
7.3 Aanbevelingen 79
7.4 De adviesaanvraag 83

Literatuur **84**

Bijlage 1	Advies aanvraag	88
Bijlage 2	Vragen van de Themacommissie Ouderenbeleid	92
Bijlage 3	Verslag discussiemiddag Ouderenbeleid en wonen	97
Bijlage 4	Samenstelling VROM-raad met ingang van 1 januari 2005	106

Oude bomen?

advies over ouderenbeleid en wonen

Samenvatting

De themacommissie vraagt om advies

Op verzoek van de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer heeft de VROM-raad zich gebogen over het vraagstuk ouderenbeleid en wonen. De commissie heeft een reeks van vragen voorgelegd. De raad is in dit advies nagegaan hoe de vraag van ouderen is en hoe de markt en de overheid meer adequaat kunnen reageren op de gedifferentieerde vraag. De vragen uit de bijlage van de adviesaanvraag zijn beantwoord in bijlage 2. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft op verzoek van de raad een studie verricht naar de financiële spankracht, woningmarktgedrag en woonwensen van ouderen.

Meer ouderen, meer verschillen

Het aantal ouderen zal in de nabije toekomst sterk toenemen: in de periode tot 2020 zal vooral de leeftijdsgroep tot 75 jaar toenemen, daarna zal het aantal personen van 75 jaar en ouder sterk stijgen. Deze vergrijzing hoeft niet als een plotselinge "ramp" beschouwd te worden, maar als een ontwikkeling die gaandeweg aanpassingen van het beleid vergt.

Met het toenemen van het aantal ouderen nemen ook de onderlinge verschillen toe. Dé oudere bestaat niet. Het criterium "leeftijd" is op zichzelf een criterium met een beperkte kracht. De verschillen binnen de groep ouderen hebben betrekking op verschillende vormen van zelfredzaamheid. Zo zijn er verschillen in fysieke zelfredzaamheid (mate van gezondheid: vooral personen boven de 75 jaar hebben lichamelijke beperkingen), in financiële zelfredzaamheid (hoogte inkomen en vermogen: vooral eigenaar bewoners hebben een beter inkomen en een betere vermogenspositie) en in sociale zelfredzaamheid (hulp in de omgeving, sociaal netwerk: met name alleenstaande ouderen zijn dan kwetsbaar).
Onder de noemer ouderen zijn dus diverse groepen te onderscheiden: zowel vitale als zorgbehoevende ouderen, zowel rijke als arme ouderen, zowel ouderen met een hecht sociaal netwerk gebruikmakend van mantelzorg als ook ouderen die dat niet hebben.

Er zijn grote verschillen in financiële spankracht van ouderen, met name tussen huurders en eigenaar-bewoners. Deze verschillen worden naar verwachting in de toekomst alleen maar groter. Dit betekent dat naast de luxere vraag van welgestelde ouderen, er ook altijd een vraag zal zijn naar sobere, doelmatige woningen waar zorg kan worden geboden voor ouderen met een bescheiden inkomen en vermogen.
Gezien de grote verschillen in financiële draagkracht tussen ouderen lijkt het wenselijk de financiële steun van de overheid niet generiek in te zetten, maar specifiek voor de

minst draagkrachtige ouderen, die veelal in de huursector wonen. Dit is ook de strekking van een eerder advies van de VROM-raad over eigenwoningbezit.
Het is evenzeer wenselijk het sociaal en cultureel kapitaal van ouderen meer in het beleid te onderkennen en te faciliteren. Bijzondere aandacht is geboden voor de (groeiende en specifieke) opgave van allochtone ouderen.

Verschillen in het woningaanbod

Is er voldoende en divers woningaanbod beschikbaar voor de gedifferentieerde vraag van de ouderen? In de afgelopen decennia is er een breed palet van woon- en zorgvoorzieningen voor ouderen ontstaan: van woonzorgcomplexen, aanleunwoningen, groepswonen voor ouderen tot diensten- en zorgaanbod aan huis. Dit woningaanbod is onder te verdelen in drie segmenten in de vorm van een piramide, te weten:

- een smalle bovenkant met woon- en zorgvoorzieningen voor de zwaardere zorgvraag (verzorgd en beschermd wonen, zowel intramuraal als extramuraal);
- het middensegment voor de lichtere zorgvraag van ouderen: diverse typen ouderenwoningen en overige nultredenwoningen;
- een brede basis, waarbinnen de meeste woningen vallen, die - naar de huidige definitie - niet geschikt zijn voor de vraag van ouderen.

Ruimere blik

Over de geschiktheid van de woningen voor ouderen wordt naar het oordeel van de raad nog erg schematisch en weinig flexibel gedacht. Zo worden woningen zonder trappen (binnen en buiten) geschikt geacht, terwijl dit voor een aantal niet het geval is, vanwege ligging, woonomgeving en kwaliteit. Aan de andere kant worden eengezinswoningen ongeschikt geacht, terwijl vele van deze woningen geschikt zijn of met beperkte ingrepen geschikt te maken zijn.
De consequentie van een meer diverse vraag van ouderen is ook dat er een grote bandbreedte moet zijn in het woningaanbod (kwaliteit, prijs). Ook een grotere flexibiliteit in de eigendomsvormen kan hiervoor dienstig zijn. Nu is de woningmarkt nog in tweeën gedeeld: in een huur- en een koopsector. Met arrangementen tussen koop en huur kunnen de ouderen veel beter gebruik maken van het vermogen dat in de woning is opgeslagen en zo ook aanpassingen aan de eigen woning financieren. Ook in ruimtelijk opzicht is een divers aanbod gewenst. Met de wens van veel ouderen om in de woning te blijven, mag ook meer rekening worden gehouden.

Doe meer met het bestaande

Er kan dus meer met het bestaande: in de woningen en in het vermogen liggen mogelijkheden. Zo meent de raad, dat in het beleidsdenken het parool van de doorstroming te veel leidend is en in de definitie van geschikte ouderenwoning te zeer de nultredenwoning als richtinggevend wordt genomen. De opgave moet daarom veel-

vormiger geformuleerd worden. De raad beveelt aan meer uit te gaan van (gewenste) stabiliteit en van investeringen in de bestaande woningvoorraad.
Ruimtelijk gezien betekent dit een voortzetting van de bestaande spreiding van ouderen. Scherpe segregatie van ouderen is niet erg waarschijnlijk en wordt ook niet erg gewenst. Dit neemt niet weg dat vrijwillige concentraties op een laag schaalniveau (woongroepen, kleinschalige woonvormen, gated communities) vanuit een behoefte aan veiligheid en geborgenheid tot de reële mogelijkheden behoren. Dit hoeft niet als een probleem gezien te worden.

Investeer in de bestaande woningvoorraad, maar ook in de nieuwbouw

Vooral voor de lichtere zorg, in het middensegment van de piramide, moet er in de voorraad geïnvesteerd worden om deze beter geschikt te maken voor deze vraag (kleine en grotere ingrepen, in huur- en koopsector, in wonen, in wonen met zorg en in welzijn). Het instrument van de woonruimteverdeling om meer ouderen in geschikte woningen te plaatsen, moet in dit verband niet overschat worden.
Intussen blijft wel de urgentie in volle omvang bestaan om nieuwe woningen in de categorie verzorgd en beschermd wonen te bouwen. Het is zorgelijk dat de productie van woonzorgvoorzieningen in het bovenste segment zo achterblijft. Een forse verhoging van deze productie is nodig om de bestaande achterstand in te lopen, de demografische groei van de vraag bij te houden en de kwaliteit te verhogen. In veel voorzieningen is een functionele veroudering opgetreden, omdat de eisen (b.v. privacy) in zo'n twintig jaar sterk zijn gestegen.

De onzekerheid voorbij

In de wereld van wonen en zorg is een hoge mate van onzekerheid. Er zijn verschuivingen gaande in het overheidsbeleid van centrale naar decentrale aansturing en er is een verschuiving van overheid naar markt. De onzekerheid over verantwoordelijkheden en over de (continuïteit van) budgetten leidt tot stagnatie en wachtgedrag van partijen. Er treedt risicomijdend gedrag op en de extramuralisering stagneert.
Een kans in dit verband is dat gemeenten via de nieuwe WMO meer regie kunnen voeren, maar over de vraag of de middelen hiervoor toereikend zijn, bestaan twijfels in den lande. Belangrijk is ook dat de burger zijn wettelijke aanspraken ziet veranderen in een afhankelijkheid van de invulling van de gemeentelijke zorgplicht.
In deze constellatie doet de rijksoverheid een beroep op lokale en marktpartijen, maar wachten deze partijen op hun beurt op middelen en duidelijkheid.

De raad meent dat met een meer vraaggestuurde en gebiedsgerichte benadering vooruitgang kan worden geboekt. Gemeenten hebben tot taak regie te voeren. Niet alle gemeenten zullen deze taak even snel en krachtdadig oppakken. Het Rijk zou de voorhoede (gemeenten, corporaties, ontwikkelaars) moeten faciliteren door het

wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, het bieden van zekerheden en waarborgen en meer ruimte voor experimenten. De achterhoede kan dan bij de les gehouden worden met benchmarks, externe visitaties en ondersteuning in de vorm van kennis en capaciteit.

Er is slecht en er is goed nieuws

Al met al meldt de raad aan de Themacommissie Ouderenbeleid dat er goed en slecht nieuws is.

Het goede nieuws is dat veel ouderen tevreden zijn en weinig animo tot verhuizen hebben. Er zijn heel wat mogelijkheden in de bestaande woningvoorraad aanwezig voor de vraag van ouderen (eengezinswoningen) en er zijn ook onder ouderen hulpmiddelen voor passende huisvesting (het financiële en het sociale kapitaal).

Het slechte nieuws is dat er forse tekorten zijn aan woningen met zorg en dat het beleid last heeft van fixaties op doorstroming en nultredenwoningen. Daarbij leidt de onzekerheid in verantwoordelijkheden en budgetten tot wachtgedrag van partijen.

De raad ziet daarom een dubbele opgave: forse investeringen in nieuwbouw voor de zwaardere zorgvraag en forse stimulansen voor aanpassingen van de woningvoorraad voor de lichtere zorgvraag.

1 Inleiding

"Oude bomen moet je niet verplanten", zo luidt het spreekwoord. Deze tegeltjeswijsheid mag er zijn, maar vaak komen met het klimmen der jaren voor veel ouderen de vragen over hun huisvesting en over een mogelijke verhuizing. Is de woning nog wel geschikt of moet ik verhuizen, hoe moet het met mij als ik niet meer goed kan traplopen, komt er zorg aan huis, voel ik me nog wel prettig in mijn buurt? Allemaal vragen die samenhangen met wonen, welzijn en zorg. Ze houden niet alleen de ouderen bezig maar ook hun (volwassen) kinderen, aanbieders van wonen en zorg, beleidsmedewerkers bij het Rijk en de gemeenten en de politiek.

In de Tweede Kamer is een Themacommissie Ouderenbeleid gevormd met het doel een visie te ontwikkelen op het ouderenbeleid en voorstellen te doen voor samenhang en coördinatie van beleid ten aanzien van ouderen. Vier onderwerpen staan hierbij centraal: 'wonen en woonomgeving', 'welzijn', 'zorg' en 'werk en inkomen'. De commissie wil in 2005 het debat aan gaan om zijn mening te vormen en in het najaar een eindrapportage voorleggen.

De VROM-raad heeft in 2004 het verzoek ontvangen van de themacommissie om over wonen en woonomgeving te adviseren. Voor de andere thema's zijn de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Gezondheidsraad en de SER om advies gevraagd.

De Themacommissie wil een gedegen visie van de zijde van het parlement ontwikkelen om voorstellen van de regering beter te kunnen beoordelen. Een belangrijk initiatief van de regering is de nota "Visie op vergrijzing en integraal ouderenbeleid", die de staatssecretaris van VWS aan het voorbereiden is in samenwerking met andere departementen. Deze nota zal naar verwachting eerdaags gereed zijn. Van de zijde van het ministerie van VROM kan daarnaast de beleidsbrief "Investeren voor de toekomst" (september 2003) en het bijbehorende actieprogramma (zomer 2004) genoemd worden, waarin het beleid voor wonen, zorg en welzijn uiteen is gezet.

Inhoud adviesaanvraag

De adviesaanvraag van de Themacommissie betreft het onderdeel 'wonen en woonomgeving'. De commissie heeft de VROM-raad de volgende zaken verzocht, zie ook bijlage 1.

Ten eerste een visie te geven op de ontwikkelingen met betrekking tot:

- woonvormen van ouderen (zelfstandig, aanleunwoning of verpleeghuis);
- de algemene eisen die dienen te worden gesteld aan (nieuwbouw)woningen om tegemoet te komen aan de eisen van de bevolkingssamenstelling van Nederland (rekeninghoudend met het toenemende aantal alleenstaande ouderen) op middellange en lange termijn;
- kwesties zoals benutting van de mogelijkheden, vergroting van de mobiliteit en optimalisering van de maatschappelijke betrokkenheid van ouderen;
- segregatie (wijken voor ouderen)?

Ten tweede is de themacommissie geïnteresseerd in hoeverre beleidsaanbevelingen uit eerdere adviezen[1] in het licht van het toekomstige ouderenbeleid nog steeds actueel zijn.

Advies VROM-raad

Doel van het advies van de VROM-raad is een bijdrage te leveren aan het debat dat de Themacommissie Ouderenbeleid in 2005 gaat voeren om zijn mening te vormen. Naast het beantwoorden van de door de Tweede Kamer gestelde vragen, vraagt de VROM-raad aandacht voor enkele discrepanties en dilemma's in het huidige beleid.

Ter voorbereiding van dit advies is een discussiebijeenkomst georganiseerd met enkele sleutelpersonen uit het veld van wonen en zorg. Centraal stonden de discrepanties tussen beleid en praktijk wat betreft ouderen en wonen. Onderwerp van discussie waren de markt van wonen en zorg; sturing, beleid en instrumenten en dilemma's hierin. De belangrijkste bevindingen van deze bijeenkomst zijn verwerkt in het advies. Het verslag treft u aan in bijlage 3.
Daarnaast heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau op verzoek van de VROM-raad een analyse verricht naar de financiële spankracht, zorgbehoefte en woonwensen van ouderen. Dit ter verdieping van reeds beschikbaar materiaal.[2] De belangrijkste noties zijn in het advies verwerkt. De studie is separaat verschenen.

Reikwijdte advies

De VROM-raad denkt de vragen van de Themacommissie te kunnen beantwoorden door niet alleen aandacht te besteden aan het aanbod maar ook aan de vraag, de markt, de sturing en het beleid. Tevens wil de raad niet alleen aandacht besteden aan ouderen met beperkingen maar aan alle ouderen.

In het advies heeft de VROM-raad zijn uitspraken, waar mogelijk, kwantitatief onderbouwd. Voor de toekomst is volstaan met kwalitatieve beschrijvingen. Aan lange termijn prognoses liggen namelijk vele aannames ten grondslag, waarover heel uit-

eenlopend gedacht kan worden. De VROM-raad heeft zich in dit advies niet in de discussie willen mengen waar het mogelijk naar toe gaat, maar vooral willen kijken (uitgaande van globale lijnen voor de toekomst) wat dit betekent voor het beleid van wonen, zorg en welzijn op de korte en middellange termijn.

Opbouw advies

Allereerst lichten we de probleemschets en de vraagstelling van het advies toe (hoofdstuk 2). Hierna wordt de vraagzijde belicht (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 gaat de aandacht uit naar het aanbod, in hoofdstuk 5 naar de woningmarkt, in hoofdstuk 6 naar sturing en beleid. In het slothoofdstuk (7) worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. De conclusies wat betreft de vragen van de Themacommissie zijn samengevat in paragraaf 7.5. Op de meer gedetailleerde vragen van de themacommissie wordt in bijlage 2 ingegaan.

Eerdere adviezen

De VROM-raad heeft al eerder geadviseerd over wonen. Adviezen die verband houden met het vraagstuk van ouderen en wonen zijn: "wonen en zorg" (1998), over stedelijke herstructurering ("Haasten en onthaasten", 2002), over multicultureel bouwen ("Smaken verschillen", 2002) en over eigenwoningbezit ("Op eigen kracht?", 2004). Dit advies past in deze reeks.

1 VROM-raad (2000) Dagindeling geordend?, advies 023, Den Haag,
VROM-raad (2002) Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen, advies 032, Den Haag,
VROM-raad (2004) Op eigen kracht? Eigenwoningbezit in Nederland, advies 044, Den Haag.

2 uitwerking op onderdelen van de publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Kullberg, J. en M. Ras (2004) Met zorg gekozen? Woonvoorkeuren en woningmarktgedrag van ouderen en mensen met lichamelijke beperkingen. In opdracht van het ministerie van VROM. Den Haag.

2 Probleemschets en afbakening

2.1 De ouder wordende samenleving

Meer ouderen

Van vakantiebeurzen, tijdschriften, woningen tot cursussen over hoe met pensioen te gaan, de markt lijkt in de ouderen een interessante doelgroep te hebben ontdekt. Het aantal mensen van 65 jaar en ouder neemt toe; niet alleen nu maar ook straks.

De Nederlandse bevolking zal de komende jaren ouder worden, zie tabel 2.1 en 2.2. Het aantal ouderen in de samenleving zal zowel relatief als absoluut sterk groeien. Op dit moment is bijna 14% van de bevolking 65 jaar of ouder. Het hoogtepunt van de vergrijzing ligt naar verwachting rond 2040, wanneer 23% van de bevolking ouder zal zijn dan 65 jaar.[3] Het aantal ouderen verdubbelt bijna van 2,2 miljoen nu naar 4 miljoen in 2040.

De 'vergrijzingsgolf' waar vaak over wordt gesproken, kan niet los gezien worden van de samenleving die voortdurend in verandering is. De vergrijzing is een resultante van ontwikkelingen in de maatschappij in den brede. Bij het huidige lage geboortepeil en de nog steeds toenemende gemiddelde levensverwachting, zal het percentage ouderen blijvend hoger zijn dan tot nu toe het geval is geweest.[4] Dit komt ook tot uiting in de zogenaamde "grijze druk": de verhouding van het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20-64-jarigen. De grijze druk zal bijna verdubbelen: van 22% nu tot 43% rond 2040. Daarna zal deze afnemen tot rond de 35%; anderhalf maal zo hoog als nu.

Kortom, er is niet zozeer sprake van een golf die voorbij gaat, maar van een nieuw patroon in de bevolkingsopbouw.

De aantallen die horen bij de 'vergrijzingsgolf' zijn zeer fors en brengen uiteenlopende uitdagingen mee, toch is ook de vergrijzing relatief. Bezien vanuit Europees perspectief heeft Nederland, op Ierland na, het laagste aandeel ouderen in de bevolking. Gedurende de komende decennia zal de bevolking in Nederland in hoog tempo verouderen, maar zelfs op het toppunt van de vergrijzing zullen wij binnen Europa niet meer dan een middenpositie innemen.[5]

3 CBS, Statline, bevolkingsprognose 2004-2050.

4 Gezondheidsraad (2005).

5 Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, bijdrage aan rondetafelgesprek Themacommissie Ouderenbeleid d.d. 17 november 2003.

Tabel 2.1 *Raming bevolkingsontwikkeling naar leeftijd voor 2005, 2020 en 2040*

	2005		2020		2040	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0-19 jaar	4.012.172	25	3.895.660	23	3.986.011	23
20-64 jaar	10.055.475	61	10.126.617	59	9.601.502	54
65+	2.288.953	14	3.189.410	19	4.126.840	23
totaal	**16.356.600**	**100**	**17.211.687**	**100**	**17.714.353**	**100**

Bron: Ruimtelijk Planbureau, Primosprognose 2003; bewerking VROM-raad

Tabel 2.2 *Raming ontwikkeling ouderen naar leeftijd voor 2005, 2020, 2040*

	2005		2020		2040	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
65-74 jaar	1.254.443	55	1.892.866	59	2.066.379	50
75-85 jaar	793.524	35	972.933	31	1.512.276	37
85+	240.986	11	323.611	10	548.185	13
totaal	**2.288.953**	**100**	**3.189.410**	**100**	**4.126.840**	**100**

Bron: Ruimtelijk Planbureau, Primosprognose 2003; bewerking VROM-raad

Oprekking laatste levensfase

Een andere ontwikkeling naast de toename van het aantal ouderen is de oprekking van de laatste levensfase. Niet alleen is de afgelopen decennia de gemiddelde levensverwachting gestegen, ook zijn mensen eerder vrij van maatschappelijke verplichtingen (arbeid en gezin). De leeftijd van uittrede uit de arbeidsmarkt is de afgelopen decennia fors gedaald.[6]

Of deze oprekking van de laatste levensfase zich ook in de toekomst zal doorzetten is nog onduidelijk. Aan de ene kant zullen de mogelijkheden om ook na je 65ste te blijven werken waarschijnlijk worden verruimd. De ouderen zullen worden gestimuleerd om maatschappelijk actief te blijven.[7] Aan de andere kant is de verwachting dat de gemiddelde levensverwachting nog verder zal toenemen, maar wel langzamer dan eerder gedacht.[8]

Het is nog onduidelijk of de toekomstige ouderen meer tijd ter beschikking zullen hebben dan de ouderen van nu. In ieder geval wel in vergelijking met de oudere van een paar generaties terug. De invulling van de laatste levensfase zal zeer divers zijn

6 Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (2004).
7 Sociaal Economische Raad (2005).
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004a).
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004b).
8 Gezondheidsraad, 2005.

afhankelijk van fysieke, sociale en financiële mogelijkheden. De één zal kiezen voor doorwerken tot zijn tachtigste; de ander begint een tweede loopbaan, weer een ander kiest voor vrijwilligerswerk of investeert in de zorg van naasten.

Diversiteit ouderen

De ouderen van de toekomst zullen op verschillende fronten afwijken van de ouderen van nu. Zij zullen beter opgeleid zijn, hebben meer materiële welvaart gekend, komen uit minder grote families en zijn beter geschoold in het zelf richting geven aan hun leven. Zij zijn meer opgegroeid met de oriëntatie dat je zelf inhoud en invulling geeft aan je eigen leven en in een keuzemaatschappij die daar mogelijkheden toe biedt.
Daarnaast is de verwachting dat binnen de groep ouderen de diversiteit zal toenemen. De verschillen tussen ouderen zullen sterker worden afhankelijk van verschillen in opleiding, inkomen en sociaal-culturele achtergrond.

Verschillende percepties

De ouder wordende samenleving levert nieuwe vraagstukken op die men op verschillende manieren kan bezien: als een opgave of een uitdaging en vanuit een brede of smalle definitie.

Een opgave of een uitdaging? In de politiek, beleidsnota's, onderzoeksrapporten wordt de vergrijzing vaak afgeschilderd als een groot probleem, dat met een onstellende snelheid op ons afkomt en waarop we ons niet tijdig genoeg kunnen voorbereiden. De VROM-raad neemt een andere positie in en ziet het als een ontwikkeling die reeds gaande is en waar we werkende weg ons zo adequaat mogelijk aan moeten aanpassen; niet ontkennend dat er op dit moment urgente problemen zijn, die om een oplossing vragen.

Brede of smalle definitie? Als over de vergrijzing wordt gesproken, lopen er vaak verschillende definities door elkaar. Een brede invalshoek waarbij iedereen met een leeftijd van 55 jaar tot de groep ouderen wordt gerekend. Door de omvang van de groep, is er dan per definitie sprake van een grote diversiteit. Een smalle definitie is die van de hoogbejaarden, waaraan vaak als onderscheidende leeftijd 75 of 80 jaar wordt gehangen. Een andere, smalle definitie is die van mensen boven een bepaalde leeftijd met lichamelijke, danwel psychische beperkingen. Deze groep is relevant omdat dan ook het vraagstuk van de zorg aan de orde is. Een verdere versmalling is de definitie van kwetsbare ouderen, waarbij behalve naar leeftijd en fysieke beperkingen ook nog naar draagkracht wordt gekeken.
In dit advies rekent de VROM-raad alle mensen van 65 jaar tot de groep ouderen, waarbij een verdere differentiatie is aangebracht naar fysieke, financiële en sociale zelfredzaamheid. Toch is op veel plaatsen ook de groep van 55-64 -jarigen in de beschou-

wing betrokken: de toekomstige ouderen. Dit om aan te kunnen geven hoe de toekomstige ouderen verschillen van de huidige ouderen. Een andere reden is dat in verschillende bronnen, die voor de onderbouwing zijn gebruikt, de grens op 55 en niet op 65 jaar is gelegd.

2.2 Ouderenbeleid en wonen

De ouder wordende samenleving zal op vele en uiteenlopende aspecten van de samenleving zijn weerslag hebben. Ook op het terrein van het wonen dienen zich nieuwe vraagstukken aan. Op dit moment woont het grootste deel van de ouderen zelfstandig (zie tekstkader 'huidige woonsituatie'). De wens van veel mensen is om in hun eigen woning en omgeving oud te worden.

