

Onderzoek Ouderenhuisvesting gemeente Roosendaal

Eindrapportage

Februari 2016

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
1.1.	De vraagstelling	1
1.2.	Uitvoering van het onderzoek	3
1.3.	Leeswijzer	3
2.	Ouderenhuisvesting; de context	4
2.1	Demografie	4
2.2	Wonen en zorg: het wettelijk en institutioneel kader.....	5
2.3	Wonen en zorg; de private markt.....	7
2.4	Seniorenwoning, wat is dat eigenlijk?	7
2.5	Wat willen de ouderen?.....	8
3.	Ouderenhuisvesting: beleid in Roosendaal	10
3.1	Beleidsontwikkeling	10
3.2	Beleidsrealisatie	19
3.3	Nieuw beleid.....	21
3.4	De raad.....	25
4	Conclusies en aanbevelingen.....	27
4.1	De vragen	27
4.2.	Antwoord.....	28
4.3.	Aanbevelingen	32
5	Reactie College op conceptrapport	37
6	Nawoord.....	42
Bijlagen		
	Bijlage 1: Beoordeling op basis van normenkader	42
	Bijlage 2: Literatuur	47
	Bijlage 3: Respondenten Roosendaal	49
	Bijlage 4: In periode 2010-2014 door AlleeWonen gerealiseerde levensloop- geschikte woningen.....	50

1. Inleiding

Als gevolg van demografische ontwikkelingen (vergrijzing) en veranderingen in het overheidsbeleid (extramuralisering, decentralisatie verantwoordelijkheden in het sociaal domein naar gemeenten) neemt het beleid voor ouderenhuisvesting in belang toe. Dit is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma 2015 het onderwerp 'Huisvesting van ouderen' voor te stellen als één van de relevante onderzoeksthema's. Vanuit de raden van de gemeenten Roosendaal en Geertruidenberg is de interesse voor dit onderwerp kenbaar gemaakt, zodat besloten is om dit onderwerp op te nemen in het onderzoeksprogramma voor 2015.

1.1. De vraagstelling

Ten behoeve van het bereiken van het inzicht in het beleid ten aanzien van ouderen op de woningmarkt, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Hoofdvraag:

In hoeverre is het huisvestingsbeleid voor ouderen bij de gemeenten Geertruidenberg en Roosendaal als doeltreffend, doelmatig en actueel aan te merken? Wat kunnen de gemeenten van elkaar leren op dit beleidsdossier?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag hebben wij een aantal deelvragen geformuleerd. De vragen gaan in op de stappen die wij nemen in het onderzoek. Zij zijn eveneens terug te vinden in het normenkader, zoals wij dat hieronder hebben uitgewerkt. In de vragen kan bij 'de gemeente' telkens Roosendaal worden gelezen.

Deelvragen:

Doeltreffend

1. Heeft de gemeente een visie ten aanzien van het huisvesten van senioren? Zo ja, hoe is in die visie de doelgroep senioren omschreven?
2. In hoeverre heeft de gemeente een actueel beeld van de markt voor ouderenhuisvesting? Hoe ziet het beeld eruit (vraag – aanbod)?