De rijksoverheid ziet een grote opgave voor wonen met zorg[9]: het realiseren van een voldoende aanbod van nultredenwoningen[10] en woningen voor mensen met een zwaardere zorgvraag (verzorgd wonen[11]). De rijksoverheid wil hierbij alleen sturen op het primaire kwaliteitsniveau, namelijk dat van de volledig toegankelijke woning of nultredenwoning.

Huidige woonsituatie ouderen

"Van de ruim twee miljoen mensen van 65 jaar en ouder woont ruim 93% zelfstandig, van de 75-plussers ruim 85%. Zelfs van de kwart miljoen Nederlanders van 85 jaar en ouder woont nog 66% zelfstandig. Ongeveer 100.000 ouderen wonen in een verzorgingshuis en circa 50.000 ouderen in een verpleeghuis. In deze tehuizen ligt de gemiddelde leeftijd van de oudere bewoners rond de 85 jaar."

Uit: Persbericht SCP, mei 2004.

Andere maatregelen om de woningvoorraad geschikter te maken voor ouderen beschouwt het Rijk als de verantwoordelijkheid van lokale partijen. De rijksoverheid ziet zich zelf als systeemverantwoordelijke, terwijl de uitvoering decentraal plaats zou

9 Ministerie VROM/VWS, 2003 en 2004.

10 Een nultredenwoning is een woning die zonder trappen van buiten af bereikbaar is en waarbij de zgn. primaire ruimtes, het sanitair, de woonkamer en minimaal één slaapkamer zich op dezelfde woonlaag bevinden. Drempels zijn laag of ontbreken.

11 Verzorgd wonen betreft nultredenwoningen, waarbij (de mogelijkheid tot het verkrijgen van) extramurale verzorging, verpleging en begeleiding én hotel- en welzijnsdiensten onlosmakelijk onderdeel uitmaken van het geboden arrangement. Zorg is op afroep mogelijk. Extra m2 ruimte in de woning voor verzorging en de directe fysieke nabijheid van zorgvoorzieningen en diensten (al dan niet binnen het complex) zijn specifieke kenmerken van deze vormen van wonen. Niet zelden gaat het om geclusterde vormen.

moeten plaatsvinden. Haar eigen rol ligt in het stimuleren en faciliteren van partijen en het helpen oplossen van knelpunten en belemmeringen die de lokale partijen ondervinden.

De rijksoverheid heeft kwantitatieve doelen voor wonen, zorg en welzijn gesteld. Zij heeft laten becijferen dat er op dit moment 41.000 nultredenwoningen te weinig zijn in de categorie verzorgd wonen, terwijl het aanbod en de vraag naar gewone nultredenwoningen vrijwel in evenwicht zijn. Als gevolg van de vergrijzing, extramuralisering en de wens het bestaande tekort in te lopen is tot 2015[12] een groei van de voorraad woningen voor ouderen van wenselijk. Het gaat om een groei van 395.000 woningen; 280.000 gewone nultredenwoningen en 115.000 in de categorie verzorgd wonen. Voor 2010 zouden er 255.000 nultredenwoningen gerealiseerd moeten zijn, waarvan 99.000 in de categorie verzorgd wonen.

Nu is het de vraag of deze 'grofmazige aanpak' van de rijksoverheid van het realiseren van nultredenwoningen voldoende aansluit bij de toenemende differentiatie van de vraag. De VROM-raad wil in eerste instantie hier drie kanttekeningen plaatsen.

Ten eerste zijn in de ramingen voor 2015 overschotten en tekorten tegen elkaar weggestreept. Er is echter naast een kwantitatieve opgave ook een kwalitatieve: de huidige voorraad voldoet maar ten dele.[13] Met name woningen met (zorg-) diensten worden gevraagd. Gebleken is dat er een grote groep van ouderen is die niet alleen zo lang mogelijk zelfstandig wil wonen, maar ook veiligheid en gezelligheid zoekt. Daarnaast moet de zorg wel gegarandeerd en nabij zijn, maar liefst onzichtbaar aanwezig. Deze kwaliteiten zijn binnen de bestaande voorraad op veel plaatsen niet voor handen. Zelfs binnen de voorraad die wordt aangemerkt als geschikt voor ouderen of is gelabeld voor ouderen bestaat ook een kwaliteitsvraag.

Ten tweede lijkt de overheid vooral te redeneren vanuit de ouderen met fysieke beperkingen en de behoefte aan wonen met zorg. De vraag is of het terrein van het wonen voor ouderen niet veel breder belicht zou moeten worden. In dat geval is het vertrekpunt alle mensen die de leeftijdsgrens van 65 jaar hebben bereikt: hun woonwens, tevredenheid, verhuisgedrag en positie op de markt. Dan blijkt dat niet alle ouderen beperkingen hebben en dat niet alle ouderen met beperkingen naar een passendere woning wensen te verhuizen. Er spelen veel meer zaken mee in de afweging

12 Onderzoeksbureau ABF heeft een trendraming van de vraag gemaakt. Deze is gebaseerd op de PRIMOS-prognose van de bevolking en het gebruik van woningtypen door diverse bevolkingscategoriën, zoals dat via Woningbehoefte-onderzoek is gemeten. Het gebruikspercentage wordt per bevolkingsgroep constant gehouden.

13 Arcares (2004).

wel of niet te verhuizen dan alleen de gezondheid. Zo nemen ouderen vaak beperkingen in hun woning of woonomgeving voor lief, omdat ze bang zijn bij verhuizing hun sociale netwerk/contacten te verliezen. Ook financiële overwegingen spelen een rol.

Ten derde wordt er in het huidige beleid steeds meer van uitgegaan dat ouderen zich zelf bedienen op de woning- en zorgmarkt, maar niet alle ouderen zijn even zelfredzaam. De mate van zelfredzaamheid loopt sterk uiteen en de verschillen zullen naar verwachting alleen maar groter worden. Of ouderen zelfredzaam zijn op de woning- en zorgmarkt hangt samen met meerdere factoren, zoals het beschikken over:

- een goede gezondheid (fysieke zelfredzaamheid);
- voldoende inkomen en vermogen (financiële zelfredzaamheid);
- voldoende sociaal en cultureel kapitaal (sociale zelfredzaamheid).

De bovenstaande kanttekeningen bij het beleid zijn voor de VROM-raad aanleiding geweest de vragen van de Themacommissie Ouderenbeleid binnen een bredere vraagstelling te willen beantwoorden. De bredere vraagstelling luidt:
Hoe ziet binnen het wonen de gedifferentieerde toekomstige vraag van ouderen eruit; gedifferentieerd naar fysieke, financiële en sociale zelfredzaamheid? Hoe kunnen de markt en de overheid meer adequaat reageren op deze gedifferentieerde vraag?

Allereerst gaat de VROM-raad in op de gedifferentieerde vraag van ouderen (hoofdstuk 3). Het aanbod komt in hoofdstuk 4 aan de orde, de markt in hoofdstuk 5, de overheid in hoofdstuk 6. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

3 De vraag van ouderen

In het ouderenbeleid is er veel aandacht voor de maatschappelijke participatie van ouderen. Meedoen en eigen verantwoordelijkheid zijn hierbij vaak gebruikte begrippen. Hoe meer ouderen onze samenleving telt, hoe groter de verschillen tussen ouderen. Het is dan ook de vraag of alle ouderen kunnen en willen meedoen. Ook op het terrein van wonen en zorg wordt er steeds meer vanuit gegaan dat ouderen hun eigen verantwoordelijkheid nemen en 'zichzelf bedienen'. Naar verwachting zal een groot deel dit ook doen, maar niet alle ouderen zullen over voldoende hulpbronnen beschikken. Vandaar dat de VROM-raad de gedifferentieerde vraag van ouderen beziet vanuit de fysieke, financiële en sociale zelfredzaamheid (paragraaf 3.1, 3.2, 3.3). De meest kwetsbare ouderen zijn degenen die op meerdere onderdelen slecht scoren (paragraaf 3.4). Tot slot is aangegeven welke consequenties deze differentiatie van de vraag heeft voor het beleid (paragraaf 3.5).

3.1 Fysieke zelfredzaamheid

Of ouderen zich zelf kunnen bedienen op de woning- en zorgmarkt is afhankelijk van of ze beschikken over een goede gezondheid. Hun vraag en gedrag op de markt is mede afhankelijk van eventuele lichamelijke danwel psychische beperkingen. De Gezondheidsraad staat in zijn advies "Vergrijzen met ambitie" uitgebreid stil bij de gezondheid en zorgbehoefte van ouderen. De VROM-raad volstaat op dit punt met enkele noties over de relatie tussen fysieke beperkingen, zorggebruik en woonsituatie.

Fysieke beperkingen

Lang niet alle ouderen hebben beperkingen, maar zoals het spreekwoord stelt "ouderdom komt met gebreken". Van de 55-64 -jarigen heeft ruim eenderde langdurige lichamelijke beperkingen, van de 75-84 jarigen bijna driekwart en van de 85-plussers ongeveer 96%.[14]

Vanaf de leeftijd van 75 jaar begint het aantal personen met matig of ernstige lichamelijke beperkingen het aantal zonder of met slechts lichte beperkingen te overstijgen. De beperkingen zijn ernstiger naar mate men ouder is en worden veelal veroorzaakt door chronische aandoeningen.[15] Wat betreft psychische beperkingen zijn depressie en cognitieve klachten de meest voorkomende. Ernstige cognitieve klachten komen vooral voor bij de zeer ouden.

14 Klerk, M.M.Y. de, red (2004).
15 Berg Jeths, A. van den, J.M. Timmermans, N. Hoeymans, I.B. Woittiez (2004).

De verwachting is dat de gezondheid van de toekomstige ouderen beter zal zijn, omdat de nieuwe cohorten ouderen een hoger opleidingsniveau en een minder belastend arbeidsverleden zullen hebben. Een goede gezondheid hangt namelijk, behalve met leeftijd, vrij sterk samen met een hoger opleidingsniveau.
Tegen deze trend in dient zich een specifieke groep ouderen aan: de oude 'gastarbeiders'. Zij dragen kenmerken van eerdere generaties autochtone ouderen: vroege slijtage van het lichaam, die zich niet zelden al voor de 55-jarige leeftijd aandient. Het gaat om een klein, maar groeiend aandeel ouderen.[16] De gezondheid van veel allochtone ouderen is dus relatief slecht, waardoor zij op jongere leeftijd dan autochtone ouderen zorg nodig hebben.[17]

Inschakelen zorg?

Als de eerste gebreken zich aandienen, is dat voor de meeste ouderen nog geen reden om te verhuizen. Kleine aanpassingen aan de woning, het inhuren van diensten en zorg aan huis, kunnen voor velen uitkomst bieden. Wat betreft de zorg kan het gaan om huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging of verpleging; in de vorm van thuiszorg, particuliere zorg of informele zorg. Van de zelfstandig wonende 55-plussers ontvangt ruim een kwart zorg. Het gaat om ruim één miljoen ouderen. Een derde van de oudere zorggebruikers ontvangt alleen thuiszorg, ruim de helft informele zorg (vaak de partner) of particuliere zorg en de resterende groep een combinatie van beide hulpvormen.[18]

16 de vier grote minderheidsgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) vormen nu nog maar 3% van de 55-plussers (en 4% van de groep 55-65 jaar), maar dit aantal zal rond 2020 verdubbeld zijn. Ook zullen de aantallen lokaal met name in de grote steden veel hoger liggen. Bron: Kullberg, J. (2005).

17 Schellingerhout, R. (2004).

18 Klerk, M.M.Y. de, red (2004).

Tabel 3.1 Indicatie fysieke zelfredzaamheid ouderen

Zorggebruik	
> aantal 55-plussers ruim	4 miljoen
> met lichte/matige/ernstige beperkingen bijna	2 miljoen
> gebruikmakend van zorg (thuiszorg/informeel of particulier)	ruim één miljoen
> met ernstige zelfzorgproblemen	460.000
> met ernstige zelfzorgproblemen, maar geen zorg	ruim 140.000
> waarvan met laag inkomen en alleenwonend	30.000
Woonsituatie	
> aantal 55-plussers in zelfstandige woning	bijna 4 miljoen
> met matig/ernstige beperkingen	680.000*)
> met matig/ernstige beperkingen in niet toegankelijk woning	266.000*)
> waarvan "beslist niet" wil verhuizen	194.000*)
> aantal 55-plussers in tehuis of instelling	150.000

*) huishoudens

Bron: Klerk, M.M.Y. de (2004) en Kullberg, J. en M. Ras (2004)

Hoewel er natuurlijk een verband tussen beide ligt, zijn zorgbehoefte en zorggebruik twee verschillende begrippen. Vaak wordt verondersteld dat ouderen met beperkingen ook gebruik maken van enige vorm van hulp of zorg. De praktijk is echter anders.

Ongeveer 30% van de ouderen (55 jaar en ouder) met ernstige zelfzorgproblemen heeft geen huishoudelijke of persoonlijke verzorging; noch in de vorm van informele zorg, thuiszorg of particuliere zorg. Het gaat dan om ruim 140.000 mensen. Zo'n 30.000 mensen in deze groep is extra kwetsbaar omdat ze een laag inkomen hebben en alleen wonen. Onduidelijk is waarom deze ouderen geen zorg gebruiken.[19]

Vaak wordt gesteld dat als de woning beter is aangepast dat het zorggebruik ook minder is. Onderzoek bevestigt dit beeld echter niet. Als er een relatie wordt gelegd tussen zorggebruik en allerlei kenmerken van de woning (de afwezigheid van een trap en de aanwezigheid van aanpassingen) zien we juist dat ouderen in geschikte woonvormen vaker zorg gebruiken dan ouderen in 'gewone woningen'. Een mogelijke verklaring is dat de ouderen met woningaanpassingen ernstigere beperkingen hebben. Een andere verklaring is dat degene die hulp verleent, heeft bemiddeld bij het verkrijgen van woningaanpassingen.

19 zie noot 18.

Verhuizen?

In het beleid wordt er veelal van uitgegaan dat alle mensen met lichamelijke beperkingen in een niet geschikte woning verhuizen naar een meer passende woning, al dan niet met zorg en diensten. Toch lijkt de praktijk weerbarstiger te zijn. Ruim 430.000 huishoudens met matige of ernstige lichamelijke beperkingen wonen in een onaangepaste, slecht toegankelijke woning.[20] Men zou verwachten dat deze mensen ontevreden zijn met deze situatie en graag willen verhuizen, maar onderzoek leert anders. Van deze groep wil het merendeel 'beslist niet' verhuizen: driekwart van de 55-plussers (194.000 huishoudens) en tweederde van de jongere huishoudens (107.000 huishoudens). Zij zijn positiever over hun eigen gezondheid dan degenen die wel willen verhuizen. Velen lijken zeer gehecht te zijn aan hun woonsituatie. Blijkbaar spelen in de afweging om wel of niet te verhuizen veel meer zaken mee dan alleen de gezondheid. Ook kunnen ouderen met beperkingen soms prima in hun woning uit te voeten ondanks het feit dat deze het stempel "niet geschikt voor ouderen" draagt.

We kunnen de vraag van ouderen met fysieke beperkingen ook vanaf de andere kant bezien. Bekijken we het voor ouderen geschikte aanbod[21] dan is dit vooral gewild onder ouderen boven de 75 jaar en bij ouderen die geen steun van een partner hebben. De huur is over het algemeen relatief hoog gelet op de beperkte grootte van de woning. Er wordt vrij veel betaald voor het feit dat zorg of diensten geleverd kúnnen worden. Echter lang niet alle ouderen maken gebruik van deze mogelijkheid. Slechts één op de vijf bewoners, veelal alleenstaand, zegt daarvan gebruik te maken.

20 Kullberg, J. en M. Ras (2004).

21 ouderenwoningen met zorg (101.000) en ouderenwoningen met diensten (141.000).

Verhuisgeneigheid

"De oudsten (vanaf 75 jaar) zetten de stap om te verhuizen minder snel dan jongere ouderen, terwijl ook de aanwezigheid van een partner remmend werkt op de verhuiswens. Mensen met een hogere opleiding overwegen vaker om te verhuizen zonder dat ze zich in sterke mate daartoe genoodzaakt zien; zij oriënteren zich wat meer op een toekomstige woning, voordat de nood aan de man komt. Zij zijn minder geïnteresseerd in speciaal voor ouderen bestemde woningen of woonvormen, met uitzondering van het woonzorgcomplex.

Eigenaren van een woning zijn minder geneigd te verhuizen dan huurders. Zij zijn meer gehecht aan hun woning, die gemiddeld ook van een betere kwaliteit is dan huurwoningen en bovendien ook goedkoop. Een geringe sociale kwaliteit van de buurt bevordert een verhuiswens in sterke mate. Voor ongeveer 30.000 ouderen is de buurt de belangrijkste reden om te willen verhuizen, uiteraard naar een andere buurt."

Bron: Kullberg, J. en M. Ras (2004)

Anticiperen of reageren?

De meeste ouderen verhuizen liever niet (zie tekstkader verhuisgeneigdheid). Zetten ouderen toch de stap om te verhuizen, dan is de gezondheid wel een belangrijk motief; naast de mogelijkheid zorg te ontvangen of de wens om kleiner, comfortabeler te gaan wonen. Het grootste deel betrekt dan ook een voor ouderen geschikte woning: 70% van de verhuisde 55-plussers; onder de 55-plussers met matige of ernstige lichamelijke beperkingen is dit 85%.

Ouderen kunnen anticiperen of reageren op lichamelijke gebreken. Voordelen van anticiperen is dat je op niet al te hoge leeftijd en in vitale conditie de verhuisstap kan maken, waardoor het gemakkelijk is om aan de nieuwe situatie te wennen en weer een sociaal netwerk op te bouwen. Er is meer tijd om een passende woning te vinden, voordat het echt nodig is. Daar tegenover staat dat men nu heel prettig kan wonen en vindt dat men teveel positieve zaken moet inleveren, terwijl verhuizen achteraf misschien niet nodig blijkt te zijn geweest.

Anticiperend gedrag van ouderen heeft voor het beleid gevolgen: het aanbod van geschikte woningen zal groter moeten zijn dan wanneer niet geanticipeerd wordt en het aanbod zal ook divers en op maat moeten zijn voor deze 'jongere' ouderen. Het woningaanbod moet goed aansluiten bij hun vraag om hen te verleiden te verhuizen. Het gaat om specifieke woningen op specifieke locaties. Op lokaal maar ook wijkniveau moeten precies de wensen en het verhuisgedrag van deze ouderen gekend worden om een aantrekkelijk aanbod te kunnen realiseren.

3.2 Financiële zelfredzaamheid

Inkomen en vermogen zijn belangrijke hulpbronnen voor ouderen om in hun toekomstige huisvestings- en zorgbehoefte te kunnen voorzien. Het algemene geluid is dat de ouderen van de toekomst beter opgeleid, rijker, vaker eigenaar van hun woning zijn en daardoor zelfredzamer zijn dan de huidige ouderen. De veronderstelling is dat de toekomstige ouderen voldoende financiële middelen hebben om zichzelf te bedienen op de woning- en zorgmarkt.

Het SCP heeft in opdracht van de VROM-raad een analyse gemaakt van de financiële spankracht van ouderen op basis van het Woningbehoefte Onderzoek 2002.[22] Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

Inkomenspositie ouderen nu

De inkomenspositie van de huidige ouderen loopt zeer uiteen (Kullberg, J. (2005), tabel 1). De inkomenspositie van jongere ouderen is beter dan die van oudere ouderen. Van de jongere ouderen heeft 56% van de huishoudens een bovenmodaal inkomen. Onder de groep 65-74 -jarigen is dat eenderde en onder de 75-plussers is dat slechts een vijfde.
De ouderen in een koopwoning hebben over het algemeen een hoger inkomen dan de ouderen in een huurwoning. In de huursector zijn de ouderen vanaf het sociaal minimum tot modaal qua omvang het grootst. In de eigenwoningsector zijn de groepen met een bovenmodaal inkomen in omvang het grootst (Kullberg, J (2005), tabel 3). De vrije bestedingsruimte van ouderen (na aftrek van de netto woonlasten plus bijkomende kosten) is voor eigenaar-bewoners iets groter dan voor huurders.[23] De verschillen in vrije bestedingsruimte zitten niet zo zeer tussen de huur- en koopsector, maar vooral tussen inkomensklassen. Bij iedere tree hoger in de inkomensboom is er sprake van een toename van het gemiddelde inkomen en vrije bestedingsruimte (Kullberg, J. (2005), tabel 4).

Ook wat betreft inkomen voldoet de relatief kleine groep allochtone ouderen niet aan het algemene beeld. Hun inkomenspositie is relatief slecht vooral van Turkse en Marokkaanse ouderen. Van de Turkse ouderen heeft 67% een laag inkomen[24] en van de Marokkaanse ouderen 86%. Bij de autochtone ouderen is dit 11%.[25]

22 Kullberg, J., (2005)
23 met uitzondering van de eigenaar-bewoners beneden het sociaal-minimum, die zelfs moeten ontsparen om rond te komen
24 minder dan 10.000 euro per jaar
25 Schellingerhout, R., (2004)

Inkomenspositie ouderen straks

Kijken we naar de inkomenspositie van de toekomstige ouderen dan bestaan er uiteenlopende schattingen, maar de meeste deskundigen zijn positief.[26] Er komen nieuwe cohorten ouderen aan die een hogere pensioenopbouw hebben (door een hogere arbeidsdeelname, in het bijzonder van vrouwen en door betere pensioenvoorzieningen), terwijl tegelijkertijd de ouderen met alleen een AOW-uitkering of een klein aanvullend pensioen uitstromen. Daarnaast is er een toename zichtbaar van het aantal huishoudens waarin beide partners een inkomen uit aanvullend pensioen hebben. Toch zijn er ook die kanttekeningen plaatsen bij dit rooskleurige beeld. Zij wijzen er op dat er steeds meer mensen de veertig dienstjaren niet halen die nodig zijn voor een volledig pensioen. Tevens is sprake van ernstige aantasting van de pensioenvermogens in de afgelopen jaren door de neergang op de effectenbeurzen. Ook bestaat de mogelijkheid dat de financiële oudedagsvoorzieningen (met name AOW-uitkeringen) zullen achterblijven bij de loonontwikkeling.
De verwachting is dat de inkomensverschillen tussen oudere en jongere generaties kleiner zullen worden, maar dat daarentegen binnen de groep ouderen de inkomensverschillen sterker zullen worden.

Ongeacht de gemiddelde positieve inkomensontwikkeling van ouderen zal er een aanzienlijke groep ouderen blijven, die zal moeten rondkomen van een AOW-uitkering en een laag aanvullend pensioen. Dit zijn met name alleenstaande vrouwen en allochtone huishoudens. Binnen de laatste categorie zal ook de groep met een onvolledige AOW-opbouw of –uitkering in aantal toenemen. Deze groep zal als ze niet of nauwelijks andere inkomsten hebben, een beroep moeten doen op de (aanvullende) bijstand.

Vermogenspositie ouderen nu

Waar het gaat om financiële zelfredzaamheid is niet alleen de inkomenspositie van ouderen van belang, maar ook het vermogen dat zij achter de hand hebben. Dan is ook het eigenwoningbezit van ouderen aan de orde, omdat hierin een groot deel van het vermogen besloten ligt.

Het eigenwoningbezit onder 55-plussers is de afgelopen tien jaar fors gegroeid van 38% in 1990 tot 48% in 2002. De 'jongere' ouderen bezitten vaker een eigen woning dan 'oudere' ouderen: van de 55-64 jarigen bezit 60% een eigen woning; van de 75-plussers is dat 32%.
Niet alleen is de afgelopen tien jaar het aantal ouderen met een eigen woning toegenomen, maar ook het vermogen dat in de eigen woning besloten is fors toegenomen.

26 Sociaal Economische Raad (2005)

De sterke stijging van de huizenprijzen in de tweede helft van de jaren negentig, heeft ervoor gezorgd dat het vermogen in de eigen woning sterk is gegroeid (zie tekstader 'vermogensontwikkeling').

Vermogensontwikkeling

"Nederlanders zijn rijker geworden het afgelopen decennium en dat geldt met name voor de leeftijdsgroep 55-64 jaar en voor de vemogensdecielen zes tot en met tien. Hier zijn de gemiddelde vermogens grosso modo verdubbeld tussen 1993 en 2000. De toename van het effecten- en eigenwoningbezit evenals de koers- en prijsstijgingen op de beurs en de woningmarkt zijn hier in belangrijke mate debet aan. Bij de ouderen (65+) lijkt het verschil tussen het laagste en het hoogste inkomenskwartiel het grootst te zijn van alle leeftijdsklassen. De verdeling is dan ook schever dan in de overige leeftijdsklassen".

Uit: Haffner, M., 2005

Er ligt een aanzienlijk vermogen in de woningen van ouderen besloten, gemiddeld meer dan 200.000 euro, zie tabel 3.2. De verkoopwaarde van de woning van 55-plussers ligt gemiddeld hoger dan bij de 75-plussers, maar daar staat tegenover dat zij minder vaak hun hypotheekschuld hebben afgelost (Kullberg, J. (2005), tabel 9 en 10). Daarnaast hebben de oudere eigenaar-bewoners ook nog een aanzienlijk vermogen buiten de woning, gemiddeld 62.000. Dit versterkt de verschillen met de oudere huurders. Zij bezitten geen woning en hun gemiddelde vrije vermogen bedraagt 26.000. De verschillen in vrije vermogen tussen de inkomensklassen is aanzienlijk (Kullberg, J. (2005) tabel 7). Hoe hoger in de inkomensboom, hoe vrij meer vermogen men achter de hand heeft.

Tabel 3.2 Vermogen van eigenaar-bewoners naar leeftijd (1-1-2000)

	55-64 jaar	65-74 jaar	75+	Totaal
Eigenaar-bewoners				
Gemiddelde verkoopwaarde*)	280.000	266.000	250.000	270.000
Gemiddelde restwaarde**)	205.000	221.000	232.000	215.000
Gemiddelde vrij vermogen***)	40.000	90.000	78.000	62.000
Huurders				
Gemiddelde vrij vermogen	24.000	27.000	28.000	26.000

Bron: Kullberg, J., 2005

*) verkoopwaarde van woning volgens eigen opgave

**) restwaarde= verkoopwaarde minus nog uitstaande hypotheekschuld

***) vermogen buiten de eigen woning

Grote verschillen tussen eigenaar-bewoners en huurders

Binnen de categorie ouderen zijn de verschillen in financiële zelfredzaamheid tussen eigenaar-bewoners en huurders aanzienlijk. Zoals bekend wonen lagere inkomens vaker in een huurwoning dan hogere inkomens, hoewel dit verschil bij ouderen minder groot is dan bij jongere huishoudens. Daarnaast zijn de woonlasten van de oudere huurder vaak een stuk hoger dan van de oudere eigenaar-bewoner. De oudere in de huursector besteedt gemiddeld een groter deel van zijn inkomen aan woonlasten dan de oudere eigenaar-bewoner. De financieel minst zelfredzame ouderen zijn te vinden in de huursector. Bijna vier op de tien huurders van boven de 55 jaar, onder wie veel eenpersoonshuishoudens, betalen minstens een kwart van hun inkomen aan huur. Bij de oudere eigenaar-bewoners ligt dit aandeel lager: minder dan één op tien. Daar komt nog bij dat –zoals hiervoor beschreven– de oudere eigenaar-bewoner in verhouding tot de oudere huurders een aanzienlijk vermogen achter de hand heeft.

Vermogenspositie ouderen straks

De vraag is hoe het vermogen van ouderen zich in de toekomst zal ontwikkelen. Een viertal zaken mogen dan niet uit het oog worden verloren.

Ten eerste is er een trend dat mensen het steeds minder belangrijk vinden om hun hypotheek voor hun pensioen af te lossen. Het moment van aflossen wordt uitgesteld of helemaal afgesteld gezien de groei van het aandeel aflossingsvrije hypotheken in de afgelopen jaren. Een eigen woning betekent dus niet per definitie eigen vermogen; er kan in sommige gevallen ook nog een schuld naast staan. Tabel 3.2 laat zien dat het onttrekken van vermogen aan de eigen woning via een grotere hypothecaire schuld, tot dusver nog niet heeft geleid tot het uithollen van het vermogen in de eigen woning. Maar het is de vraag hoe nieuwe generaties ouderen hier tegenover staan.

Ten tweede lijkt het onwaarschijnlijk dat de toekomstige ouderen van dezelfde waardestijging kunnen profiteren als de huidige ouderen hebben gedaan. Het eigenwoningbezit onder ouderen zal naar verwachting nog verder groeien. Maar de vermogenstoename die de huidige generatie heeft meegemaakt kan niet één op één worden doorgetrokken richting toekomst. Indien op de langere termijn het woningtekort zal worden ingelopen, is zelfs een daling van de huizenprijzen en daardoor een vermogensafname denkbaar. Vermogen uit de eigen woning fluctueert met de huizenprijzen en is 'zacht', de hypotheekschuld daarentegen is meestal 'hard'.

Ten derde is moeilijk te voorspellen of en hoe de toekomstige ouderen het eigen vermogen uit de woning zullen aanwenden. De huidige generatie ouderen kent een grote spaarzin en ziet de eigen woning als een appeltje voor de dorst. Hoeft dit spaarpotje niet aangesproken te worden, dan valt het toe aan kinderen en kleinkinde-

ren. Enerzijds zullen de grotere vermogens in de jaren doorschuiven van de jongere ouderen naar de oudere ouderen, anderzijds zullen vermogens via erfenissen weer terugvallen aan de jongere generaties (45-65 jaar). Ook is denkbaar dat toekomstige groepen ouderen wellicht door de omstandigheden gedwongen worden hun vermogen voortijdig aan te spreken. Zeker in een periode waarin verschillende collectieve arrangementen van de verzorgingsstaat worden afgebouwd, is het een reëel scenario dat een grotere groep ouderen zijn vermogen in de eigen woning zal moeten aanspreken om in zijn oudedagvoorziening, woning- of zorgbehoefte te voorzien.

Tot slot dient in het beleid niet vergeten te worden dat ook het vermogen uit de eigen woning eenvoudigweg maar één maal kan worden uitgegeven: niet zowel voor aanvulling van het pensioen, als het inkopen van zorg, als het aanpassen van de eigen woning. Ook de spaarpot van de eigen woning kent een bodem.[27]

3.3 Sociale zelfredzaamheid

De verschillen tussen ouderen liggen ook op het vlak van sociale zelfredzaamheid. Het sociale netwerk van de oudere (partner, familieleden, mensen uit de buurt, uit het verenigingsleven) kan als een hulpbron gezien worden om in de toekomstige woning- en zorgbehoefte te kunnen voorzien. Mensen uit hun omgeving kunnen een kortere of langere periode informele hulp of zorg bieden. Hierdoor hoeft de oudere geen beroep te doen op het formele circuit. Als de oudere toch formele hulp nodig heeft, zijn woning wil aanpassen of wil verhuizen naar een meer geschikte woning, kan het sociale netwerk belangrijk zijn voor het vergaren van informatie, het op een rij zetten van alternatieven en om te bemiddelen.
Onder sociale zelfredzaamheid vatten we ook het culturele kapitaal, de mate waarin ouderen zijn toegerust (o.a. opleidingsniveau, vaardigheden) om hun weg te vinden in de bureaucratische wirwar van wonen en zorg. Hierna gaan we in op het sociale en culturele kapitaal.

Sociale kapitaal

Alleenstaande ouderen,[28] met name nooit gehuwde en gescheiden ouderen, zijn kwetsbaar omdat hun sociale netwerken het kleinst zijn. Als door fysieke beperkingen de leefwereld kleiner wordt, is de kans dat men vereenzaamt bij alleenstaande

27 Een globale becijfering leert dat bij een vermogen uit de woning van 200.000 euro, de oudere ruim tien jaar lang maandelijks een bedrag van 1500 euro kan onttrekken om een woning te huren. Bron: Haffner, M.E.A., 2005.

28 Potentieel kwetsbaar zijn de ongeveer 425.000 alleenwonende 75-plussers en in het bijzonder de ruim 100.000 85-plussers.

ouderen groter dan bij samenwonenden. Alleenstaande ouderen verhuizen dan ook eerder naar een ouderenwoning of intramurale voorziening dan ouderen met een partner. Bij samenwonende ouderen is juist het wegvallen van de partner een belangrijk motief om te verhuizen, naast natuurlijk de hoge leeftijd en lichamelijke beperkingen.

Niet alleen op de partner maar ook op familieleden, mensen uit de buurt, uit het verenigingsleven, de kerkgemeenschap, kunnen ouderen terugvallen. Ruim een kwart van de zelfstandig wonende ouderen (55+) ontvangt huishoudelijke of persoonlijke verzorging, waarbij het in eenderde van de gevallen informele hulp betreft. Deze informele helpers bieden in tegenstelling tot de partner vaak over een kortere periode hulp. De hulp van de partner draagt er toe bij, dat men lang in de woning kan blijven; de hulp van andere mantelzorgers vormt eerder een brug naar een geschikte woning of beschermde woonvorm. Met verhuizing naar een beschermende woonvorm verdwijnt echter niet, zoals vaak wordt verondersteld de zorg uit informele kring. Ook in beschermende woonvormen bieden partner, kinderen, buren of vrienden hulp.[29]

Aan het sociale netwerk hechten ouderen een hoog belang. De angst voor verlies van de eigen positie in het sociale netwerk draagt er toe bij dat het fysieke ongemak van een minder geschikte woonsituatie op de koop toe wordt genomen. Ook in de markt wordt de behoefte aan woonvormen met oog voor sociale contacten opgemerkt. Zo maken kleinschalige woonvormen voor ouderen met een vorm van gemeenschappelijkheid een opmars. De mogelijkheden om gezamenlijk met andere ouderen activiteiten te kunnen ondernemen, zijn vaak net zo belangrijk als de kenmerken van de woning zelf.

Voor de toekomst is het de vraag of familieleden, mensen uit de buurt, in dezelfde mate informele hulp zullen blijven leveren. Meer en langer werken, meer buitenshuis verkeren en afnemende sociale behulpzaamheid in de samenleving kunnen factoren zijn, waardoor de mogelijkheden om terug te vallen op de directe omgeving in de toekomst minder worden.

29 Meer dan een op de tien bewoners van beschermende woonvormen krijgt geregeld informele zorg bij mobiliteit of persoonlijke verzorging, tegenover een kwart van de verzorgingshuisbewoners en 44% van de verpleeghuisbewoners. Bron: Klerk, M.M.Y. de, 2004.

Sociaal netwerk intramuraal

"Vaak heerst het beeld dat ouderen in intramurale en bijzondere woonvormen eenzaam zijn en geen sociale contacten (meer) hebben. Dit onderzoek toont aan dat dit in ieder geval voor bewoners van beschermende woonvormen niet klopt. Veranderingen in het sociale netwerk treden inderdaad op bij verhuizing. Echter, er zijn ongeveer net zo veel mensen positief als negatief over deze verandering in contacten."

Uit: Klerk, M.M.Y. de (red.) (2004) Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen; rapportage ouderen 2004. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Een ontwikkeling die ook van invloed is op het sociale netwerk van ouderen is de ICT. Hoewel de computer en het gebruik van internet vaak wordt gezien als iets van de jongere generatie, is de opmars onder de (jongere) ouderen toch aanzienlijk.[30] Zeker toekomstige generaties ouderen zullen beter hun weg kunnen vinden op de digitale snelweg dan de huidige generatie.
Met name het gebruik van internet kent voor ouderen vele interessante toepassingen, zoals informatie over wonen, zorg, diensten; online de boodschappen bestellen, etc. Maar het belangrijkste is waarschijnlijk dat het mogelijkheden biedt sociale contacten te onderhouden zonder dat de afstand er toe doet. Ook als door lichamelijke beperkingen de leefwereld kleiner wordt, kan men door internet contacten blijven onderhouden en nieuw digitaal netwerk opbouwen. Hoewel het digitale netwerk nooit in de plaats kan komen van persoonlijk contact, kan het ouderen wel het gevoel geven er bij te horen en mee te doen.

Cultureel kapitaal

Voor de huidige generatie ouderen geldt, dat zij vaak een relatief laag opleidingsniveau of een lage geletterdheid hebben.[31] Veel informatie over de mogelijkheden van wonen, diensten en zorg is echter alleen schriftelijk of digitaal beschikbaar. De weg vinden in de wereld van formulieren, bijlagen, beschikkingen en bemiddeling gaat niet alle ouderen even gemakkelijk af. Laag opgeleide ouderen beschikken niet altijd over de juiste informatie. Deze ouderen zijn om die reden kwetsbaar en afhankelijk van hun sociale kapitaal.

30 Haan, J. de en M. Duimel, 2005.
31 Van de autochtone 55-plussers heeft 22% van de mannen en 39% van de vrouwen alleen basisonderwijs.

3.4 Meest kwetsbare ouderen

In het voorgaande is de vraag naar wonen en zorg uiteengelegd aan de hand van fysieke, financiële en sociale hulpbronnen. In werkelijkheid gaan deze natuurlijk samen. Het meest kwetsbaar zijn degenen die op al deze drie onderdelen slecht scoren. Het Sociaal en Cultureel Planbureau definieert de meest kwetsbare ouderen als 'de ouderen waar de draaglast te zwaar is in verhouding tot hun draagkracht'.[32] Het gaat dan om zelfstandig wonende ouderen (55+) met ernstige zelfzorgproblemen, die alleenstaand zijn en onvoldoende inkomen hebben om particuliere zorg te betalen. Deze groep is ongeveer 150.000 ouderen groot.[33] Opvallend is dat 30.000 van hen geen enkele vorm van zorg ontvangt, terwijl men mag aannemen dat deze wel noodzakelijk is.

Daarnaast is de meerderheid van de ouderen in de intramurale voorzieningen kwetsbaar, omdat ze niet alleen veel beperkingen hebben maar ook weinig hulpbronnen. Het is niet alleen hun slechte gezondheid die ertoe leidt dat zij naar een intramurale voorziening verhuizen, maar vaak ook een gebrek aan voldoende financiële danwel sociale hulpbronnen.

Als het gaat om kwetsbare ouderen in de toekomst, dan kan de kleine, maar groeiende groep allochtone ouderen genoemd worden. Zij scoren wat betreft gezondheid, huidige woningsituatie en financiële draagkracht aanzienlijk slechter dan de autochtone ouderen. Zij hebben vaak wel een groot sociaal netwerk waarop ze kunnen terugvallen. Het merendeel van de huidige Turkse en Marokkaanse ouderen geven aan graag bij hun kinderen te willen gaan inwonen als zij niet meer zelfstandig kunnen wonen.[34] Onzeker is nog in hoeverre de kinderen dergelijke hulp willen (blijven) geven en of zij hiertoe in staat zullen zijn. Bij Surinaamse en Antilliaanse ouderen gaat de voorkeur eerder uit naar wonen in een verzorgingshuis.

3.5 Consequenties voor het beleid

Zorgbehoefte leidend?

De zorgbehoefte is binnen het huidige beleid vaak ijkpunt voor het gewenste aanbod ouderenwoningen. Natuurlijk is de gezondheid een van de factoren die de woonwensen en het woningmarktgedrag van ouderen bepalen. De relatie tussen zorg-

32 Klerk, M.M.Y. de , 2004.

33 Hierbij is de psychische gesteldheid van ouderen niet in zijn totale omvang meegenomen, zodat mag worden aangenomen dat het aantal kwetsbare ouderen in werkelijkheid hoger ligt.

34 Schellingerhout, R. en M. de Klerk, 2005.

behoefte, zorggebruik en de woonsituatie is echter niet eenduidig. Het loopt uiteen van ouderen met ernstige beperkingen, die zonder zorg wonen in een "niet geschikte" woning, tot ouderen zonder beperkingen, die vooruitlopend op een eventueel slechtere gezondheid wonen in voorzieningen waar zorg en diensten aangeboden worden. Binnen de gedifferentieerde vraag van ouderen moet daarom oog zijn voor de fysieke beperkingen, de zorgbehoefte en behoefte aan woningaanpassingen. Er moet echter niet zo maar verondersteld worden dat een oudere met beperkingen meteen gaat verhuizen naar een beter toegeruste woning met zorg of diensten. Hierbij spelen veel meer factoren mee, onder meer financiële, sociale en de leeftijd.[35]

Meer specifieke steun

De financiële zelfredzaamheid van ouderen zal naar verwachting gemiddeld genomen toenemen. Maar een gemiddelde zegt niet alles, als tegelijkertijd de verschillen in financiële mogelijkheden tussen ouderen groter worden. Met name de verschillen tussen oudere huurders en oudere eigenaar-bewoners zullen naar verwachting groter worden. Enerzijds zal er een groeiende vraag zijn van de nu nog jongere ouderen met goed aanvullend pensioen en een aanzienlijk vermogen (binnen en buiten de woning). Daarnaast zal er een aanzienlijke groep oudere huurders zijn met een laag inkomen en weinig tot geen vermogen achter de hand.
Gezien de grote verschillen in financiële draagdracht, die er binnen de groep ouderen zullen bestaan, lijkt het logisch de financiële steun van de overheid niet generiek in te zetten maar specifiek. Specifiek voor de minst draagkrachtige ouderen, die veelal in de huursector wonen. Dit sluit aan bij het eerdere advies van de VROM-raad over eigenwoningbezit, waarin wordt gepleit voor een doelmatigere inzet van de steun van de overheid en voor een meer evenwichtige verhouding tussen de huur- en koopsector.

Comfortabel, maar ook sober en doelmatig

De markt en het beleid zal zich in de toekomst moeten richten op de woonvraag van ouderen met een goed gevulde beurs. Er zal behoefte zijn aan comfortabele woningen (zowel huur als koop) waar zorg en diensten aangeboden worden; zowel grondgebonden als niet-grondgebonden, zowel geclusterd als vrijstaand.
Naast deze meer luxe vraag zal er ook vraag blijven naar sobere, doelmatige woningen, waar hulp en zorg geboden kan worden voor ouderen met een bescheiden inkomen. In het bijzonder bij de herstructurering van de bestaande wijken verdient de groep ouderen met lage inkomens qua zorg, welzijn en wonen veel aandacht. In verschillende wijken zouden de huidige woningen meer gewaardeerd kunnen worden op

35 wat betreft woonwensen en woningmarktgedrag kan onderscheid worden gemaakt tussen de groep 55-75-jarigen en de 75-plussers, zie ook de kwalitatieve beschrijving in: Bos, J., Leveling, D. en P. Renooy, 2004.

de merites voor de groep ouderen met de kleine beurs. In sommige wijken zou aanpassing van de bestaande complexen beter aansluiten bij de vraag van deze ouderen dan de voorgenomen grootschalige sloop en nieuwbouw.

Meer aandacht voor sociaal kapitaal

Het is de vraag of in het huidige beleid voor wonen, zorg en welzijn het belang van het sociaal en cultureel kapitaal voldoende wordt onderkend. Met name de mogelijkheid om terug te vallen op het sociale netwerk verdient meer aandacht in de nieuwbouw en bij herstructurering, zeker voor de groep toekomstige allochtone ouderen. Het gaat er dan om vormen van wonen met een bepaalde mate van gemeenschappelijkheid mogelijk te maken.

Men kan bijvoorbeeld denken aan de bouw van woningen waar beide partners kunnen verblijven ook als één van hen verpleging nodig heeft; of aan zogenaamde tandemwoningen (twee woningen in dezelfde buurt) of aan zogenaamde kangoeroewoningen (tegen elkaar aan gelegen woningen, met of zonder tussendeur), waar meerdere generaties bij elkaar kunnen wonen. Ook zou de overheid belemmeringen in de ruimtelijke regelgeving kunnen wegnemen als kinderen voor hun ouderen willen zorgen.[36] Tot slot zou bezien moeten worden welke mogelijkheden er in de woonruimteverdeling zijn om rekening te houden met het sociale netwerk van ouderen.

36 Er zijn verschillende voorbeelden in Noord-Brabant, waar de ouders in een verbouwde schuur/ stal op het erf van de kinderen wonen. In de meeste gevallen laat het vigerende bestemmingsplan dat echter niet toe.

4 Het woningaanbod voor ouderen

Nu we hebben gezien dat de woonvraag van ouderen divers is, is het de vraag of het aanbod hier voldoende op aansluit. Bij het aanbod kijken we achtereenvolgens naar de definitie van "geschikt voor ouderen" (paragraaf 4.1), naar de kwaliteit, prijs en de eigendomsvorm (paragraaf 4.2). Ook bespreken we de ruimtelijke aspecten (paragraaf 4.3). Tot slot worden kort de consequenties voor het beleid op een rij gezet (paragraaf 4.4).

4.1 Woningen voor ouderen: aantallen en definitie

In 2002 viel één op de vier woningen in de categorie "geschikte woningen voor ouderen". Dit zijn 1,8 miljoen woningen, een verzameling van woningen met als kenmerken "nultreden", waarvan een deel met zorg en diensten, zie ook tabel 4.1. De overige woningen (bijna 5 miljoen woningen, drie kwart van de woningvoorraad) zijn volgens de gangbare definitie "niet-geschikt".
De groep van 1,8 miljoen woningen valt uiteen in enerzijds "echte ouderenwoningen" (een kleine 500.000 in getal) en 1,3 miljoen andere woningen. Bij "echte" ouderenwoningen hebben we het over verzorgd wonen (verpleging of verzorging mogelijk vanuit zorgsteunpunt), over wonen met diensten (andere voorzieningen dan verpleging of verzorging) of over overige ouderenwoningen.
Onder de 1,3 miljoen andere woningen vallen 91.000 aangepaste woningen en bijna 1,2 miljoen woningen die alleen nultredenwoningen zijn: te bereiken zonder traplopen, belangrijkste vertrekken op één woonlaag.

Tabel 4.1 Woningen voor ouderen

Categorie	Woningtype	Aantal woningen	Totaal
"geschikt voor ouderen"	- verzorgd wonen	101.000	
	- wonen met diensten	141.000	
	- overige ouderen woning	256.000	
	totaal ouderenhuisvesting		498.000
	- aangepaste woningen	91.000	
	- overige nultredenwoningen	1.193.000	
	totaal aangepast en overige nultredenwoningen		1.282.000
"niet geschikt voor ouderen"	**overige woningen**		4.953.000
	totaal		6.736.000

Bron: ABF Research, 2004a, p.9

Bij deze indeling (gebaseerd op het WBO 2002) worden alleen de zelfstandige woningen meegeteld. Een deel van de ouderen woont echter niet-zelfstandig en verblijft in intramurale instellingen. Daarbij gaat het om circa 100.000 plaatsen in verzorgingshuizen en circa 60.000 in verpleeghuizen.

In dit advies worden de intramurale woonvoorzieningen en de zelfstandige woningen tezamen beschouwd. De variëteit in het aanbod kan verbeeld worden met een piramide die afloopt naar mate dat de woning "geschikt is voor ouderen".[37]

- Bovenkant piramide (geschikt voor zwaardere zorgvraag): intramuraal (verpleeghuizen en verzorgingshuizen) en extramuraal verzorgd en beschermd wonen.
- Middensegment (geschikt voor matige/lichte zorgvraag): ouderenwoningen met diensten, overige ouderenwoningen, ingrijpend aangepaste woningen, overige nultredenwoningen.
- Onderkant piramide (niet-geschikt): alle overige woningen.

Hoewel deze indeling iets zegt over de geschiktheid naar zorgzwaarte, betekent dit niet dat hulp en zorg pas aan de orde zijn als de oudere is "opgeklommen" naar het middensegment of de bovenkant. Ook in "gewone" woningen wordt hulp en zorg verleend.

In figuur 4.1 is het aanbod in de vorm van de piramide weergegeven. In dit figuur staan ook de aantallen vermeld. Hierbij is echter alleen rekening gehouden met de kernmerken van de woning en niet met de kenmerken van de woonomgeving. Zouden deze wel worden meegenomen, dan liggen de aantallen anders. Een deel van het "middensegment" verhuist dan naar de "onderkant".

De omvang van de huidige voorraad woningen voor ouderen – en dus ook de bijbehorende taakstellingen – is sterk afhankelijk van waar de kwaliteitsmeetlat wordt neergelegd. Er zijn verschillende eisenpakketten en ieder pakket levert weer een ander aantal geschikte woningen op (zie tekstkader over 'relatie kwaliteitseisen en omvang voorraad').

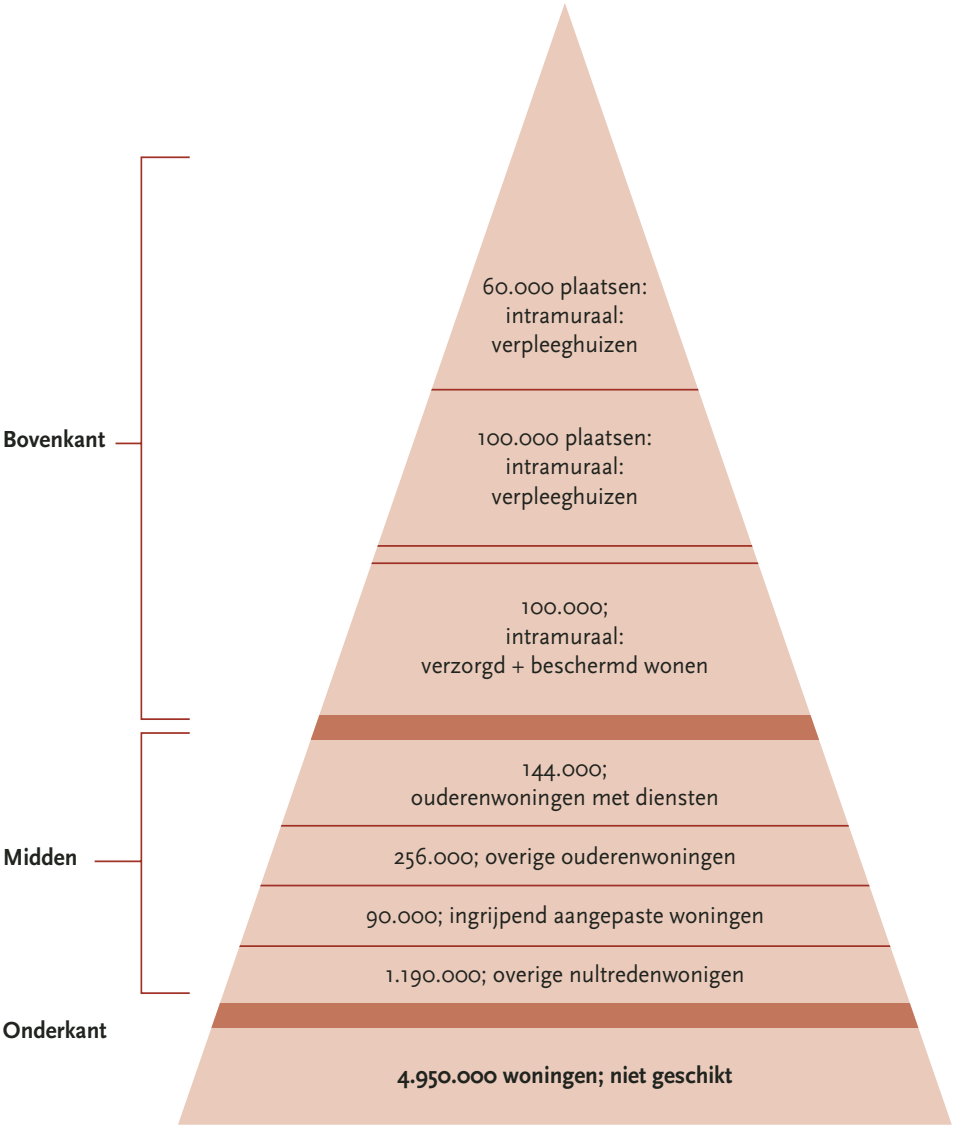
37 Ontleend aan de inbreng van de heer Singelenberg, expertmeeting wonen en zorg, januari 2005, zie bijlage 3.

Relatie kwaliteitseisen en omvang voorraad

"Van de woningvoorraad kan 25% worden aangemerkt als nultreden. Met nultreden wordt bedoeld dat woningen vanaf de straat of lift zonder treden bereikbaar zijn en ook binnen de woning geen treden kennen. In dit statistische criterium ontbreken nog belangrijke elementen van levensloopbestendigheid. Indien een combinatie wordt toegepast van de voornaamste criteria (geen treden in of naar de woning, voldoende manoeuvreerruimte in de woning, essentiële wijkvoorzieningen binnen loopafstand), dan kan ongeveer 5,5% van de Nederlandse woningvoorraad (330.000) als min of meer levensloopbestendig worden aangemerkt. Daarbij is dan in veel gevallen nog niet voldaan aan de criteria die het Bouwbesluit sinds 1998 aan nieuwe woningen stelt (geen drempels, brede deuren, toegankelijk toilet). Voegen we die criteria toe, dan blijkt nog maar 3,5% levensloopbestendig. Rolstoeltoegankelijk is 0,9% van de woningvoorraad."

Bron: Arcares, 2004, p. 34.

Figuur 4.1 Woningaanbod voor ouderen



Het lastige nu is om vast te stellen wanneer een woonsituatie van een oudere als niet- passend moet worden beschouwd. We schetsen twee uiteenlopende mogelijkheden:

1 Kwaliteitsdenken: woningen met een bepaalde minimale kwaliteit zijn in principe geschikt, de overige woningen zijn ongeschikt. De huidige maatstaf ligt op "nultreden": het "nultredendenken".
2 Denken vanuit de manifeste vraag: als de bewoner wil verhuizen, is de woning kennelijk niet passend; als de bewoner geen verhuiswens heeft, is het kennelijk passend.

Beide mogelijkheden zijn onbevredigend.

Het bezwaar tegen het nultreden-denken is de grofmazige en aanbodgerichte benadering. De grofmazigheid komt tot uitdrukking in de aanname dat nultredenwoningen geschikt zijn, terwijl een deel van deze woningen door andere factoren ongeschikt is: woonomgeving, ligging, kwaliteit. Daarbij komt, dat door de nadruk op "nultreden" in de definitie van geschiktheid voor ouderen, op voorhand alle eengezinswoningen met treden afvallen. Maar in de praktijk zien veel bewoners dit anders. Velen vinden hun huidige eengezinswoning niet direct ongeschikt en met beperkte ingrepen kan een deel van deze woningen toch behoorlijk levensloopbestendig gemaakt worden.

Het bezwaar tegen het denken vanuit de manifeste vraag is dat de vraag die onder de oppervlakte zit en die om tal van redenen niet wordt geuit, buiten beschouwing wordt gelaten. Zo kan een deel van de vraag niet geuit worden, omdat bepaald aanbod domweg ontbreekt of omdat er gewenning is opgetreden aan matige woonomstandigheden. Het is te eenvoudig om alleen de manifeste vraag als uitgangspunt te nemen.

De oplossing om te bepalen of een woonsituatie passend is, zit niet direct in het stapelen van allerlei kwaliteitsvereisten aan de voor ouderen geschikte woningen. Er zijn geen aanwijzingen dat voor de totale groep van ouderen de vereisten aan de geschiktheid hoog tot zeer hoog gesteld zouden moeten worden. De vraag is zeer divers, de vraag in de toekomst is nog diverser en elke kwaliteit heeft zijn prijs. Het gaat om de balans te vinden tussen het streven naar kwaliteit in het wonen en het streven naar keuzevrijheid voor ouderen op de markt.

4.2 Kwaliteit, prijs, eigendomsvorm

Kwaliteit ouderenwoningen

In de jaren negentig is niet alleen het aantal woningen, speciaal voor ouderen bestemd, toegenomen, ook de kwaliteit van het wonen is verhoogd. In 2002 zijn er een kleine 500.000 woningen speciaal voor ouderen bestemd. In 1990 was dit nog 175.000. De toename (zo'n 325.000 woningen) wordt deels verklaard door nieuwbouw (137.000 woningen), deels door andere labeling van de woningen in de voorraad (186.000 woningen). Meer ouderen wonen in recent gebouwde woningen en gemiddeld genomen wonen zij ook ruimer.

Deze relatief nieuwe woningen met hogere kwaliteit worden door ouderen meer en meer gevraagd. De eisen aan de ouderenwoning zijn net als bij andere woningen de afgelopen decennia flink opgeschroefd. Het is een samenspel tussen vraag en aanbod. Op dit moment lijkt het erop dat bij de ouderenwoningen de toename van het aanbod de toename van de vraag niet kan bijbenen.

Daarnaast heeft de hogere kwaliteit van de recent toegevoegde woningen ervoor gezorgd, dat een deel van de bestaande voorraad, als niet meer van deze tijd wordt bestempeld. De ouderenwoningen die in de jaren zeventig en tachtig zijn neergezet, voldoen niet altijd meer aan de kwaliteitsvraag van de huidige ouderen.

Kwaliteit 'gewone' woningen

Het grootste deel van de ouderen woont niet in speciale ouderenwoningen, maar in "gewone" woningen. Hoe hier de kwaliteitsontwikkeling is, is moeilijk te zeggen. In tal van woningen hebben aanpassingen plaats gevonden met het doel deze voor ouderen geschikt te maken. Er is wel zicht op de investeringen die hebben plaatsgevonden in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, maar er is geen zicht op de private investeringen in de woningvoorraad. Een systematisch beeld van de geschiktheid van de particuliere voorraad ontbreekt daarom. Wel is uit de corporatiesector bekend dat er veel "opplusprojecten" zijn geweest, waarbij een deel van de sociale huursector beter wordt ingericht voor de vraag van ouderen. Deze projecten hebben met name betrekking op meergezinswoningen en betreffen vooral fysieke verbeteringen aan de woning en het woongebouw.

Mogelijkheden ICT

De kwaliteit van de woningen voor ouderen kunnen ook verbeteren door nieuwe technologische ontwikkelingen. Ouderen verwachten in de toekomst langer zelfstandig te kunnen blijven wonen door mogelijkheden die de ICT biedt. In ruim 1000 woningen van dertig woonprojecten in de ouderenhuisvesting wordt inmiddels woninggebonden technologie toegepast (domotica).[38] Deze technologie lijkt een bijdrage te kunnen leveren aan het langer zelfstandig wonen van ouderen. Vooral veilig-

heidsfuncties (denk aan actieve/ passieve personenalarmering, inbraakalarmering en brandalarmering) zijn daarbij van belang; naast functies met een combinatie van veiligheid en comfort. Bijvoorbeeld met één druk op de knop alle verlichting in huis uit doen en de verwarming laag te zetten, als je naar bed gaat.
Het domotica-aanbod in de woningvoorraad is dus vooralsnog beperkt, maar het is wel een belofte voor de toekomst zeker wat veiligheids- en comfortfuncties betreft. Voorwaarde is wel, dat er meer ingespeeld wordt op de vraag van ouderen dan tot nu toe in de praktijk wordt gedaan en dat de techniek zo gebruiksvriendelijke mogelijk wordt vormgegeven.
Ondanks de vele mogelijkheden en nieuwe ontwikkelingen in de toekomst kunnen deze technologische oplossingen nooit in de plaats treden van zorg en welzijn in de persoonlijke sfeer.

Betaalbaarheid ouderenwoningen

De woningvoorraad die specifiek voor ouderen bestemd is, bestaat voor het grootste deel uit huurwoningen. Door de recente bouw zijn veel woningen relatief duur en bestemd voor groepen van bewoners die vanuit hun zorgvraag hierop aangewezen zijn. Dit zijn vooral bewoners van 75 jaar en ouder. Onder deze groep is juist het inkomen vaak laag tot zeer laag. We zien dan ook een hoge afhankelijkheid van de huursubsidie en een hoge tot soms een zeer hoge huurquote bij ouderen in deze specifieke ouderenwoningen.

Groei eigenwoningbezit

In paragraaf 3.2 werd al ingegaan op de groei van het eigenwoningbezit in de afgelopen decennia. Vooral bij de (jongere) middenleeftijdsgroepen is meer eigenwoningbezit gekomen en deze groepen zullen de komende jaren als eigenaar bewoner de oudere leeftijd bereiken. Van de huidige 55-64 -jarigen woont ruim de helft in een eigen woning. Zij hebben in de loop van de bewoning door de sterke prijsontwikkeling een aanzienlijk vermogen opgebouwd. De sterke groei van het eigenwoningbezit na 1986 is echter aan de huidige ouderen (65 jaar en ouder) voorbijgegaan.[39]

De ingroei van eigenaar bewoners in de populatie van ouderen en het "meenemen" van hun vermogen stelt de woonopgave voor nieuwe vragen. Velen wonen in eengezinswoningen, zijn honkvast en willen pas verhuizen als het "echt niet meer kan". Het is dus nodig om de woningvoorraad van (oudere) koopwoningen beter bestendig te maken voor de oudere bewoners. Nu nog zijn veel ouderen erg terug-

38 Haan, J. e.a., 2004.

39 Bij het leeftijdscohort dat voor 1938 geboren is, (dus in 2002 65 jaar of ouder) daalde het aandeel eigenwoningbezit na 1986 van 35% naar 32%. Bron: ABF Research, 2004a, pag. 13.

houdend om het in de woning opgebouwde vermogen te benutten. De term "appeltje voor de dorst" valt dan.

Zolang het beeld bestaat, dat alléén door een verhuizing naar een huurwoning vermogen in de woning kan worden vrijgespeeld, zal er terughoudendheid blijven. Andere mogelijkheden moeten daarom meer in beeld komen. Gedacht kan worden aan arrangementen tussen huur en koop (tussenvormen), aan handhaven van het eigendom met een verhoogde lening en aan modellen van zogenaamd verzilverd wonen, waarbij een corporatie de woning koopt en deze vervolgens aan de bewoner verhuurt. De overheid zou een stimulerende rol kunnen spelen bij het vrijspelen en benutten van het vermogen voor woningaanpassingen. Dit kan plaats vinden met fiscale middelen. In het advies "Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland" (2004) heeft de raad gepleit voor een hervorming van het belastingssysteem met betrekking tot het eigenwoningbezit. Niet langer, zo meent de raad, moet de generieke vraag naar eigen woningen worden bevorderd, maar moeten de middelen specifiek worden ingezet op enkele doelen, zoals de kwaliteit van de woningvoorraad.[40]

4.3 Ruimtelijke aspecten

Nederland kent geen grootschalige concentraties van ouderen: er zijn geen 'seniorensteden' te vinden. Wel zijn er gemeenten en wijken waar het aandeel ouderen hoger is. Bekend is dat in Limburg en Noord Brabant de vergrijzing verder is voortgeschreden dan in andere delen van het land. In kleinere landelijke gemeenten is het aandeel vaak hoger. In de suburbane gemeenten zal in het komende decennium de vergrijzing toenemen. In de grote steden is – ook al door de sterke aanwezigheid van een jongere allochtone bevolking – een jongere leeftijdsopbouw te vinden, vooral in de centraal gelegen stadswijken.

De raad maakt uit het beschikbare materiaal niet op, dat er een massieve behoefte is aan een seniorenstad. Er zijn geen aanwijzingen dat ouderen prijs stellen op grootschalige concentraties van ouderen. Ook uit de internetdiscussie, die de Themacommissie Ouderenbeleid heeft gevoerd, kwam naar voren, dat een meerderheid van de ouderen niet wenst oud te worden in een omgeving met alleen ouderen.[41] Wel wil men verzekerd zijn van een veilige woonomgeving. Omdat veiligheid ook wel geassocieerd wordt met lot- en soortgenoten, kan dit leiden tot een voorkeur voor een

40 VROM-raad, 2004, paragraaf 5.3.

41 65% van de respondenten van de internetdiscussie van de Themacommissie was het eens met de stelling "Wonen in een seniorenstad? Mij niet gezien!"

zekere homogeniteit op een betrekkelijk laag schaalniveau (complex, woonblok). Een zekere populariteit van kleine concentraties van ouderen mag daarom wel verwacht worden.

Ook vanuit het aanbod is een zekere concentratie voordelig. Met een woonzorgzone wordt een lichte vorm van ruimtelijke clustering georganiseerd. Hierdoor is de zorg beter te organiseren (nabijheid). In een eerder advies van de VROM-raad[42] is echter aangegeven dat de mogelijkheden om via de ruimtelijke ordening de zorg adequater in te richten niet moeten worden overschat. Voordelen van nabijheid en concentratie sluiten niet altijd aan op maatschappelijke ontwikkelingen. Oplossingen moeten op drie niveaus gezocht worden: het bovenlokale, het lokale niveau en de nabije woonomgeving, en het niveau van de woning.

Wat betreft het bovenlokale is een strategie van zorgknooppunten aantrekkelijk, voor zorg in de brede zin van het woord. De overheid zou het voortouw moeten nemen bij het ontwikkelen van dergelijke knooppunten. Dit zou kunnen door in het ruimtelijk beleid desbetreffende plekken te bestemmen en te ontwikkelen, de eigen zorgvoorzieningen in aansluiting op elkaar ter plekke te concentreren, bij te dragen aan vestiging ter plaatse van verwante commerciële zorgvoorzieningen en bij te dragen aan het creëren van eventueel noodzakelijke subregionale verkeersfaciliteiten (denk aan bel- en schoolbussen).
Het pleidooi van Arcares[43] voor tweedelijnszorgcentra op (sub)regionaal niveau ligt in dezelfde lijn. Als zorg, ook intensieve zorg, aan huis in de eigen omgeving wordt geboden, is het noodzakelijk op bovenlokaal niveau een aantal tweedelijns functies te concentreren, zoals kennis en expertise, kort verblijf en wonen met bijzondere, intensieve zorg.

De verwachting is dat de vrij hoge mate van spreiding van de ouderen én het betrekkelijk lage animo om te verhuizen, wijzen op een ontwikkeling naar een voortzetting van de bestaande spreiding. Scherpe segregatie van ouderen is niet erg waarschijnlijk en wordt ook niet erg gewenst. Dit neemt niet weg dat kleinschalige enclaves van ouderen zich meer kunnen gaan manifesteren (woongroepen, kleinschalige woonvormen, gated communities).
Ook in ruimtelijk opzicht is diversiteit van het aanbod gewenst.

42 VROM-raad, 2000.
43 Arcares, 2004 en Bolscher, A. en M. Wijntjes, 2005.

4.4 Consequenties voor het beleid

Minder digitaal

In het huidige rijksbeleid voor wonen, zorg en welzijn is veel digitaal denken wat betreft de mate waarin woningen geschikt zijn voor ouderen. Volgens de huidige definitie is van de totale woningvoorraad bijna 1,8 miljoen "geschikt voor ouderen" en 5 miljoen "niet-geschikt voor ouderen". Er is echter niet één moment aan te wijzen, waarop het als oudere verstandig is te verhuizen naar een "woning voor ouderen". De opbouw van het aanbod in de vorm van een piramide (figuur 4.1) laat zien dat er meer in 'graduele overgangen' gedacht zou moeten worden. Zeker, omdat de vraag van ouderen zeer divers is en ook aan de vraagzijde van een meer glijdende schaal sprake is.

Meer flexibel denken

Het is daarom niet zinvol om in het beleid één geschikt kwaliteitsniveau te benoemen, juist een breed, divers aanbod is gewenst. Daarnaast verdienen kleine kwaliteitsingrepen meer aandacht. Het gaat dan om het stimuleren en faciliteren van kleine en grotere kwaliteitsingrepen in de voorraad en de nieuwbouw. Hierdoor wordt het voor ouderen mogelijk in de piramide naar boven te schuiven zonder te verhuizen. Dit vraagt vooral flexibiliteit in denken van alle betrokkenen.

Een tweede flexibiliteit is gelegen in de eigendomsvormen. Met meer vormen tussen huur en koop kan vermogen in de woning worden benut en kan de woonsituatie worden gecontinueerd als huurder, als gedeeltelijke huurder, als eigenaar bewoner.

Een derde vorm is de ruimtelijke kant. In de discussie over segregatie zou niet de vraag van wel of geen segregatie voorop moeten staan, maar zou de aandacht uit moeten gaan naar het schaalniveau en naar de vrijwillige dan wel gedwongen kant ervan. Er zijn voldoende aanwijzingen dat vrijwillige concentratie op een laag schaalniveau tot de reële mogelijkheden behoort vanuit een behoefte aan veiligheid en geborgenheid. De raad meent, dat dit niet als probleem gezien hoeft te worden. Diversiteit van het aanbod is ook in ruimtelijk opzicht gewenst.

Florence

5 Vraag en aanbod: de markt

Een volledige, fijnmazige analyse van de verhouding tussen de woningvraag en het woningaanbod op de markt kan de VROM-raad in dit advies niet aanreiken. Deze analyse moet hoofdzakelijk op regionaal en lokaal niveau gemaakt worden. In dit hoofdstuk richt de raad zijn aandacht op de verdeling van de ouderen over de woningvoorraad, zowel naar de fysieke beperkingen als naar inkomen en eigendomsvorm (paragraaf 5.1). Ook komt de vraag naar tekorten op de markt aan de orde (paragraaf 5.2). Vervolgens staat de raad stil bij de mobiliteit van ouderen op de woningmarkt (paragraaf 5.3). De consequenties voor het beleid worden geschetst in paragraaf 5.4.

5.1 Waar wonen ouderen?

Waar wonen ouderen met fysieke beperkingen?

In de piramide van het woningaanbod (figuur 4.1) zien we van boven naar beneden het aandeel huishoudens boven de vijfenvijftig jaar afnemen, alsook het aandeel huishoudens met matige of ernstige beperkingen. Zie tekstkader 'verdeling van ouderen over de woningvoorraad'.

Verdeling van de ouderen over de woningvoorraad

Bovenin de piramide, in de ouderenwoningen met zorg, is 100% ouder dan vijfenvijftig jaar en heeft 58% matige of ernstige beperkingen. In de overige nultredenwoningen is 45% ouder dan vijfenvijftig jaar en heeft 16% matige of ernstige beperkingen. In absolute zin woont het merendeel van de 55-plussers in een niet-geschikte woning. Van de ouderen boven de zevenenvijftig jaar woont zo'n 41% in een "niet-geschikte" woning, van de groep van zesenvijftig tot zevenenvijftig jaar is dit 59%. Daarom is het ook niet verwonderlijk, dat ongeveer één-derde van alle hulp in "niet-geschikte woningen" wordt verleend. In ouderenwoningen is het hulpniveau dan wel in relatieve zin hoger, maar "door de wet van de grote getallen" gaat er absoluut gezien veel hulp naar huishoudens in "niet-geschikte woningen" (Kullberg, J. (2005), tabel 11).

Bron: Kullberg, J. en M. Ras (2004); Kullberg, J. (2005)

Vooral in nultredenwoningen wonen veel huishoudens in een jongere leeftijdsfase.[44] Eerder zagen we al, dat niet alle nultredenwoningen echt geschikt zijn voor

44 Van de 1,2 miljoen nultredenwoningen wordt 52% (616.000 woningen) bewoond door huishoudens jonger dan 55 jaar met geen of lichte beperkingen.

ouderen. Het is dan ook moeilijk te spreken over een scheve verdeling van de nultredenwoningen.
Dit ligt anders bij de ouderenwoningen.[45] Over het geheel genomen is hier het aandeel jongere bewoners beperkt. Wel wordt een deel ervan (256.000 "overige ouderenwoningen") nog voor ruim een kwart door jongere huishoudens bewoond. In deze woningen is dus zeker wel enige 'scheefheid' te ontdekken. Het is niet bekend of deze scheefheid voortkomt uit een minder zorgvuldige toewijzing, onvoldoende kwaliteit of dat er (ook) sprake is van anticiperen door woningvragers op de toekomst.

Er kan ook sprake zijn van een andere "scheefheid": een situatie waarin huishoudens met een ernstige lichamelijke beperkingen in een ongeschikte woning wonen (ruim 100.000 huishoudens). Nu we niet goed weten welke woningen geschikt en ongeschikt zijn, is het lastig hierover uitspraken te doen. Niet alle personen zijn verhuisgeneigd. Ongetwijfeld zijn er veel dagelijkse oplossingen, veel routines, veel gewenning om hier mee om te gaan. Maar er zit zeker ook een vraag verscholen naar meer geschikte woningen.

Tabel 5.1 gaat nader in op de verhuisgeneigdheid van ouderen met matige/ernstige beperkingen. Bij 55-plussers met matige en ernstige beperkingen is de verhuisgeneigdheid hoger in de niet-geschikte woningen (30%). Maar er zijn ook ruim 194.000 huishoudens die niet willen verhuizen, terwijl daar – van een afstand gezien – wel enige aanleiding voor zou zijn. Het kan beschouwd worden als een latente vraag. Het kan ook gezien worden als een situatie die voor de oudere bevredigend is.

Tabel 5.1 Verhuisgeneigdheid van 55-plussers met matige/ernstige beperkingen

Ouderen met matige of ernstige beperkingen	Wil niet verhuizen	Wil misschien/ wel verhuizen	Totaal	% verhuisgeneigd
In ouderenwoningen	187.000	23.000	210.000	11
In aangepaste en nultredenwoningen	156.000	31.000	187.000	17
In niet geschikte woningen	194.000	72.000	266.000	27
Totaal	537.000	126.000	663.000	20

Bron: Kullberg, J. en M. Ras (2004), p. 87

45 Van de 0,6 miljoen "ouderenwoningen" wordt 15% (90.000 woningen) bewoond door huishoudens jonger dan 55 jaar met geen of lichte beperkingen.

Waar wonen ouderen naar inkomen en eigendomsvorm?

In de verdeling van de ouderen over de woningvoorraad zien we de grote verschillen terug tussen de jongere leeftijdsgroep (vijfenvijftig en vijfenzestig jaar) en de groep boven de vijfenzestig jaar.

- Bij de eerste groep is de meerderheid een eigenaar-bewoner en van hen heeft ook weer de meerderheid een bovenmodaal inkomen. De huurders (40%) zijn over verschillende inkomensgroepen verdeeld.
- Bij de andere groep (leeftijd boven de vijfenzestig jaar) is daarentegen de meerderheid huurder en van deze groep heeft ook de meerderheid een laag inkomen.

Twee groepen die het meest omvangrijk zijn, zijn de huurders met een laag inkomen boven de vijfenzestig jaar (465.000 huishoudens) en de eigenaar bewoners van vijfenvijftig tot vijfenzestig jaar met een bovenmodaal inkomen (443.000 huishoudens). De eerste groep zal nog geruime tijd de vraagzijde mede bepalen, de andere groep zal zich kunnen permitteren om alle alternatieven rustig te overwegen alvorens een verhuisstap te maken. Naast deze twee groepen zijn er ook (kleinere) groepen, zoals huurders met een wat beter inkomen en eigenaar bewoners met een laag inkomen.[46] Feitelijk zien we hier de tweedeling terug die de gehele woningmarkt kenmerkt: eigenaar bewoners met een behoorlijk inkomen en huurders met een laag inkomen. Het functioneren van de woningmarkt wordt belemmerd door deze tweedeling. In de jaren negentig is deze scheidslijn gegroeid: het eigenwoningbezit nam sterk toe onder de huishoudens met een midden en een hoger inkomen en door de sterke prijsontwikkeling werd de eigenwoningsector moeilijker toegankelijk voor huishoudens met een laag inkomen en voor starters op de woningmarkt. In het tekstkader 'Tweedeling woningmarkt' wordt dit nader toegelicht.

46 Kullberg, J. (2005), tabel 3.

Tweedeling woningmarkt

Vooral in jaren negentig heeft de toegenomen welvaart de drang aangewakkerd, om deze welvaart ook in het wonen te besteden. Wie geld had, wilde dit ook in het wonen besteden. Op waardevermeerdering en welvaartsgroei werd een voorschot genomen. Het risicobewustzijn was laag. De hoogconjunctuur leidde tot aanzienlijke verruiming van de leenvoorwaarden bij de banken en daarmee tot versterkte procyclische bewegingen op de woningmarkt. De vraag werd verder aangewakkerd door de fiscale steun voor het afsluiten van ruime leningen, waarbij aflossingen meer en meer naar de toekomst werden verschoven. Bij zo'n dynamische woningvraag kon het aanbod niet snel reageren. De 'natuurlijke traagheid' van het aanbod (aanlooptijd, bouwtijd, ruimtelijke inperkingen uit andere overwegingen dan woningbouw) werd nog versterkt door de georganiseerde starheid in de markt: met dichtgetimmerde VINEX-contracten zaten projectontwikkelaars en gemeentelijke grondbedrijven aan elkaar vastgeketend. Bij veranderende marktomstandigheden stimuleerde dit niet snelle aanpassingen in de woningbouw. Jarenlang bleef het aantal gebouwde huurwoningen bijzonder laag, geheel in overeenstemming met nota's en geformuleerde beleidsuitgangspunten over markt, doorstroming en kwaliteit.

In de jaren negentig heeft de koopsector zich meer en meer afgescheiden van de huursector. Was de doorstroming van huren naar kopen in die periode nog wel substantieel, door de zeer sterke prijsontwikkeling (duur aanbod) en de economische neergang (zwakkere vraag) werd deze sector de afgelopen jaren steeds minder haalbaar voor nieuwe groepen: starters en doorstromers uit de huursector. Het prijsverschil werd te groot. Huren werd weer populair.
Bijeen genomen is de balans tussen huren en kopen verstoord. Wie kwaliteitsambities heeft in het wonen, moet naar de koopsector. Met een bescheiden inkomen en een beperkt (leen)vermogen is de huursector het domein. In de koopsector is het voor nieuwelingen moeilijk goedkoop te wonen. In de huursector ontbreekt een volwaardige uitgroei naar boven in prijs en kwaliteit. Zo wordt de markt in tweeën gedeeld, met veel niemandsland ertussen in. Elke sector zijn eigen bevolking, zijn eigen verstarring, zijn eigen imperfecties. Een integrale woningmarkt is ver weg.

Bron: VROM-raad, 2004.

In het advies "Op eigen kracht?" heeft de raad daarom gepleit voor een veel grotere flexibiliteit: in het woningaanbod zelf (huur, koop en allerlei tussenvormen) en in de programmering van de nieuwbouw (sneller reageren op veranderingen in de vraag). Met een hogere mate van flexibiliteit kan beter op de verandering in de vraag worden ingespeeld. Dit is ook bij de vraag van ouderen van betekenis. Als deze bewo-

ner kritisch en honkvast is én het onzeker is wanneer de vraag naar een betere uitrusting voor de oude dag zich voordoet, is een flexibel arrangement voor aanpassingen in de woningvoorraad een belangrijke route van beleid.

5.2 Tekorten op de markt?

In de bovenkant van de piramide is sprake van kwantitatieve tekorten. Voor ouderen met een zwaardere zorgvraag is meer aanbod beschermd en verzorgd wonen noodzakelijk. Deze tekorten worden onder meer veroorzaakt, doordat de extramuralisering niet soepel verloopt[47]: er is een tekort aan locaties en er zijn ongunstige randvoorwaarden. Ook blijven intramurale oplossingen gekozen worden en is er een ingewikkeld polderspel met veel hindermacht van partijen.

Er zijn drie factoren die de vraag naar woningen in het bovenste segment beïnvloeden:

- De nog niet gerealiseerde vraag: er is een achterstand opgelopen, omdat in de laatste vier jaar de productie tekort geschoten is. Er zijn in de categorie verzorgd/beschermd wonen jaarlijks zo'n 2.500 woningen gerealiseerd. In het Actieprogramma van het ministerie van VROM en VWS wordt van veel hogere cijfers uitgaan: in totaal 99.000 woningen tot en met 2009 en 115.000 woningen tot 2015.
- De uitbreidingsvraag (volume). Arcares verwacht dat groei in de complexe en zwaardere zorgvraag gelijk oploopt met de groei van het aantal personen van 75 jaar en ouder: tot 2015 gaat het dan om gemiddeld 2,0 % per jaar. Dit impliceert jaarlijks 1.000 eenheden beschermd wonen erbij.
- De kwaliteitsvraag: transformatie van verouderde voorzieningen. Volgens het Bouwcollege is de helft van de verpleeg- en verzorgingshuizen functioneel verouderd. Er zouden dus (op termijn) zo'n 80.000 plaatsen getransformeerd of vervangen moeten om deze aan te passen aan de huidige eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot privacy.

In het 'Investeringsplan wonen en zorg' van Arcares worden twee scenario's aangegeven. In het tweede scenario is er alleen ruimte en middelen voor het bijbenen van de groeiende vraag en het wegwerken van de meest schrijnende privacytekorten. In het eerste scenario wordt tevens het woonzorgaanbod geherstructureerd en kleinschaliger gemaakt. Dit is een ambitieuzer model. Arcares meldt, dat voor het beschei-

47 Singelenberg, J., 2005.

den, tweede scenario jaarlijks zo'n 6.800 woningen nodig zijn (beschermd wonen, verzorgd wonen, transformatie). Voor het meer ambitieuze, eerste scenario zijn het al gauw 13.600 woningen per jaar.
Beide scenario's laten een groot contrast zijn met de realisatie van zo'n 2.500 woningen per jaar. Men zou ook kunnen zeggen, dat met dit tempo de transformatie niet van de grond komt en dat kennelijk de samenleving de bestaande functionele veroudering accepteert.

Naast kwantitatieve tekorten zijn er ook kwalitatieve tekorten rond wonen en zorg te benoemen.[48] Zo willen veel ouderen niet alleen zo lang mogelijk zelfstandig wonen, maar zijn ze ook op zoek naar veiligheid en geborgenheid. Het liefst moet de zorg gegarandeerd en nabij zijn, maar dan wel onzichtbaar aanwezig. Er is behoefte aan veel meer keuzevrijheid op het gebied van wonen en dienstverlening in combinatie met een garantie van zorg en welzijn. Voor een specifieke groep (circa 10% van de zorgbehoeftigen) overheerst de psychosociale problematiek (meest dementie). Bij deze groep is vooral behoefte aan kleinschalige, gemeenschappelijke woonvormen met een eigen ruimte met privacy en kleinschalige zorg in een huislijke omgeving.

5.3 Naar meer dynamiek op de markt?

Nu wordt er in het beleid veel verwacht van de doorstroming. Als deze 'op gang is gebracht', zullen ouderen hun eengezinswoning verlaten in ruil voor een gelijkvloerse ouderenwoning. Deze woning kan vervolgens worden ingezet voor de vraag van jongere huishoudens.
De raad wijst er op, dat dan veel wordt verwacht van 'anticiperend verhuizen'. Dit type van verhuizingen is echter in de minderheid bij de verhuisgeneigden. Velen wachten liever nog even af, of het aanbod moet zo aantrekkelijk zijn (naar prijs, type, locatie) dat wél tot verhuizing wordt overgegaan. Het let dus erg nauw en het is niet erg waarschijnlijk dat op korte termijn de animo voor 'anticiperend verhuizen' omhoog gaat. Dit laatste betekent ook dat de woningen waarin de ouderen wonen, voorlopig voor een groot deel bezet blijven. Deze kunnen dus niet eenvoudigweg worden 'meegerekend' bij de opgave voor andere woningvragers. Een groot deel van (jonge) ouderen die in een eengezinswoning wonen ('lege nestfase') zal daar de komende jaren gewoon blijven wonen. Het beleid mag en moet daarom meer op stabiliteit rekenen, dan op omvangrijke doorstromingsprocessen.

48 Arcares, 2004., pag. 9.

De raad meent, dat de aansluiting tussen vraag en aanbod het beste gebiedsgericht kan plaats vinden. Waar mismatch is tussen vraag en aanbod, zal binnen de wijk, maar in ieder geval binnen de gemeente, gekeken moeten worden naar een betere aansluiting. Van verhuisprocessen op lange afstand mag niet te veel worden verwacht. Velen willen in de eigen buurt blijven, als ze al willen verhuizen.

5.4 Consequenties voor het beleid

Scheefwonen?

Een deel van de voor ouderen geschikte woningen, met name de nultredenwoningen, wordt bewoond door jongere leeftijdscategorieën met geen of lichte beperkingen. In het beleid komt dan al snel het scheefheidsdenken om de hoek kijken en de wens deze woningen in de toekomst beter toe te wijzen. Bij deze 'scheefheid' spelen wellicht andere factoren mee, zoals onvoldoende kwaliteit van de woning en de woonomgeving of anticiperend gedrag van toekomstige ouderen. Andersom kan het feit, dat ouderen met matige en ernstige beperkingen in niet geschikte woningen wonen, opgevat worden als een extra vraag naar ouderenwoningen. Maar deze vraag is niet erg manifest, getuige de lage wens van deze ouderen om te verhuizen.

Tekorten verzorgd en beschermd wonen

Aan de bovenkant van de piramide is sprake van kwantitatieve tekorten. Er zijn verschillende scenario's voor de bouwopgave in dit deel van de markt, maar geen van alle, ook het minimumscenario, wordt op dit moment gehaald. De productie ligt veel te laag, onder andere door een tekort aan locaties, ongelijke randvoorwaarden voor intramurale en extramurale toevoegingen, onzekerheden rond financiering en een ingewikkeld polderspel met veel hindermacht van partijen. In het nieuwbouwbeleid en bij herstructurering van bestaande wijken verdient deze urgente opgave veel meer aandacht.

In het beleid moet ook rekening gehouden worden met de kwalitatieve tekorten. Er is meer behoefte aan voorzieningen waar oog is voor veiligheid en gezelligheid. Het liefst met gegarandeerde zorg in de nabijheid. Keuzevrijheid in het wonen en de dienstverlening is daarbij gewenst. Voor de specifieke groep van ouderen met psychosociale problemen is er behoefte aan meer kleinschalige woonvormen, waar in een kleinschalige en huislijke omgeving zorg kan worden geboden.

Minder bewegen, meer stabiliteit

Op veel fronten wil de overheid, dat de ouderen actief blijven en bewegen: in het arbeidsproces (langer werken), in de mantelzorg (vrijwilligerswerk), op de woningmarkt (doorstromen). Het valt nog te bezien hoeveel en welke groepen ouderen aan

de bewegingsfilosofie van het Rijk mee kunnen of mee willen werken. Op de woningmarkt zijn ouderen altijd al de minst dynamische groep op de woningmarkt geweest. De tevredenheid van ouderen is groot: 90% van de ouderen is tevreden of zeer tevreden met zijn woning. Alleen ouderen met lichamelijke beperkingen en ouderen in buurten met een lage sociale kwaliteit zijn duidelijk minder tevreden en hebben plannen om te verhuizen.
Door het groeiende aandeel ouderen zal de dynamiek op de woningmarkt in principe minder groot worden en juist dit druist in tegen het huidige beleid van “beweging op de woningmarkt”.

6 Sturing en beleid

Eén van de vragen is of de overheid meer adequaat zou kunnen en moeten reageren op de diverse vraag van ouderen. In dit hoofdstuk wordt daarom allereerst stilgestaan bij de sturingsfilosofie van de overheid (paragraaf 6.1). Daarna worden enkele kanttekeningen geplaatst bij het huidige beleid voor wonen, zorg en welzijn (paragraaf 6.2).

6.1 Sturing

Tweevoudige verschuiving: meer markt, meer decentraal

Ouderenhuisvesting is tot nu toe altijd sterk een taak van het publieke domein geweest. Hierbij bestond van oudsher een sterke scheiding tussen enerzijds de "zorg-kant" in de onzelfstandige woningen (verzorgings- en verpleegtehuizen, verantwoordelijkheid rijksoverheid, financiering uit AWBZ) en anderzijds de "wonenkant" in de zelfstandige woningen (woningcorporaties, bewoners kunnen gebruik maken van huursubsidie en thuiszorg, beroep doen op WVG). In de toekomst zullen steeds meer oplossingen ook in het private domein gezocht gaan worden. Dit is terug te voeren op keuzes van de overheid zelf (stijgende kosten), van de private partijen (zien zowel in wonen als in zorg een aantrekkelijke groeimarkt) en van ouderen met een effectieve vraag (geen bureaucratie, vermijden van wachtlijsten, voldoende inkomen/vermogen en sociaal-cultureel kapitaal).

Door de extramuralisering en de aanpassing van de AWBZ vervaagt de strikte scheiding tussen enerzijds zelfstandig wonen zonder zorg en anderzijds onzelfstandig wonen met zorg.
De verantwoordelijkheid voor wonen, zorg en welzijn wordt grotendeels van het Rijk naar de gemeenten overgeheveld, via de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (zie het tekstkader hieronder). De rijksoverheid beschouwt zich als systeemverantwoordelijke partij, terwijl de meer precieze beleidsontwikkeling en uitvoering decentraal plaatsvindt.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)
In de WMO worden drie instrumenten in elkaar geschoven: de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en delen van de AWBZ (huishoudelijke verzorging, extramurale begeleiding). De gemeente kan zo met de organisaties invulling geven aan de taak en aan de besteding van deze budgetten. Belangrijk is dat de WMO geen wettelijke aanspraken biedt, maar (net als de WVG) een gemeentelijke zorgplicht behelst. Er is dus een grotere mate van vrijblijvendheid. De gemeente kan niet via de rechter gedwongen worden om ondersteuning te bieden. Daarbij komt dat de WMO een budget- en geen open einde regeling is. Er zal dus volop geselecteerd en geprioriteerd worden, waarbij inkomen en vermogen van de aanvrager betrokken zullen worden. Huishoudens met een midden -en hoger inkomen zullen dus op de markt op zoek gaan naar diensten en verzekeringen.
Bron: Woonplus Schiedam, 2004.

Veel onzekerheden

De tweevoudige verschuiving van publiek naar privaat en van centraal naar decentraal is een bron van onzekerheden voor vrijwel alle betrokken partijen. Het probleem is ook dat deze verschuivingen tal van overgangskwesties met zich mee brengen, waardoor kwesties van budgetten, verantwoordelijkheden en randvoorwaarden de uitvoering van de opgave belemmeren. Zo wordt de extramuralisering geplaagd door stagnatie vanwege onduidelijkheid rond financiering en ongelijke randvoorwaarden voor intramuraal en extramuraal bouwen. Zo wordt ook de uitvoering van de gemeentelijke regie met de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning bemoeilijkt door problemen van kennis en budgetten. Partijen willen meer marktwerking in zorg en wonen, maar kampen met onduidelijkheid over de vraag tot hoever de marktwerking moet gaan. Problemen van verkokering doen zich voor, waardoor de welzijnskant tussen het wal (zorg) en het schip (wonen) dreigt te vallen.
De tweevoudige verschuiving zorgt er tevens voor dat de verschillen in aanbod en kwaliteit van wonen, welzijn en zorg tussen gemeenten kunnen toenemen. Dit hoeft niet per definitie ongewenst te zijn. Het vraagt wel extra aandacht voor de uitschieters naar boven (de voorhoede) als de uitschieters naar beneden (de achterhoede).

Ook wordt slagvaardig beleid bemoeilijkt door het dynamische karakter van het veld. De eisen aan wonen van ouderen (intra- en extramuraal) zijn fors hoger geworden en de gebouwde omgeving heeft dit niet kunnen bijhouden. Er is niet zozeer sprake van bouwtechnische veroudering, maar vooral ook van functionele veroudering.

Bij transformatie of vervanging van verouderde zorggebouwen vormt de hoge boekwaarde een probleem.[49] Om dit afzonderlijk probleem op te lossen heeft de commissie Steen der Wijzen eerder het voorstel voor een landelijk transformatiefonds gedaan.[50] Dit fonds zou te hulp moeten schieten, als marktpartijen niet zelf in staat zijn om het boekwaardeprobleem weg te werken. De VROM-raad onderschrijft dit voorstel.

Daarnaast beweegt de bouw van ouderenwoningen mee met de totale woningbouw-productie. Sinds het jaar 2000 is de jaarlijkse productie van woningen teruggelopen en deze teruggang heeft zich ook voorgedaan bij woningen in de categorie verzorgd en beschermd wonen. Er is dus alleen hierdoor al een achterstand weg te werken, los van de noodzaak om de toename van de vraag bij te houden. Probleem is ook, dat private marktpartijen (ontwikkelaars, beleggers) weinig interesse hebben om te bouwen voor zorgbehoeftige ouderen. Het is ingewikkeld om zorggaranties en zorginfrastructuur te ontwikkelen en men wil niet lange tijd aan projecten vastzitten.[51] Vitale ouderen vormen daarentegen wel een gewilde doelgroep.

Helder sturingsperspectief gewenst

De raad merkt op, dat een helder sturingsperspectief nog zozeer in ontwikkeling is dat alle partijen, inclusief de overheid, last hebben van onzekerheid. De muziek speelt, alle partijen bewegen, maar staan ook weer tijden stil: de voorstelling is nog erg chaotisch en niet altijd doelgericht.
De raad ziet als perspectief dat het beleid veel minder sectoraal wordt gevoed en gevoerd, en meer gebiedsgericht. Op het niveau van het complex, de buurt, de wijk komt alles bij elkaar en daar kunnen passende oplossingen van wonen, welzijn en zorg worden gevonden, die aansluiten bij de vraag en de mogelijkheden van ouderen. Dit betekent ook dat er een grote rol ligt voor bottom up-sturing. Dit is op zich zelf niet strijdig met top down geformuleerde kwantitatieve taakstellingen, zolang deze gezien worden als een stimulans tot actie. Het Rijk heeft tot taak het gevoel van urgentie bij partijen in het veld te bevorderen.

49 Gemiddeld genomen gaat het om een boekwaarde van 37.000 euro per wooneenheid, die weggewerkt moet worden. Worden ook de kosten meegenomen om het gebouw aan te passen aan de in 2002 geldende bouwmaatstaven voor verzorgingshuizen, dan groeit het gat dag zelfs tot 51.000 euro per wooneenheid. Bron: Singelenberg, 2005.

50 Singelenberg,2005, p.8.

51 Stec Groep, 2002

6.2 Beleid

Doelstellingen ministeries VROM en VWS

In deze context is het Actieplan "Investeren in de toekomst" van de minister van VROM en de staatssecretaris van VWS van belang.[52] Doelstelling van dit actieplan is om ultimo 2009 door nieuwbouw, verbouw en gerichte woningtoewijzing minimaal 255.000 nultredenwoningen extra beschikbaar te hebben, waarvan 99.000 in de categorie verzorgd wonen in zelfstandige woningen. In 2015 gaat het om 395.000 nultredenwoningen, waarvan 115.000 woningen in de categorie "verzorgd wonen".

Tabel 6.1 Actieplan "Investeren voor de toekomst"

Vanaf 2003	Tot en met 2009	Tot en met 2015
door nieuwbouw	104.000	161.000
door verbouw	29.000	45.000
door zorgsteunpunten	35.000	55.000
door woningtoewijzing	87.000	134.000
Totaal	255.000	395.000

Bron: Ministerie VROM/VWS, 2003 en 2004.

Overmaat in nieuwbouw en verbouw?

Om deze opgave feitelijk te realiseren, is een hogere productie nodig. Zowel in de nieuwbouw als in de verbouw is – om voldoende geschikte woningen voor ouderen te realiseren - een zekere "overmaat" nodig. In de brief van september 2003 wordt hiervoor het begrip "bruto bouwproductie " vermeld. Niet alle nultredenwoningen kunnen bestemd worden voor ouderen of voor mensen met een handicap. Feitelijk is de gehele opgave dus groter dan 395.000 woningen. Voor een resultaat van 161.000 nultreden- nieuwbouwwoningen in 2015 zijn er – aldus de brief van september 2003 - 312.000 nieuwbouwwoningen nodig, bij een verbouwresultaat van 45.000 nultredenwoningen zijn er in totaal 300.000 verbouwde woningen nodig. Met het denken in termen van "bruto"en "netto" wordt rekenschap gegeven van de praktijk van alle dag: in de huidige voorraad van nultredenwoningen is ongeveer de helft van de bewoners 55 jaar en ouder. Maar dit "realisme" betekent wel, dat de te realiseren aantallen omhoog gaan.

In de vervolg-brief over dit onderwerp (juli 2004) is de aandacht voor dit verschijnsel verdwenen. Bij de doelen die in de laatste brief van 2004 worden gesteld (tot

52 Ministerie VROM/VWS, 2003 en 2004.

en met 2009) wordt niet gerept over bruto of overmaat. De gepresenteerde aantallen tot en met 2009 zijn feitelijk netto-aantallen. Wat dit betekent voor de rest van het bouwprogramma is dan onduidelijk. Is er een bredere verschuiving naar meer nultredenwoningen wenselijk (om overmaat te hebben) of kan de rest van het bouwprogramma gevoeglijk in de sfeer van gezinswoningen gerealiseerd worden? De raad beveelt aan dit nader te onderzoeken.

In principe mag worden aangenomen dat het bij een woningbouwproductie die oploopt van 60.000 woningen tot (geambieerd) 70.000 tot 75.000 woningen per jaar, mogelijk moet zijn jaarlijks 15.000 woningen te produceren die geschikt zijn voor ouderen. Het probleem in de nieuwbouw zit meer in het segment van verzorgd wonen. Hierover is in paragraaf 5.2 al gesproken.
Ook mag verondersteld worden dat redelijk eenvoudig tot en met 2009 29.000 woningen via verbouw aan de voorraad van nultredenwoningen kunnen worden toegevoegd. Een jaarlijks (netto-) aantal van 4.000 woningen is een laag aantal.

Het instrument van woonruimteverdeling overschat?

Opmerkelijk is dat éénderde van de gehele opgave via woonruimteverdeling moet worden gerealiseerd. De onderbouwing van dit aantal is niet sterk. Het heeft veel weg van een sluitpost, waarin is ondergebracht wat niet via de andere activiteiten tot stand kon komen.

De raad heeft enige twijfels bij de onderbouwing en bij de stuurkracht van het instrument woonruimteverdeling in dit kader. Het parool van “stringenter toewijzen” is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Niet op alle verdelingen na mutatie is sturing mogelijk en mutaties zelf zijn afhankelijk van aantrekkelijk woningaanbod voor potentiële vertrekkers.
Een deel van de mutaties vindt plaats in de koopsector en hier is de markt en niet de regelgeving bepalend voor de toewijzing. Op een fors deel van de huurmarkt van de nultredenwoningen is er concurrentie tussen jongeren en ouderen. Hier is het spel van verdeling een “zero-sumgame”: wat de één krijgt, krijgt de ander niet. Een verschuiving in de woonruimteverdelingsregels ten gunste van ouderen zal effect hebben op de positie van jongeren. Intussen is het lang niet zeker of ouderen van verruimde woningtoewijzingsregels bij nultredenwoningen veel gebruik zullen maken. Een deel van de mutaties vindt immers plaats in woningen, die vanwege locatie of kwaliteit ongeschikt zijn voor ouderen. Daarnaast is in de woonruimteverdeling al enige jaren juist een proces van “ontregeling” aan de gang, wat een meer stringente sturing naar leeftijd minder logisch maakt.

Kortom

De raad meent, dat mede gezien de lage aantallen er meer van verbouw verwacht mag worden, waarbij ook naar andere woningen gekeken kan worden dan alleen de nultredenwoningen.

De kracht van het actieprogramma is voor de raad het agenderende karakter. Het helpt om partijen "bij de les te houden". Verwacht mag worden, dat de woningbouwproductie de komende jaren hoger zal zijn dan de afgelopen jaren. Dit zal positieve gevolgen hebben voor de uitvoering van het actieprogramma. Winst is te boeken met meer nieuwbouw (bovenste segment, achterstand inhalen, de groei accommoderen) en meer aanpassingen van de woningvoorraad.

P
34-LD-ZD

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 De opgave

Meer diverse vraag, meer divers aanbod

Enerzijds is er om puur demografische redenen een toename van de vraag te verwachten van voor ouderen geschikte woningen, anderzijds mag binnen de toegenomen vraag een veel grotere diversiteit verwacht worden dan tot op heden gebruikelijk. Dit biedt kansen om over veel sporen aan de opgave te werken en met een veel diverser aanbod de stijgende vraag te beteugelen.

Als er meer woningen nodig zijn die voor ouderen geschikt zijn, dan hoeft dat niet allemaal woningaanbod te zijn, dat volgens de criteria van heden geschikt is. Criteria verschuiven in de loop van de tijd en een zeer diverse vraag verdraagt zich slecht met uniforme criteria. Voor de ene woningvrager is een nultredenwoning absoluut noodzakelijk, voor de andere biedt aanpassing van zijn eengezinswoning uitkomst.

Veranderende eisen

De eisen die gesteld worden aan wonen van ouderen met een matige dan wel een sterke zorgbehoefte zijn snel toegenomen. In de intramurale sector is de functionele veroudering erg hard gegaan, veel harder dan de afschrijving in de boeken. Wat vijfentwintig jaar geleden nog algemeen geaccepteerd werd, wordt nu als misstand gezien. Vandaag is het antwoord extramuralisering en scheiden van wonen en zorg. De opgave is een grootschalige transformatie van bestaande verzorgings- en verpleeghuizen en de realisatie van zelfstandige woningen met zorg buiten de muren. Deze transformatie van de zorginstellingen wordt gehinderd door het bestaan van zichtbare tekorten. Daarbij is nog een geluk bij een ongeluk dat eerst na 2020 (als de naoorlogse geboortegolf 75 jaar wordt) een sterke groei in de zwaardere zorgvraag verwacht mag worden. De transformatie moet dan ook voor die tijd zijn beslag hebben gekregen. Aanwijzingen dat deze transformatie soepel en snel verloopt, zijn er niet. In het veld spreekt men van stagnatie in de extramuralisering. Er zijn ongelijke randvoorwaarden tussen intra- en extramurale voorzieningen en partijen kijken de kat uit de boom.

Minder digitaal denken

Wat opvalt is, dat gezien de steeds veranderende eisen in de beleidswereld veel digitaal denken aanwezig is over de geschiktheid van het woningaanbod voor ouderen. De voorraad wordt gelabeld als “wel” of “niet geschikt” voor ouderen, terwijl de oude-

ren zelf daarover nog wel anders willen denken. Naast bouw- en woontechnische factoren zijn omgevingsfactoren belangrijk of een oudere een woning als geschikt ervaart. De praktijk laat dan ook een veel meer graduele overgang zien van woningen die helemaal niet geschikt zijn (vele trappen, slechte voorzieningen in de buurt, geen zorg of diensten aanbod) tot woningen die zeer geschikt zijn (goed toegankelijke en uitgeruste woningen in een prettig buurt met alle voorzieningen in de nabijheid).

Meer flexibel denken

Men zou daarom kunnen spreken van een piramide in het aanbod en in de vraag. Hierbij omvat de "onderkant" een groot deel van de woningvoorraad en geen specifieke zorgbehoefte , terwijl aan de bovenkant de zwaardere zorgvraag staat en woningen met zorg die daarvoor zijn toegerust.
Op deze wijze is de bestaande woningvoorraad in drie segmenten te verdelen[53]:

- de bovenkant (geschikt voor zwaardere zorgbehoefte): intramurale verpleeg- en verzorgingshuizen en extramurale vormen van verzorgd en beschermd wonen;
- het middensegment (geschikt voor lichte of matige zorgbehoefte): specifieke ouderenwoningen (met diensten of apart gelabeld) en nultredenwoningen;
- de onderkant: woningen zonder het predikaat "geschikt voor ouderen".

In figuur 4.1 is het aanbod weergegeven met het aantal plaatsen of woningen. In deze cijfers zijn de omgevingskenmerken j niet opgenomen.

Grote verschillen in leeftijd

Aan de vraagzijde zien we bij de ouderen grote verschillen in leeftijdscategorie. Rekenen we de groep van 55-65 jaar mee, dan is dit omdat het de ouderen van de toekomst zijn. Het zijn vaak vitale groepen met een kleine zorgvraag. De groep van 65 tot 75 jaar heeft AOW en pensioen en verkeert in veel gevallen nog in een goede tot redelijke gezondheid. Boven de 75 jaar neemt de zorgvraag toe en is de afhankelijkheid van wonen en zorg veel groter geworden.
Bij allen geldt dat de vraag afhankelijk is van fysieke, financiële en sociale hulpbronnen. Bij de afwegingen van de bewoner om wel of niet te willen verhuizen, spelen veel meer kwesties dan alleen de fysieke (on-)geschiktheid van de woning. Vertrouwdheid met de omgeving kan er toe leiden, dat van verhuizen wordt afgezien, ook al is de woning niet (helemaal) geschikt meer.

53 J. Singelenberg, Discussiebijeenkomst 28 januari 2005.

Grote verschillen in financiële spankracht

Maar ook het inkomen en het vermogen speelt een grote rol in de diversiteit van de vraag. Veel wijst erop dat in de toekomst er grotere verschillen zijn bij ouderen in hun inkomens- en vermogenspositie. Er moet dus rekening gehouden met een financieel gezien krachtige vraag, maar ook met een financieel gezien zwakke vraag. Bij de eerste groep zijn vragers met forse pensioenaanspraken en met vermogen uit de eigen woning, bij de tweede groep zijn huishoudens te vinden met weinig financiële spankracht (alleen een AOW-uitkering, laag aanvullend pensioen, met name bij alleenstaande vrouwen en allochtone huishoudens). De verschillen in financiële spankracht lopen vooral langs de lijn van eigendomsvorm; de verschillen tussen huurders en eigenaar-bewoners zijn groot.

De woningmarkt, een typische markt

Bij dit alles is de woningmarkt een typische markt met per definitie een dynamische vraag en een relatief star woningaanbod. Daardoor zal er altijd een "achterstand" zijn van het aanbod op de vraag. In tijden van economische stagnatie zal het gedrag van partijen eerder risicomijdend dan risicodragend zijn, waardoor de geringe flexibiliteit in het aanbod zelf en in de marktverhoudingen blijven bestaan. Dit algemene punt slaat ook neer op het terrein van ouderenhuisvesting. In het geval van ouderen is reeds lang van tevoren de vraag bekend, zodat tijdig anticiperen mogelijk is. Wel is over de kwalitatieve kant van de vraag moeilijk vroegtijdig zekerheid te verkrijgen. De ruimte voor voldoende ouderenwoningen is mede afhankelijk van ontwikkelingen op de gehele woningmarkt. Als de bouwproductie inzakt, is dit ook merkbaar in de productie van ouderenwoningen. Als er op huursubsidie bezuinigd wordt, is dit van invloed op de huurquote en de verhuiswens van ouderen.

Rijksbeleid zoekt door

Intussen zoekt het rijksbeleid een weg tussen een kwantitatieve sturing van boven af (met cijfermatige streefcijfers of taakstellingen) en meer procesmatige sturing vanuit regie door de gemeente (eisen aan overleg, betrokkenheid van partijen). Met cijfermatige streefcijfers wordt beoogd een gevoel van urgentie bij de gemeenten en andere betrokkenen te bevorderen.
Op lokaal niveau zijn de betrokkenen bezig elkaar te vinden binnen de veranderende context. De opgave wordt in uiteenlopende coalities ter hand genomen, maar men loopt tegen schotten, bureaucratische regels en andere belemmeringen aan. Wachten tot er duidelijkheid is, is dan verleidelijk, maar dit leidt wel tot stagnatie. Er zijn de nodige discrepanties tussen beleid en praktijk.

7.2 Knelpunten en kansen op de verschillende markten

In deze paragraaf schetst de raad de belangrijkste belemmeringen en kansen voor de opgave van wonen, welzijn en zorg. Dit doen we aan de hand van de eerder getoonde piramide (figuur 4.1).

a. de bovenkant

Het belangrijkste knelpunt in de bovenkant van de piramide zijn de kwantitatieve tekorten aan wonen met gegarandeerde zorg en diensten, zowel intramuraal als extramuraal.

Voor de *intramurale voorzieningen* bestaan nog steeds wachtlijsten. Enerzijds is er sprake van een extramuraliseringsdoelstelling, maar tegelijkertijd zijn de plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen een schaars goed. Hier kan de parallel getrokken worden met de stedelijke vernieuwing, waar met de agenda van kwaliteit veel goedkope, kleinere woningen worden gesloopt in een gespannen en soms zelfs zeer gespannen woningmarkt.
Bij de wachtlijsten voor intramurale voorzieningen moet wel de kanttekening worden geplaatst dat wachtlijsten niet altijd een goede indicatie zijn van de daadwerkelijk vraag. Zo kunnen ouderen in een later stadium toch de voorkeur geven aan een woning met zorg buiten de muren van een instelling. Daarnaast is er een latente vraag van ouderen die wel willen verhuizen, maar niet op een wachtlijst terug te vinden zijn.
Bij de intramurale voorzieningen is naast een volume-opgave ook een transformatie-opgave. Er is sprake van een snelle veroudering door hogere eisen aan intramurale instellingen. Veel traditionele verzorgingshuizen met kleine eenheden worden verbouwd tot moderne complexen met zelfstandige woningen, waarbij wonen en zorg al of niet wordt gescheiden.[54]

Tegelijkertijd worden *extramurale voorzieningen* in de categorie verzorgd/beschermd wonen wel gerealiseerd, maar in een veel lager tempo dan gezien de opgave wenselijk is. Er is al een behoorlijke achterstand opgebouwd. Belangrijke belemmeringen bij het realiseren van extramuraal aanbod zijn procesproblemen door verschillende culturen van zorgaanbieders, woningcorporaties en gemeenten, verstikkende regelgeving, locatiekeuze en financiële belemmeringen.[55]
Met name onduidelijkheid rond financiering en de ongelijke randvoorwaarden voor intramuraal en extramuraal bouwen leiden tot terughoudendheid bij zorginstellingen om te extramuraliseren. De financiering van zorginfrastructuur (zorgpost, personeels-

54 Singelenberg, J., 2005.
55 Kiers, B. (2004).

ruimte e.d.) is in de huidige constellatie onvoldoende afgedekt. Tevens speelt een rol dat bij veel van de intramurale voorzieningen nog een hoge boekwaarde is, wat niet bepaald uitnodigt tot vernieuwing, maar eerder tot doorexploiteren van functioneel verouderd aanbod.

Niet alleen zorginstellingen zijn terughoudend. Marktpartijen (ontwikkelaars, beleggers) hebben weinig interesse om te bouwen voor de oudere die zorgbehoeftig is. Zij richten zich vooral op vitale ouderen en vinden het te ingewikkeld om zorggaranties en zorginfrastructuur te ontwikkelen. Ontwikkelaars en bouwers willen niet (lang) aan projecten blijven vastzitten. Categorale ontwikkelaars/bouwers en corporaties willen vaak wel, maar voor hen is het in handen krijgen van geschikte locaties vaak lastig.

Verwacht wordt dat de intramurale capaciteit de komende jaren verder zal teruglopen terwijl de productie van aanbod voor verzorgd en beschermd wonen achterblijft (lage woningbouwproductie, ruimtelijke procedures, ongunstige financiële randvoorwaarden, langs elkaar heen werken van partijen). In principe biedt de nieuwe rol van de gemeente – na de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) – kansen, omdat zo de gemeentelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij wonen, zorg en welzijn wordt vergroot. De gemeente zou de rol van regisseur op het terrein van wonen, welzijn en zorg moeten spelen. Waarschijnlijk zal het echter nog wel enige tijd duren, voordat de gemeenten, corporaties en zorginstellingen elkaar in de nieuwe constellatie hebben gevonden en alle overgangsproblemen zijn bedwongen. Maar met het perspectief “van decentraal wat kan”, zou er meer druk op de ketel moeten komen.

b. het middensegment

Een van de belangrijkste knelpunten in het middensegement is, dat het woningaanbod vooralsnog weinig aanpasbaar is; dat er nog weinig routine is om het aanbod te flexibiliseren.

In het middensegment vinden we verschillende groepen ouderen, waaronder degenen met een relatief lichte zorgvraag. Men woont niet altijd in een optimale woonsituatie en is vaak (desondanks) tevreden. De drempel tot verhuizen wordt als erg hoog ervaren, waardoor men niet anticipeert op een sterkere zorgvraag. Er is een sterke hechting aan de woning en de woonomgeving. Verandering van woonsituatie heeft vaak een negatieve klank. Een verhuizing is voor ouderen vaak in fysieke, psychische en financiële zin erg belastend. Daarnaast ontbreekt vaak ook woningaanbod om te anticiperen en is de consument erg kritisch. Als de zorgvraag ernstiger wordt, komt de bewoner in de rij voor intramurale of extramurale zorgvoorzieningen. Nu wordt

met (bureaucratische) indicaties de vraag naar het bovenste segment gereguleerd. Maar als de intramurale capaciteit verminderd wordt en tegelijkertijd de realisatie van extramurale capaciteit achterblijft, dan wordt de spanning in het bovenste segment (woningen die grote zorgvraag aankunnen) ook hoger.

Het is dan ook des te meer wenselijk, dat de vraag met een lichte of matige zorgbehoefte niet uitwijkt naar woningen met zwaardere zorg. In het middensegment moet daarom meer aanpasbaarheid en flexibiliteit komen: in de fysieke kenmerken van de woning zelf, de eigendomssituatie, de zorg- en dienstenarrangementen, het beheer. Dit is zoeken naar oplossingen 'sur place'. Uiteraard is dit niet alleen maar voorraadbeleid. In de wijken zelf kan met gerichte nieuwbouw de doorstroming uit de bestaande voorraad worden bevorderd. Nabijheid helpt, ook als het aansluit bij de financiële mogelijkheden van de ouderen.

Zoals gezegd is het woningaanbod vooralsnog weinig aanpasbaar en is er nog weinig routine om het aanbod te flexibiliseren. Het zogenaamde opplussen is beperkt tot meergezinswoningen in de sociale huur, beperkt tot fysieke ingrepen en vooralsnog weinig gekoppeld aan een zorginfrastructuur. Daarnaast is er weinig routine en traditie om zittende oudere eigenaar bewoners arrangementen tussen huur en koop aan te bieden. Zoals arrangementen, waarin de woning omgezet wordt in een huurwoning en het opgebouwde vermogen wordt vrijgespeeld (verzilverd wonen). Een ander knelpunt in het middensegment is, dat een deel van de betreffende voorraad al weer functioneel verouderd is: de ouderenwoningen uit de jaren zeventig en tachtig. Ook aan de specifieke ouderenwoningen zonder zorg zijn de eisen hoger geworden. Ook hier is een kwaliteitsslag wenselijk.

c. de onderkant

Dit zijn de woningen zonder het predikaat "voor ouderen geschikt". Hier wonen niettemin veel ouderen, ook naar tevredenheid. Er is een gedifferentieerde vraag, die afhankelijk is van financiële en sociale hulpbronnen. Knelpunten op de woningmarkt, die deze groepen ervaren zijn niet specifiek voor ouderen. Het gaat om de "algemene" problematiek van betaalbaarheid van de woning, van beschikbaarheid van alternatieven en van kwaliteit van woning en woonomgeving. In dit advies wordt dit niet nader uitgewerkt.[56]
Er wonen ook ouderen met lichte, matige of ernstige beperkingen in dit deel van de woningvoorraad. Met het aanpassen van de bestaande voorraad, zoals hiervoor beschreven onder het kopje middensegment kan een deel van deze "niet-geschikte"

56 Zie verder de raadsadviezen "Op eigen kracht?" (2004) voor de woningmarkt en het advies "Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering" (2002) voor de kwaliteit.

woningen “geschikt” gemaakt worden. Ze verschuiven dan van de “onderkant” naar het “middensegment”, zonder dat de ouderen hoeven te verhuizen.

7.3 Aanbevelingen

Algemeen

De raad komt tot de volgende aanbevelingen voor de opgave voor wonen, zorg en welzijn:

1 Over het geheel genomen: meer inspelen op de wens van de ouderen om te blijven. Inspelen op (de wens tot) stabiliteit, niet alleen doorstroming als panacee zien.

2 Waar de opgave er een is van volume, dus van uitbreiding van de geschikte voorraad, is deze niet alleen via de nieuwbouw, maar vooral ook via de woningvoorraad te realiseren. Mogelijkheden op dit vlak niet over het hoofd zien, maar benutten.

3 De opgave is echter niet alleen een volumeopgave, maar ook (vanwege de benodigde kwaliteit) een transformatieopgave.

4 De aandacht moet niet alleen uitgaan naar ouderen met een matige of grote zorgvraag, maar ook naar de woonopgave van ouderen met een lichte zorgvraag.

5 Meer aandacht voor de mogelijkheden van de bestaande woningvoorraad (eengezinswoningen) en voor de mogelijkheden van de ouderen zelf (het financiële en het sociale kapitaal).

6 De mogelijkheden om door middel van woonruimteverdeling voldoende ouderenwoningen te realiseren zijn beperkt. Dit instrument dus niet overschatten.

7 Bijzondere aandacht is geboden voor de (groeiende en specifieke) opgave van allochtone ouderen.

Markt: de drie segmenten

De bovenkant

Hier vervaagt de grens tussen intra- en extramurale voorzieningen. Het grootste knelpunt is het tekort aan verzorgd en beschermd wonen.

- Een grotere druk op het tot stand brengen van extramuralisering is nodig. Er moeten op rijksniveau meer zekerheden geboden worden voor de financiering. Voor intramurale oplossingen kan dan ook een zwaardere bewijslast gevraagd worden.
- Ook is het instellen gewenst van een transformatiefonds op rijksniveau voor de oplossing van de boekwaardeproblematiek van intramurale voorzieningen.
- De achterstand van de laatste jaren moet ingelopen worden. De bouw van woningen in de categorie verzorgd/ beschermd wonen moet op lokaal niveau worden aangejaagd. Gemeenten en corporaties moeten afspraken maken over locaties, grondprijsbeleid, investeringen. Ook bij herstructurering van woongebieden verdient de opgave wonen, welzijn, en zorg volle aandacht.
- Op lokaal en nationaal niveau moeten de corporaties op een bijdrage aan wonen en zorg worden aangesproken. De woningcorporaties zouden dan wel vanuit de rijksoverheid meer ruimte moeten krijgen om te opereren op dit deel van de markt.

Middensegment en onderkant

In het middensegment is de opgave viervoudig:

- opplussen en opwaarderen van woningen in termen van wonen, welzijn en zorg ("binnenhalen" van woningen uit het onderste segment);
- de transformatie van oude ouderenwoningen;
- het verschuiven van verkeerd gelabelde woningen (bijvoorbeeld vanwege omgeving/voorzieningen) naar de "onderkant";
- (mogelijk ook) het "binnenhalen" van bewoners uit het bovenste segment.

De opgave aan de onderkant bestaat uit het opwaarderen van een deel van de woningen tot het middensegment. Ook is aandacht nodig voor verbetering van de kwaliteit in woonomgeving en zorg, zodat knelpunten van ouderen buiten het wonen niet tot nodeloze of door de bewoner minder gewenste verhuizing leiden.

Deze opgave vergt:

- Zwaarder investeren in de bestaande woningvoorraad: dit kan lopen via het "opplussen van het opplussen":
  - niet alleen meergezinswoningen maar ook eengezinswoningen (luie trap, traplift);
  - niet alleen sociale huurwoningen, maar ook particuliere (huur- en koop) woningen;
  - niet alleen de fysieke uitrusting van de woning en zijn omgeving, maar ook zorginfrastructuur en welzijn.
- Een flexibeler omgang met de bestaande eigendomsverhouding. Het is

gewenst meer mogelijkheden te creëren voor dynamiek hierin: overgang van huur naar koop, van koop naar huur (verzilverd wonen), tussenvormen tussen huur en koop.
- Meer vraaggestuurd investeren in de bestaande voorraad. Dit vraagt om zo min mogelijk schotten in budgetten, goede informatie over en een overzicht van het aanbod.
- Nabijheid van sociaal netwerk zien als kans en dit ook meer faciliteren. Woonvormen die uitgaan van een vorm van gemeenschappelijkheid kunnen meer gestimuleerd worden (kangoeroewoningen, verbouwde schuren op het erf van de kinderen, groepswonen voor ouderen).
- Ook oog blijven houden voor de ouderen met geringe financiële spankracht; sobere en doelmatige woningen voor ouderen blijven nodig. In gebieden waar de herstructurering aan de orde is, kunnen – daar waar dat mogelijk is – de bestaande woningen meer gewaardeerd worden op hun merites voor deze ouderen.

Met deze bewegingen wordt in de piramide een verschuiving van "midden" naar "boven" zoveel mogelijk afgeremd, omdat er binnen dit middensegment hoge aandacht is voor kwantitatieve en kwalitatieve verbetering. Deze verbetering maakt gebruik van woningen die nu in het "beneden segment" zitten en van een transformatie binnen dit middensegment zelf. Dan kan ook de "echte" geschiktheid van de woningen beter worden vastgesteld. Niet alle nultredenwoningen (nu: middensegment) zijn geschikt, niet alle eengezinswoningen (nu: onderste segment) zijn ongeschikt.

Sturing en beleid

Naar een diverser geformuleerde opgave

De huidige sturing van de rijksoverheid van het vraagstuk wonen, zorg en welzijn richt zich hoofdzakelijk op de realisatie van voldoende nultredenwoningen en woningen in de categorie verzorgd wonen. Zoals hiervoor reeds betoogd is, komt in het formuleren van de kwantitatieve opgave veel digitaal en statisch denken voor. Terwijl er sprake is van meer glijdende schalen (zowel in vraag als aanbod) en meer dynamiek hierin (denk maar aan de herstructurering, verdwijnen van bushaltes en buurtvoorzieningen, etc).

De VROM-raad onderschrijft dat de rijksoverheid een belangrijke agenderende/programmerende functie heeft richting andere overheden en partijen. De kwantitatieve taakstelling is belangrijk voor het genereren van een gevoel van urgentie bij de gemeenten en andere betrokkenen. Gezien de grotere differentiatie in de vraag, zou in het formuleren van de opgave fijnmaziger te werk moeten worden gegaan, door:

- Aan de vraagzijde niet alleen de woonopgave voor ouderen met een forse zorgvraag te kijken, maar ook naar huishoudens met geen of kleine zorgvraag in de beschouwing te betrekken. Want in deze laatste categorie is de vraag zeer divers, maar het aanbod is vaak nog te zeer op de eerste categorie ingericht. Verder zit er in deze groep veel potentie als het gaat om het ondersteunen van de eerste in termen van fysieke en sociale zelfredzaamheid.
- Door verder te kijken dan alleen de gezondheid en ook financiële en sociale hulpbronnen in de beschouwing te betrekken.
- Aan de aanbodzijde ook buurt- en omgevingsfactoren mee te nemen en de potenties van eengezinswoningen te benutten; deze niet op voorhand ter zijde te schuiven.

Dit kan niet alleen vanuit de rijksoverheid en landelijke onderzoeken. Hiertoe zal juist kennis en deskundigheid van onderop moeten worden gemobiliseerd.

Naar een meer vraaggestuurde, gebiedsgerichte benadering

De rijksoverheid legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vraagstuk wonen, welzijn, zorg op lokaal niveau neer, zo dicht mogelijk bij de ouderen zelf. Deze keuze ondersteunt de VROM-raad. De opgave en het programma kunnen het beste op lokaal niveau geformuleerd worden onder gemeentelijke regie. Op dit niveau kan het beste de afweging tussen diverse belangen en tussen diverse doelgroepen worden gemaakt.
Op lokaal niveau is niet een sectorale maar een gebiedsgerichte benadering wenselijk, waarbij het devies zou moeten zijn investeren in wijken voor iedereen. Dit betekent forse investeringen om de woningvoorraad en de woonomgeving beter geschikt te maken voor ouderen, om buurtvoorzieningen in stand te houden (buurtwinkels, bushalte, postkantoor, etc), om de toegankelijkheid van de openbare ruimte te verbeteren, als ook investeringen in zorg- en welzijnsaanbod. Het motto hierbij zou niet moeten zijn 'organiseren voor ouderen', maar 'investeren met ouderen'. Dit sluit aan bij het includerend beleid, zoals de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, dat in zijn advies heeft verwoord.

Naar het faciliteren van de voorhoede en het stimuleren van de achterhoede

Op het lokale niveau zullen echter niet alle gemeenten, corporaties, zorginstellingen en andere betrokkenen even hard lopen. In verschillende gemeenten is de vergrijzing al lang onderkend en hebben partijen elkaar al gevonden; in andere wordt de opgave nog onvoldoende onderkend of is men nog vooral bezig elkaar te vinden. De verschillende snelheden zijn niet erg, maar hier ligt naast de formulering van de opgave wel nog een taak voor de rijksoverheid. Het Rijk zal de voorhoede zoveel mogelijk moeten faciliteren en de achterhoede zoveel mogelijk moeten stimuleren. De

voorhoede faciliteren door het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, het bieden van zekerheden/waarborgen en het bieden van meer ruimte voor experimenten. De achterhoede stimuleren door benchmarks, externe visitaties, ondersteuning met kennis en capaciteit en consumentenmacht.

7.4 De adviesaanvraag

Bij de opgave van ouderenhuisvesting adviseert de raad in sterkere mate dan in het verleden het geval is geweest in te spelen op wensen en mogelijkheden van ouderen zelf. Er is nog maar in beperkte mate sprake van vraaggericht beleid. Dit is echter aan te bevelen, ook al om de maatschappelijke betrokkenheid van ouderen te bevorderen (vraag 3). De hulpbronnen van de woningvrager zijn divers (fysiek, financieel, sociaal) en het gedrag van de ouderen wordt door de optelsom van hulpbronnen bepaald. Zo kan het zijn dat de verhuisgeneigdheid betrekkelijk laag is. Het is dan zeer de vraag of het beleid zich moet willen toeleggen op de aanwakkeren van de verhuisgeneigdheid van ouderen. Beter kan – waar mogelijk – bezien worden hoe de woonsituatie kan worden voortgezet met specifieke aanpassingen. De raad meent dat naast de noodzakelijke nieuwbouw (inhaalslag nodig, vooral voor de zwaardere zorgvraag) meer en meer de bestaande woningvoorraad als uitgangspunt genomen zal moeten worden voor de vraag van ouderen met een lichte, matige zorgvraag (vraag 1 en 2). Met een veel hogere benutting van de woningvoorraad (eengezinswoningen) en van de mogelijkheden van de bewoner (verzilveren van vermogen van eigenaar bewoners), met een gebiedsgerichte aanpak kan veel vraag ter plekke worden beantwoord. Dan is ook de (vierde) vraag naar ruimtelijke concentratie en spreiding gemakkelijker te beantwoorden, omdat veel van de vraag blijft zitten waar hij nu zit, dus gespreid. Als vitale ouderen met vermogen worden gestimuleerd om in de huidige woning te investeren, wordt het uitwijken naar buiten (de wijk, de stad, het land) en uitsortering naar inkomen getemperd.

Algehele conclusie: er is een forse opgave in het realiseren van voldoende aantallen woningen (zowel huur als koop) met gegarandeerde zorg en diensten, in een veilige en geborgen omgeving voor de ouderen die wensen te verhuizen. Voor de andere ouderen zou de oude volkswijsheid (oude bomen moet je niet verplanten) meer leidraad van beleid moeten zijn dan nu het geval is.

Literatuur

ABF Research (2003a) Sogelée, G. en J. Brouwer, *Regionale verkenning: opgave geschikte huisvesting voor wonen met zorg en welzijn,* in opdracht van het ministerie van VROM. Delft: ABF.

ABF Research (2003b) Sogelée, G., J. Brouwer en J. van Galen, *Nationale analyse zorg en wonen met zorg 2003-2015,* uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS. Delft: ABF.

ABF Research (2004a) J. Brouwer e.a., *Vergrijzing en de gevolgen voor het woonbeleid,* uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM. Delft: ABF.

ABF Research (2004b), J. Brouwer en G. Sogelée, De toekomst van wonen met zorg, In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, Jrg 10, nr 3, pp 22–26.

Arcares (2004) *Investeringsplan wonen en zorg: bouwen voor wonen, zorg en welzijn 2004-2015. Utrecht;* Arcares.

Architectuur Lokaal en Rigo Research & Advies (2004), *Een goede jeugd. Ouderenhuisvesting in ontwikkeling,* Amsterdam.

Berg Jeths, A. van den, J.M. Timmermans, N. Hoeymans, I.B. Woittiez (2004) *Ouderen nu en in de toekomst, gezondheid, verpleging en verzorging 2000-2020.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en RIVM.

Bijsterveld, K., K. de Graaf en W.Laverman (2004), Dossier wonen en zorg, In: *Building Business,* Jrg. 6, nr. 4, p. 16, 19-21, 23-25, 27, 29-31, 33.

Bolscher A. en M. Wijntjes (2005) *Het tweedelijnszorg-centrum.* Aedes-Arcares Kenniscentrum Wonen-Zorg: www.kenniscentrumwonenenzorg.nl

Bos, J., D. Leveling en P. Renooy (2004) *Tussen studentenhuis en serviceflat, Nederlanders over wonen,* in opdracht van het ministerie van VROM. Den Haag: SDU.

CBS, Statline, *bevolkingsprognose 2004-2050.*

Conijn, J, Marsman, G. en Pinkster, F. (2004), *Betaalbaarheid van het wonen.* RIGO Research en Advies BV.

Gezondheidsraad (2005) *Vergrijzen met ambitie.* Den Haag: Gezondheidsraad.

Haan, J. de, O. Klumper en J. Steyaert (red.) (2004) *Surfende Senioren; kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen.* Den Haag: Academic Service.

Haan, J. de en M. Duimel (2005) Je bent oud en je surft op internet, In: *Hier en daar opklaringen.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Haffner, M.E.A. (2005) *Appel voor de dorst? Vermogen van ouderen op de woningmarkt.* DGW/Nethur Partnership, Utrecht.

Innovatieprogramma Wonen en Zorg, (2003) *Opwaarderen: Maatregelen voor het langer zelfstandig wonen van ouderen in de bestaande woningvoorraad.* Utrecht.

Innovatieprogramma Wonen en Zorg, (2004) *Zorg op het platteland.* Utrecht.

Kiers, B. (2004) Provinciale aanjaagteams moeten stagnatie bouw doorbreken: aan ons zal het niet liggen, In: *Ouderenzorg*, nr. 03.

Klerk, M.M.Y. de, red (2004) *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen; rapportage ouderen 2004.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Koerts, A. *De opkomst van woonzorgzones: spanning tussen theorie en praktijk.* (B&G juli/augustus 2003).

Kullberg, J. en M. Ras (2004) *Met zorg gekozen? Woonvoorkeuren en woningmarktgedrag van ouderen en mensen met lichamelijke beperkingen.* In opdracht van het ministerie van VROM. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kullberg, J. (2005) *Ouderen van nu en van de toekomst: hun financiële spankracht, zorgbehoefte en woonwensen.* In opdracht van de VROM-raad. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

www.kenniscentrumwonenenzorg.nl

www.minvws.nl/dossiers/wmo-awbz

Ministerie VROM/VWS (2003) *Investeren voor de toekomst,* Beleidsbrief van minister Dekker en staatssecretaris Ross aan de Tweede Kamer (26 631, nr. 57).

Ministerie VROM/VWS (2004) *Actieplan Investeren voor de toekomst,* van minister Dekker en staatssecretaris Ross aan de Tweede Kamer (28 951, nr. 99).

Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (2004) Overbeek, R. van en A. Schippers, red. *Ouder worden we allemaal, trendstudies en toekomstdebatten over de vergrijzing in Nederland.* Utrecht: NIZW.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004a) *Mogen ouderen ook meedoen;* advies 33. Den Haag: RMO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004b) *Ouderen tellen mee;* advies 34. Den Haag: RMO.

Schellingerhout, R. (2004) *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Schellingerhout, R. en M. de Klerk (2005) Woonwensen en allochtone ouderen, in: *Rooilijn,* Jrg. 38, nr. 2, pp. 64-68.

Singelenberg, J. (2005) *Wonen en zorg, scheiden of integreren. Twintig jaar worstelen met een weerbarstig dossier.* Aedes-Arcares Kenniscentrum Wonen-Zorg.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *Eén op de drie ouderen met ernstige lichamelijke beperkingen heeft geen geschikte woning,* persbericht mei 2004. Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau en de Stichting Economisch Onderzoek (2004), *Kosten en baten van extramuralisering. De gevolgen voor de Regeling hulpmiddelen,* Den Haag.

Sociaal Economische Raad (2005) *Van alle leeftijden, een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg;* advies nr. 2. Den Haag: SER.

Stec Groep B.V. (2002), D. Bodewes, F. Sevenheck en L. Warnink, *Private aanbieders op de woonzorgmarkt. Stec Groep aan het ministerie van VROM.*

Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer, (2003) *verslag rondetafelgesprekken november 2003.* Den Haag.

Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer, (2004), *verslag internetdiscussie "Zo wil ik oud worden".*

VROM-raad (1998) *Advies over Wonen met zorg,* advies 002. Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2000) *Dagindeling geordend?*, advies 023. Den Haag; VROM-raad.

VROM-raad (2002) *Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen,* advies 032. Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2002) *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering: advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus,* advies 035. Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2004) *Op eigen kracht? Eigenwoningbezit in Nederland,* advies 044. Den Haag: VROM-raad.

Woonplus (2004) *Beleidsignalen klant, thema ouderen.* Schiedam: Woonplus.

Bijlage 1 Adviesaanvraag

Voorzitter

2LNR 3084137
NR.: 04065626 BIJL.:
DOSS.: 12009 569
28 MEI 2004
TER BEH. AS V2
T.K.N. ARCHIEF V. Smit
BEWAARTERMIJN: blijvend

De Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
t.a.v. drs. F.H. van der Veen
Postbus 30949, IPC 105
2500 GX Den Haag

Den Haag, 23 april 2004

Geachte heer Van der Veen,

Op 9 september 2003 is de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer ingesteld. Het doel van Themacommissies is gericht op visieontwikkeling en het streven naar samenhang en coördinatie van beleid. Het doel van de Themacommissie Ouderenbeleid is het opstellen van een integrale visie voor het op middellange (tot 10 jaar) en lange termijn (met een doorkijk naar 30 jaar) te voeren ouderenbeleid. De Themacommissie moet toekomstige politieke, maatschappelijke en economische vragen, die gerelateerd zijn aan de vergrijzing van de samenleving in samenhang inventariseren, behandelen en vervolgens aanbevelingen doen aan de Tweede Kamer. De Themacommissie richt zich op vier onderwerpen: Wonen en woonomgeving, Welzijn, Zorg, Werk en inkomen.

Om haar taak zo goed mogelijk te vervullen wil de Themacommissie zich gedegen voorbereiden. In dit kader vraagt de Tweede Kamer u, namens de Themacommissie, een advies op te stellen over het onderwerp 'Wonen en woonomgeving'. Over de andere onderwerpen zal onder andere advies worden gevraagd aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Gezondheidsraad en de Sociaal-Economische Raad.
Over deze adviesaanvraag heeft ambtelijk vooroverleg plaatsgevonden met de heren Van de Klundert en Smits van de VROM-raad en mevrouw Beuker en mevrouw

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Binnenhof 1a, 2513 AA Den Haag
Telefoon +31 70 318 20 00, E-mail voorzitter@tk.parlement.nl
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

Naborn van de Tweede Kamer op 1 april jl. In het overleg is toegelicht dat de vragen voortkomen uit het plan van aanpak en de rondetafelgesprekken die de Themacommissie met maatschappelijke organisaties in november 2003 heeft gevoerd. De vragen zijn in bijlage 2 van deze adviesaanvraag opgenomen. De Themacommissie verzoekt u deze vragen bij uw advies te betrekken.

De Themacommissie heeft kennisgenomen van de recente adviezen die door uw raad zijn opgesteld, zoals "Dagindeling geordend?" en "Smaken verschillen, multicultureel bouwen wonen".
In dit verband verzoekt de Themacommissie u te beoordelen of de daarin vervatte beleidsaanbevelingen in het licht van het toekomstige ouderenbeleid nog steeds actueel zijn. Verder is van belang dat in de afgelopen jaren al verschillende beleidsaanpassingen zijn gerealiseerd of aangekondigd die voor het onderwerp wonen en woonomgeving in het kader van het ouderenbeleid relevant zijn.

In het bijzonder is de Themacommissie geïnteresseerd in uw visie op de ontwikkelingen met betrekking tot:

- De woonvormen van ouderen (zelfstandig, aanleunwoning of verpleeghuis);
- De algemene eisen die dienen te worden gesteld aan (nieuwbouw) woningen om tegemoet te komen aan de eisen van de bevolkingssamenstelling van Nederland (rekeninghoudend met het toenemende aantal alleenstaande ouderen) op middellange en lange termijn;
- Kwesties zoals benutting van de mogelijkheden, vergroting van de mobiliteit en optimalisering van de maatschappelijke betrokkenheid van ouderen;
- Segregatie (wijken voor ouderen)?

Daarnaast is de Themacommissie geïnteresseerd in het advies aangaande vermogensvorming en advies aan ouderen op de woningmarkt, dat momenteel door u opgesteld wordt en in augustus 2004 gereed zal zijn.

De Tweede Kamer verzoekt u in uw advies aan te geven op welke wijze en met welke concrete beleidsmaatregelen in het overheidsbeleid op deze ontwikkelingen kan worden geanticipeerd. In dat verband rijst ook de vraag over de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden. Tevens vraagt de Tweede Kamer in uw advies aandacht te besteden aan mogelijke verschillen naar sekse en etniciteit en aan aspecten die samenhangen met het levensloopbeleid en met inter- en intragenerationele solidariteit (generatiebewust beleid). Tevens wordt verzocht aan te geven wat dit alles betekent voor het beleid voor de middellange en lange termijn.

De Tweede Kamer verzoekt u bij het opstellen van uw advies rekening te houden met de in ontwikkeling zijnde nota van de regering 'Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid' en met de documenten die daarvoor worden gebruikt, teneinde doublures te voorkomen. De documenten die door verschillende departementen en planbureaus zijn opgesteld, worden genoemd in bijlage 3.

Mede op basis van uw advies wil de Themacommissie in de eerste helft van 2005 enkele werkconferenties organiseren. De planning van de Themacommissie Ouderenbeleid is verder om in het najaar van 2005 haar eindrapport gereed te hebben, zodat dit ruim voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2007 beschikbaar is. Rekening houdend met deze planning zou de Tweede Kamer het op prijs stellen uw advies zo mogelijk in december 2004 te kunnen ontvangen.
De Themacommissie is gaarne bereid de adviesaanvraag in een gesprek toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Frans W. Weisglas
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

BIJLAGE 2

De vragen die voortkomen uit de rondetafelgesprekken ten behoeve van de Themacommissie Ouderenbeleid (november 2003):

1. Hoe denkt de VROM-raad dat het absolute en relatieve aantal ouderen zich zal ontwikkelen dat op zich zelf kan blijven wonen, in aanleunwoningen of op verpleeghuizen aangewezen zal zijn?
2. Hoe kan rekening gehouden worden met het feit dat het aantal alleenstaande ouderen toeneemt?
3. Welke algemene eisen moeten aan nieuwe woningen worden gesteld om tegemoet te komen aan de eisen van de bevolkingssamenstelling die Nederland op middellange termijn zal hebben?
4. Welke aanpassingen zijn nodig van het bouwbeleid?
5. Welke aanpassingen aan bestaande bouw zijn reëel?
6. Wat betekent dit alles voor het beleid voor de middellange en lange termijn, bijvoorbeeld over tien tot dertig jaar?
7. Wat ziet de Raad als voor- en nadelen van segregatie (wijken voor ouderen)?
8. Wat is het belang van sekse en etniciteit voor het bouwbeleid?
9. Hoe zouden de mogelijkheden van ouderen beter kunnen worden benut?
10. Welke mogelijkheden ziet de Raad de om de mobiliteit van ouderen zo veel mogelijk te vergroten?
11. Door welke ruimtelijke maatregelen kan de maatschappelijke betrokkenheid en de kwaliteit van leven van ouderen worden geoptimaliseerd?

Bijlage 2 Vragen van de Themacommissie Ouderenbeleid

1. *Hoe denkt de VROM-raad dat het absolute en relatieve aantal ouderen zich zal ontwikkelen dat op zich zelf kan blijven wonen, in aanleunwoningen of op verpleeghuizen aangewezen zal zijn?*

Van de huidige 2,2 miljoen ouderen wonen er 60.000 personen in verpleeghuizen. Daarnaast wonen er 100.000 personen in verzorgingshuizen en 100.000 huishoudens in verzorgd en beschermd wonen. Over vijftien jaar is het aantal personen met 65 jaar en ouder zo'n 900.000 hoger, over vijfendertig jaar is het 1,9 miljoen hoger. In 2005 is het aandeel ouderen (65 jaar en ouder) 14%, in 2040 is dit 23%. Ook in 2020 zal het allergrootste deel van de ouderen op zich zelf wonen. Door de maatschappelijke ontwikkeling naar extramuralisering zal de plaats van intramurale zorg kleiner worden, maar niet verdwijnen. Per saldo zal in relatieve zin het belang van het bovenste segment (zwaardere zorgvraag, zie figuur 4.1) afnemen en zal het belang van het middensegment (ouderen met lichte zorgvraag) sterk toenemen. Na 2020 mag een toename van de zwaardere zorgvraag verwacht worden (geboortegolf wordt dan 75 jaar). Tot die tijd zal er een grote inspanning moeten zijn om de opgelopen achterstand in te halen, de demografische groei in deze vraag bij te houden en een deel van de transformatie, nodig vanwege de functionele veroudering, te realiseren. De raad verwacht dat deze inspanning op een niveau hoort te liggen dat ver boven het huidige niveau ligt. Wordt van deze inspanning afgezien, dan accepteert feitelijk de samenleving de bestaande tekorten in de intramurale voorzieningen.

2. *Hoe kan rekening gehouden worden met het feit dat het aantal alleenstaande ouderen toeneemt?*

Het aantal ouderen zal sterk toenemen en daarmee ook het aantal oudere eenpersoonshuishoudens. Veel van de zorg aan ouderen wordt door ouderen zelf, in het bijzonder door de partner, verleend. Naarmate het vaker voorkomt, dat er ouderen zijn zonder partner, zal een zwaarder beroep op informele hulp, in familiekring of de buurt, maar ook op thuiszorg en particuliere zorg worden gedaan. Het belang van mantelzorg neemt dus toe, terwijl niet zeker is of voldoende mantelzorgers beschikbaar zijn. Er zal daarom meer behoefte zijn aan kleinschalige woongemeenschappen van zelfstandig wonende ouderen, waarin de mogelijkheid voor onderlinge informele hulp aanwezig is. Bij de aanpassingen in de woningvoorraad (middensegment) kan dus ook collectiviteit op een laag schaalniveau worden nagestreefd.

3. *Welke algemene eisen moeten aan nieuwe woningen worden gesteld om tegemoet te komen aan de eisen van de bevolkingssamenstelling die Nederland op middellange termijn zal hebben?*

De heterogeniteit van de bevolking neemt toe. De groei van het aantal huishoudens is hoger dan de groei van het aantal personen. Nieuwbouw is nodig om de groei van huishoudens op te vangen en om de kwaliteit van de woningvoorraad te laten meegroeien met de wens tot kwaliteit. Bij een differentiatie in de vraag hoort ook een gedifferentieerde woningvoorraad en dus ook nieuwbouw. Gewaakt moet dus worden voor veel van hetzelfde, in type, grootte en prijs. Omdat de vraag én dynamisch is én gebaseerd is op fysieke aspecten (gezondheid), financiële aspecten (inkomen en vermogen) en sociale aspecten (netwerk in de buurt, hechting aan woonomgeving) is deze lastig voorspelbaar. Het aanbod moet daarom flexibel zijn (casco met inbouwmogelijkheden, arrangementen tussen huur en koop mogelijk) en het bouwbeleid moet sneller kunnen reageren op (veranderingen in) de vraag.
Deze redenering is ook van toepassing op de woningvoorraad en de herstructurering hiervan. Met meer aandacht voor de kracht van het bestaande (mogelijkheden van eengezinswoningen, doorexploiteren – indien door bewoners gewenst is – van bescheiden, maar goedkope woningen) kan veel meer benut worden van wat er al is. In de adviezen "Op eigen kracht? Eigenwoningbezit in Nederland" (2004) en "Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering" (2002) heeft de raad dit uitgewerkt.

4. *Welke aanpassingen zijn nodig van het bouwbeleid?*
5. *Welke aanpassingen aan bestaande bouw zijn reëel?*
6. *Wat betekent dit alles voor het beleid voor de middellange en lange termijn, bijvoorbeeld over tien tot dertig jaar?*

In de bouw en het bouwbeleid vallen de sterke posities van ontwikkelaars met grond op. Met behulp van het zelfrealisatiebeginsel en de bouwclaims kunnen zij het aanbod produceren en daarmee ook prijsontwikkeling en bouwtempo reguleren. Gemeenten en ontwikkelaars hebben zo elkaar in de greep. Het blijkt dan moeilijk om eerder gemaakte afspraken te herzien. De flexibiliteit en de concurrentie verdwijnen zo uit de markt. De consument is gebaat bij meer flexibiliteit, meer verschillende aanbieders, meer en kleinere bouwlocaties en bij meer mogelijkheden om het aanbod te sturen.
Ook in veranderingen in de bestaande voorraad is een interactieve benadering nodig. Veel van de herstructureringsplannen zijn nog klassieke, aanbodgerichte planvormen met blauwdrukken voor een verre toekomst. In het advies "Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering" (2002) bepleit de raad een meer vraaggerichte en procesgerichte benadering van herstructurering, waardoor een veel grotere diversiteit in

het aanbod zal ontstaan. Veel van de consumenten zitten niet steeds op doorstroming te wachten, maar op stabiliteit in een goede en prettige omgeving.
Het beleid zal hiervoor ruimte moeten maken en meer de vraag van onderaf centraal laten zijn bij de ontwikkeling van het woningaanbod. Het Rijk dient dan te bewaken, dat alle vraaggroepen evenwichtig aan bod komen op de markt. Het Rijk kan ook meer en beter inzet plegen op kwalitatieve randvoorwaarden en monitor van kwaliteitsontwikkelingen en de eenzijdige nadruk op kwantitatieve prestaties overstijgen.

7. *Wat ziet de raad als voor- en nadelen van segregatie (wijken voor ouderen)?*

De raad maakt uit het beschikbare materiaal niet op, dat er een massieve behoefte is aan een seniorenstad. Er zijn geen aanwijzingen, dat ouderen prijs stellen aan grootschalige concentraties van ouderen. Wel wil men verzekerd zijn van een veilige woonomgeving. Omdat veiligheid ook wel geassocieerd wordt met lot- en soortgenoten, kan dit leiden tot een voorkeur voor een zekere homogeniteit op een betrekkelijk laag schaalniveau (complex, woonblok). De vrij hoge mate van spreiding van de ouderen én het betrekkelijk lage animo om te verhuizen wijzen op een ontwikkeling naar een voortzetting van de bestaande spreiding. Scherpe segregatie van ouderen is niet erg waarschijnlijk en wordt ook niet erg gewenst. Dit neemt niet weg dat kleinschalige enclaves van ouderen zich meer kunnen gaan manifesteren (woongroepen, kleinschalige woonvormen, gated communities).

8. *Wat is het belang van sekse en etniciteit voor het bouwbeleid?*

Over het belang van sekse voor het bouwbeleid zal de raad geen uitspraak doen. Onder de ouderen valt de positie van allochtone ouderen meer en meer op: in termen van gezondheid, inkomen en participatie is de positie zwak. Hiervoor is gerichte aandacht nodig.
Over het belang van etniciteit voor het bouwbeleid heeft de raad in 2002 geadviseerd. In dit advies “Smaken verschillen. Multicultureel bouwen en wonen” bepleit de raad meer ruimte om – als logisch gevolg van vraaggericht bouwbeleid – culturele voorkeuren van woningvragers in het aanbod (woning, woonmilieus) tot hun recht te laten komen. Een ontspannen kijk op dit verschijnsel is wenselijk. Dit advies is naar het oordeel van de raad, ook in de huidige discussie over integratie, onverminderd van betekenis.

9. *Hoe zouden de mogelijkheden van ouderen beter kunnen worden benut?*

In het advies bepleit de raad de bestaande mogelijkheden van de ouderen niet over het hoofd te zien. Veel zorg aan ouderen wordt door ouderen zelf verleend. Veel ouderen zijn tevreden met hun woonsituatie en willen graag in hun woning blijven. Stabiliteit is een kans voor een prettig woonklimaat. Veel woningen bieden ook hier ook mogelijkheden voor, zij het dat aanpassingen gewenst zijn. De raad ziet kansen in (aanpassingen van) eengezinswoningen en bepleit deze niet op voorhand af te schrijven voor de vraag van ouderen. Daarnaast zijn bij een deel van de ouderen mogelijkheden om via verzilverd wonen een deel van het vermogen dat in de eigenwoning zit, te benutten voor aanpassingen.

10. *Welke mogelijkheden ziet de raad om de mobiliteit van ouderen zoveel mogelijk te vergroten?*

Mobiliteit heeft veel kanten. Onder ouderen is er geen behoefte aan isolement en op die gronden worden mogelijkheden voor verplaatsing van groot belang geacht. Men moet plaatsen buiten de woning eenvoudig kunnen bereiken en daarvoor zijn toegankelijke looproutes en toegankelijk openbaar vervoer van grote betekenis. Veel van de vervoersvraag kan in principe ook met fiets en scootmobiel worden opgelost en in dit kader zijn betere faciliteiten voor langzaam verkeer gewenst. Daarnaast valt niet te veronachtzamen dat onder ouderen het autobezit hoog ontwikkeld is. Tot 75 jaar heeft méér dan tweederde van de ouderen een auto. Eerst na 75 jaar neemt het aantal bezitters af tot zo'n 40%, al blijft dit aandeel bij deze groep met een hoog inkomen hoog, zie ook Kullberg, J. (2005), tabel 5.
Overigens zou de raad niet in alle gevallen de mobiliteit van ouderen zoveel mogelijk willen bevorderen. Op de woningmarkt is bij veel ouderen stabiliteit een hogere deugd dan mobiliteit. Niet voor iedere burger zijn zaken als dynamiek, beweging, snelheid, haast nastrevenswaardig.

11. *Door welke ruimtelijke maatregelen kan de maatschappelijke betrokkenheid en de kwaliteit van leven van ouderen worden geoptimaliseerd?*

De raad denkt hier vooral aan maatregelen inzake bereikbaarheid en toegankelijkheid. Kort gezegd: men moet er kunnen komen en ook binnen kunnen komen. Een systeem met goede vervoersmogelijkheden (openbaar vervoer, belbus, taxi, eigen auto met parkeerfaciliteit) is van belang, niet alleen voor het gebruik zelf, maar ook voor het gevoel dat de mogelijkheid bestaat. Praktische inrichting houdt ook in, dat er ruimte is voor rollators en rolstoelen. Bij de inrichting van hangplekken wordt tot op heden uitsluitend aan jongeren gedacht, terwijl er ook bij ouderen behoeften zijn op dit vlak.

Daarnaast ziet de raad graag meer aandacht in het beleid voor het sociale kapitaal (zie ook hoofdstuk 3). Mensen willen terug kunnen vallen op een sociaal netwerk en met vormen van gemeenschappelijkheid in de bouw en de verbouw kan dit bevorderd worden (mogelijkheid dat partner kan blijven als één van hen verpleging nodig heeft, tandemwoningen, kangoeroewoningen, ouders op het erf van de kinderen in platte-landsgebieden).

Bijlage 3 Verslag discussiemiddag Ouderenbeleid en wonen

op vrijdag 28 januari 2005 in de Jaarbeurs te Utrecht

Aanwezig: **vanuit de VROM-raad:** mevrouw M.C.Meindertsma (voorzitter), mevrouw C. van Dreven, mevrouw M. van der Tas
Secretariaat: de heer A. van de Klundert, de heer V. Smit, mevrouw S. Kessels en mevrouw K. de Vries
Genodigd: de heer F. de Jong (Skewiel Trynwâlden), De heer H. van Rossum (RIGO), de heer H. Reininga (Singelveste) en de heer J. Singelenberg (Arcares)

Context is dat één van de grootste problemen de grootschalige transformatie van vastgoed en de functionele veroudering van de behuizing in het algemeen is. Context is tevens dat het staande beleid uitgaat van een zorg – en ouderenbeleid, waarbij ouderen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen en het afbouwen van intramurale voorzieningen. Daaruit volgen een aantal opgaven.

Mevrouw Meindertsma geeft aan dat het marktbeleid en de dilemma's en de praktische problemen die men in de praktijk tegenkomt in wet- en regelgeving onderwerp van deze discussie zal zijn. Verder wordt ook ingegaan op de vragen die expliciet door de themacommissie aan de VROM-raad zijn gesteld.

Markt

De opgave

Er wordt tijdens de bijeenkomst een discussie gevoerd over wat nu precies de kwantitatieve opgave is in welke onderdelen van de vraag. De opgave is tussen de 6.000 en 9.000 eenheden verzorgd wonen per jaar. De realisatiecijfers nu 2.500 eenheden per jaar. Dat is een tekort van 5.000 per jaar. De groep zal echter groter worden door de demografische ontwikkelingen.
Er wordt een marktvraag gesignaleerd, die in macro kwantitatieve opzicht van een behoorlijke omvang is, en een opgave in bepaalde delen van het middensegment aan beschermende woonvormen (extramuraal). Het middensegment wordt daarbij gedefinieerd in twee opzichten, namelijk het middensegment qua inkomensgroep en het middensegment naar zorgzwaarte. Als wordt geslaagd in de opgave van kwalitatief goede woningen, in een goede woonomgeving met goede welzijnsvoorzieningen, met

name in de bestaande voorraad, kan daarmee een groot deel van de (intramurale) zorgvraag worden afgevangen.

Vraagkant (knelpunten)

Bij 90% gaat om groepen die zichzelf redelijk content voelt in hun behuizing. Het gaat om een relatief kleinere groep die in een financieel en gezondheidssituatie relatief kwetsbare situatie zitten.

- Ervaring leert dat de experts soms verder gaan dan de vraag van de bewoners zelf.
- Ouderen bewonen vaak woningen, die zijzelf als geschikt bestempelen, maar die de experts afkeuren (het gaat daarbij met name om eengezinswoningen).

Uitgangspunt moet zijn dat ouderen graag in dezelfde wijk blijven wonen. Daarbij kan twee kanten worden opgegaan.

Aanbodkant (knelpunten)

De markt voor woonzorgconsumenten is nog erg aanbodgericht. De gedifferentieerde vraag vraagt om een flexibele aanpak om tot maatwerk te komen.

- Er is geen structurele financiering voor de extra kosten voor de zorginfrastructuur en functionele extra's in de woning.
- Domotica blijft vooralsnog niet veel meer dan een belofte.
- Bij de ontwikkelingen van zorgarrangementen voor mensen die zorg nodig hebben bestaat een groot gebrek aan welzijnsvoorzieningen. De logistiek zou een goede invalshoek zijn. Er zou een just-in-time systeem kunnen worden georganiseerd, om de ouderen, zodra ze zorg nodig hebben, thuis of elders, de zorg te kunnen garanderen.
- Er is sprake van een cumulatie van onrendabele toppen in de sociale woningbouw, in de bouw voor ouderenhuisvesting door de extra zorgkosten van de functionele extra's, en het probleem van de boekwaarde problematiek.
- In de zorgsector is men erg terughoudend als het gaat om het extramuraliseren. Redenen:
  - Besturen zitten erg op hun vastgoed.
  - In de zorgsector is men onzeker over het toekomstige beleid van VWS. Er bestaat onzekerheid en ongerustheid om allerlei subsidies en zekerheden, die er wel zijn bij intramurale situaties, kwijt te raken en niet meer terug te krijgen.
  - De zorginfrastructuur wordt niet structureel afgedekt. VWS zet wel in op een beleid van extramuralisering, maar stelt daarvoor weinig tot geen instrumenten beschikbaar;

- 24-uurszorg op afroep: daar wordt aangelopen tegen het nu gepropageerde beleid van marktwerking. Er zal moeten worden bepaald waar de markt goed werkt en waar marktimperfecties moeten worden aangepakt. Er is toch een bepaalde schaalomvang nodig om deze vorm van zorg te realiseren.

- De extra bouwkosten. Het overhevelen van vastgoed van AWBZ (VWS) naar VROM. Bestudeerd moet worden hoe daarmee moet worden omgegaan in relatie tot de huursubsidie.
- Regelgeving: het BBSH wordt in de praktijk bij de ontwikkeling van bepaalde concepten toch als enigszins knellend ervaren.
- De oplossing voor de opgave moet voor een belangrijk deel in de bestaande voorraad worden gevonden en niet in de nieuwbouw. De nieuwbouw levert momenteel jaarlijks slechts 1% toevoeging aan de bestaande voorraad. De huidige woningbouwproductie is ingestort, net op een moment dat veel partijen aan de slag wilden om te extramuraliseren. De bestaande voorraad moet dus worden opgeplust en opgewaardeerd.
- Het labelen en opplussen is zeer nuttig geweest om een concept te 'lanceren'. Dat betekent dat allerlei maatregelen die ondertussen worden genomen om de woningvoorraad te verbeteren aan het zicht worden onttrokken, aangezien zij niet worden geregistreerd en meegeteld.
- Ook ouderenhuisvesting heeft last van het probleem van locatieschaarste.
  - De bijdrage van ontwikkelaars aan de opgave is zeer gering o.a. door de onrendabele toppen bij dit soort projecten. In het topsegment is wel enig aanbod, maar in het middensegment nauwelijks. Ze zijn nog wel geïnteresseerd in bepaalde service rijke omgevingen, mits het risico van de serviceruimten en infrastructurele ruimten bij de VvE's en niet bij de ontwikkelaars wordt gelegd.
- Daarnaast zijn de benodigde inspanningen te groot, zodat ontwikkelaars (de institutionele beleggers, die in de huursector ontwikkelen) de proceskanten die daarmee samenhangen liever mijden. Zij vinden het ingewikkeld om zorggaranties of zorginfrastructuur te ontwikkelen, omdat ze de contacten niet hebben en beducht zijn om over tien – vijftien jaar aan de zorggaranties vast te zitten. In andere landen gebeurt dat echter wel. De vraag is waarom dat niet in Nederland mogelijk is. Mogelijk laten ontwikkelaars hier een kans liggen op een reëel winstgevend marktsegment. Gemeenten kunnen vanuit hun grondposities, voor zover zij die nog hebben, van partijen verlangen dat zij ook hun aandeel in deze bouwopgave te nemen. Als andere partijen deze opgave laten liggen zouden anders de woningcorporaties meer ruimte moeten krijgen om in dit deel van de markt te opereren. Dan zou de koop/huurgrens omhoog moeten tot waar de corporaties mogen opereren.

- De boekwaarde problematiek: Eén van de knelpunten is wanneer vastgoed van verzorgingshuizen wordt ingeboekt, de hoge boekwaarde nog bestaat.

Een deel van de problematiek is via de markt op te lossen, door als instelling gebruik te maken van complexe grondtransacties, partners te zoeken bij de woningcorporaties en de gemeenten of te gaan ruilen. Daar moet ruimte voor worden gegeven. Daar is momenteel geen prikkel voor, aangezien de winst die men ten opzichte van de boekwaarde zou behalen bij een gunstige situatie moet inleveren aan AWBZ en vervolgens voor saneringssteun moet aankloppen voor een ongunstige situatie. Het zou een 'revolving fund' moeten worden, waarbij de minnen worden gefinancierd met de plussen. Randvoorwaarde moet dan wel transparantie zijn.

- Er zijn partijen die geen kans zien om onder de huidige voorwaarden te extramuraliseren. De voorwaarden daarvoor liggen bij VWS.
  - Het ontbreekt aan een wenkende en betrouwbare regeling voor bouwkundige zorginfrastructuur. Er is behoefte aan een eenvoudige regeling, die een investeringsprikkel geeft. Daarentegen is er nog steeds budget om intramuraal te bouwen, ook al is het beleid gericht op extramuralisering en zijn er onvoldoende middelen om te extramuraliseren.
  - Er zijn nog steeds geen gelijkwaardige randvoorwaarden voor intramurale en extramurale zorg, terwijl daar dezelfde zorgzwaarte bestaat. Die situatie wordt versterkt door het feit dat de extramurale zorgsector steeds vooruit loopt en de weg verkent in de modernisering van het stelsel. Bij de modernisering worden tegelijkertijd doelmatigheidslagen en bezuinigingen geboekt, waarbij het intramurale regime steeds pas later aan de beurt is. Ondertussen gaat iedereen zitten wachten tot beide regimes gelijkwaardig zijn, wat niet een echt positieve prikkel vormt.

Voorgesteld aanbodmodel:

Een piramideconcept met een brede basis van - *matig* - tot - *niet speciaal functioneel geschikt voor ouderen* - en de top wordt gevormd door de - *betere zorggeschikte* - en de - *super levensloopbestendige* - woningen. Daartussen zitten een aantal niveau's, die door middel van criteria (filters) kunnen worden gedefinieerd en waar dan een aantal woningen in kunnen worden onderverdeeld. Criteria zijn niet alleen de woontechnische geschiktheid, maar ook bijvoorbeeld liggingfactoren. Daartegen zou dan een bevolkingspiramide kunnen worden afgezet en worden bekeken of de vormen van deze twee enigszins overeenkomen, zodat een zekere matching plaatsvindt. Elke upgrading betekent namelijk dat een trap op de piramide wordt gestegen. Er wordt dan een meer glijdende schaal van geschiktheid voor anderen geïntroduceerd dan bij het label 'nultrede', waarbij alle eengezinswoningen meteen afvallen. Binnen het type eengezinswoningen bestaan ook meer en mindere geschikte woningen. Over de defi-

niëring daarvan zou wel consensus over moeten bestaan. Bij toepassing van deze benadering wordt de opgave aan de ene kant enigszins minder afschrikwekkend en aan de andere kant ook enigszins zichtbaarder en reëler. Dit betekent een andere wijze van incalculeren van de opgave. Dit zou kunnen leiden tot meer investeringen bij de woningcorporaties en in het midden en basis van de piramide.

Sturing en beleid

Rol rijksoverheid

Er wordt momenteel zeer weinig relatie gelegd tussen volkshuisvesting in het algemeen, volkshuisvesting voor ouderen en ruimtelijke ordening. Er wordt gepleit voor een overgang van sectorale planologie naar organische planologie. Overgang van de sectorale ordening naar territoriale ordening betekent overgang naar een bottom-up proces. De macht moet weer bij de burger worden gelegd. De bottom-up benadering werkt kostenverlagend en het zelforganiserende en zelfredzaam vermogen wordt zo bevorderd. Voor de visie op ouderen is van belang te realiseren dat de ouderen een heel belangrijke rol kunnen spelen in de maatschappij.

Met welke vraag moet de rijksoverheid zich bezig houden', gezien de trends van decentralisering en liberalisering?

Voor wat de volkshuisvesting betreft liggen er weinig belemmeringen voor stimulering van ontwikkelingen. De vraag is of er voldoende stimulansen liggen: er meer mogelijkheden kunnen worden gegeven aan woningcorporaties om het middensegment te bedienen, aan de andere kant zou de achterhoede van corporaties daar ook op mogen worden afgerekend. Daar zouden sancties op kunnen worden gezet.

Voor wat betreft de ruimtelijke ordening ligt de sleutelrol bij de gemeenten. Verschillen tussen de voor- en achterhoede zijn echter erg groot. Sommigen gemeenten realiseren zich nog niet eens de opgave waar zij voor staan.

- Een zeer sterke gebiedsgerichte benadering is noodzakelijk: gezien de gedifferentieerde vraag zijn er namelijk maatoplossingen nodig.
- Binnen de opgaven zullen prioriteiten moeten worden aangegeven, aangezien het een zeer grote opgave is. Op lokaal niveau moet worden gekeken naar wijken waar, gezien de kansen of demografische ontwikkelingen, het eerst moeten worden aangepakt. Binnen de gebieden moet bijzonder rekening worden gehouden met de gedifferentieerdheid in de vraag (deels door marktonderzoek en kengetallen en deels door bewonersparticipatie).
- Er is geen helder beeld van de feitelijke omvang van de benodigde investeringen.

Beleid

- Voor het langere termijn beleid is van belang dat een aantal basiswijsheden tijdsoverschrijdend neergezet zou moeten worden. Er moeten een aantal basisprincipes worden erkend en vastgehouden, waar een sociale structuur op leeft. Eén voorbeeld van een basisprincipe is (uit Denemarken): er moet worden overgegaan van sectorale ordening naar territoriale ordening.
- Er is een nationale inventarisatie en monitoring gewenst van de verbeteropgave, van de kwaliteit van de huidige voorraad ouderenwoningen en de benodigde meerinvesteringen. Niemand houdt bij hoeveel intramurale capaciteit momenteel verdwijnt en hoeveel er op extramuraal vlak wordt geproduceerd.
- Inzicht in de wijze waarop nieuwe vormen van woon-zorgconcepten kunnen worden verdeeld en gefinancierd.
- Er moeten prikkels (door middel van regelgeving en financiering) worden gecreëerd voor investeringen in de woonzorginfrastructuur.
- Een evaluatie en inventarisatie van functionele voorzieningen rond wonen en zorg (w.o. rondom domotica) is nodig.
- Er moet een visie worden neergelegd wat nou de nieuwe opzet van verzorgd wonen precies voorstelt.
- Er is een rol voor het Rijk bij bijvoorbeeld de uitleggebieden, aangezien deze niet meer geschikt zijn voor goede ouderenvoorzieningen, gezien de schaalgrootte.
- De locatiekeuze is van zeer groot belang.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

Het hangt sterk van de lokale omstandigheden af wie (de gemeenten of de woningcorporaties) de uitvoeringsregie van de WMO in handen moet hebben. Daar waar de gemeenten de regierol goed kan invullen en goede afspraken moeten maken met de belanghebbende partijen. Daar waar dat niet kan moeten de woningcorporaties in het gat kunnen springen. Er zou dan een soort concessie uitgewerkt kunnen worden.
Op het moment dat de markt de vraag in het middensegment niet oppakt, zouden de woningcorporaties dat moeten kunnen doen.
Men is het er over eens dat wat centraal moet, centraal geregeld moet worden en dat wat decentraal kan, decentraal geregeld moet worden.
Op rijksniveau moet een kader (regelgeving en prestatievelden) worden gegeven en er moeten specifieke eisen worden gesteld. Die prestatievelden moeten worden omgezet in een benchmark. Van tevoren moet voor de gemeenten de benchmark duidelijk zijn. Er moeten sancties worden gezet op het niet presteren en die moeten ook worden gehandhaafd en transparant worden gemaakt voor de consument.

Boodschap richting Tweede Kamer

Als het gaat over markt en beleid: er is slecht nieuws en er is goed nieuws: Het slechte nieuws is dat er jarenlang te weinig gebouwd is en dat er dus ook aan de top van de piramide gebouwd worden. Het goede nieuws is dat het probleem niet geheel behoeft opgelost te worden via de nultredengedachte en dat er veel meer kansen zijn binnen de bestaande voorraad en eengezinswoningen. Van de gedachte moet worden afgestapt dat eengezinswoningen niet mogen 'meedoen' in de opwaardering voor ouderen. Dat betekent dat op sommige punten de doorstromingsgedachte moet worden losgelaten. Daar kan veel flexibeler mee worden omgegaan. De opwaardering van de bestaande voorraad moet wel door het Rijk worden gefaciliteerd.

Dilemma's

Stabiliteit versus dynamiek

Aan de ene kant wordt beleidsmatig ingezet op doorstroming, terwijl aan de andere kant in sociaal opzicht stabiliteit van belang is.
De mythe moet worden bestreden dat er concurrentie zou bestaan tussen de 'doorstromers' en de 'starters' op de woningmarkt.
Zestig- en zeventigjarigen hebben wel de laagste verhuisfrequentie van alle leeftijdsgroepen. Toch zijn er twee momenten waarop men verhuist (en die nemen toe): de 'last-resort' verhuisbewegingen en de 'moving in time' (dat wil zeggen ouderen die anticiperend verhuizen naar een servicerijker, veiliger omgeving. In beide gevallen laten zij een woning achter en zoeken zij eigenlijk een woning die eigenlijk alleen binnen de nieuwbouw is te realiseren. De echte levensloopbestendige kwaliteit in de bestaande voorraad is alleen tegen zeer hoge kosten, en dan nog met een lage kwaliteit, te realiseren is. Als voor deze groep wordt gebouwd bestaat er geen concurrentieprobleem met starters.
Algemeen punt is dat daar waar nieuwbouw plaatsvindt de vraag naar deze type bouw vooral niet moet worden vergeten.

Het dilemma van extramuralisering en intramurale zorg

De spanning tussen de transformatie en het volume blijft bestaan.
De intramurale sector moet niet worden afgebouwd, voordat er voldoende alternatieven zijn in de extramurale sector.

Integratie versus specifieke aanbod

De intramurale zorg blijft wel degelijk nodig. Waar het vooral aan ontbreekt is de nieuwe vormen van beschermd wonen (bij kleinschalige voorzieningen, zoals voor dementerenden, ligt een zeer schrijnend probleem). Vervolgens kan echt worden

gestart met extramuralisering. De gebiedsgerichte insteek is essentieel.
Er moet een vangnet komen voor de groep die 'tussen wal en schip valt' wat betreft de druk van de lasten op het inkomen (het gaat om een groep van 10 à 20%, net boven de huursubsidiegrens).
Het vraagstuk van de allochtone ouderen in de grote steden is in dat opzicht ook een aandachtspunt.

Anticiperen of reageren op lichamelijke gebreken

Woningen die geschikt zijn voor ouderen, dat ouderen in wonen waarvan de partner is overleden, maar waarin deze oudere toch blijft wonen. Dat kan 'scheefwonen' worden genoemd, maar het kan ook als een marktgegeven worden beschouwd, waar rekening mee moet worden gehouden. Bij verhuizing uitstel tot het laatste moment (i.v.m. fysieke of psychische problemen zou kunnen worden gestimuleerd dat ouderen juist anticiperend gaan verhuizen. Daarmee wordt dan weer scheef 'ingestroomd'.

Eigenlijk zouden de woningen allemaal moeten worden gereserveerd voor mensen die zorg nodig hebben, gezien de volumeproblemen. Aan de andere kant wil men vanuit de opbouw een opslag van 1/3 deel hanteren met niet-zorgbehoevende ouderen, omdat daar vraag naar is en voor de vitaliteit van de leefomgeving en met het oog op mantelzorg. Het is ook bewezen dat men het dan relatief langer zelfstandig uithoudt.

Extra dilemma

Als de vitale gepensioneerden zichzelf wegpromoveren naar zogenaamde 'gated communities' of 'sun city's', dan is men ze lokaal kwijt, terwijl binnen deze groep ouderen veel maatschappelijk vermogen zit. Er kunnen twee stromingen ontstaan. Als in de charter wordt gezegd dat iedereen behoort bij te dragen aan de sociale structuur ofwel de 'civil society', is dat een andere stelling, dan wanneer wat nu tijdens de bijeenkomst wordt gepropageerd 'vrijheid is blijheid'. Gezien het 'normen en waardendebat' van Balkenende II kan op beide basisideeën worden ingezet: ze sluiten elkaar niet onmiddellijk uit.

Concrete hinderpalen in wet- en regelgeving

- In de praktijk wordt aangelopen tegen het probleem dat men mooie woonzorgcomplexen nieuwe stijl wil bouwen, maar dat het de bestemming gezondheidszorg had. De procedure rondom wijzigingen bij bestemmingsplannen is zeer uitgebreid. Wanneer er een bredere bestemming was geformuleerd, was dat minder moeilijk geweest. Voor een dergelijke wijziging zou niet de volledig pro-

cedure moeten hoeven te worden gevolgd. Wel moet worden gelet op het toelatingsregime.

- Ook bij intake-procedures moeten bouwplannen integraal worden bekeken en niet vanuit het oogpunt van de verschillende sectoren in een gemeente.
- Het BBSH levert in de praktijk nogal wat knelpunten op als het gaat om levering van diensten en producten door woningcorporaties aan middeninkomens in de sfeer eigenaar/bewoners. De grenzen van deze kaders en de mogelijkheden voor de aanbieders moeten helder worden aangegeven.
- De extramuralisering: er moet heel snel betere regelgeving en afstemming komen.
- Het moment is aangebroken dat het Rijk de voorwaarde van een maximum solvabiliteit van corporaties kan kopen in ruil voor te geven vrijheden.
- Het Bouwbesluit zou enigszins kunnen worden opgehoogd naar levensloopbestendigheid.

Voorbeeld Trynwalden

Dit model is volgens de heer De Jong bij uitstek in de 56 wijken van de stedelijke gebieden toepasbaar: er is in de stedelijke gebieden namelijk een enorme behoefte aan menselijke maat en overzichtelijkheid.

Bijlage 4 Samenstelling VROM-raad met ingang van 1 januari 2005

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof. dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof. dr. M.A. Hajer
mevr. dr. M.W. Hofkes
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mr. H.C.F. Smeets
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P.Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
prof. mr. J.M. Verschuuren
prof. dr. ir. C. Zoeteman

Waarnemers
mr. N.R. van Ravesteijn, namens het Ruimtelijk Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris
drs. A.F. van de Klundert

Dit advies is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de huidige VROM-raad met inbreng van enkele leden van de raad, zoals deze tot 31 december 2004 was samengesteld:
mw. M.C. Meindertsma (voorzitter werkgroep)
prof.dr.ir. J. van der Schaar

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat
dr. V.J.M. Smit (projectleider)
mw. ir. S.P.L. Kessels-Tonino
mw. C.I.A. de Vries

Lijst recent verschenen adviezen

045	december 2004	Energietransitie: Klimaat voor nieuwe Kansen
044	november 2004	Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland
043	oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
042	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
041	15 juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
040	27 mei 2004	Buiten Bouwen
039	4 april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woning-corporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat? advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw
033	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
031	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
030	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
029	oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten
028	oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
026	mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
025	april 2001	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. 'Visie op de stad 2'
024	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland Architectuurbeleid 2001-2004 (in briefvorm)
023	september 2000	Dagindeling geordend?
022	september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen
021	mei 2000	Op weg naar het NMP4 Advies over de agenda van het NMP4
020	maart 2000	Het instrument geslepen Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie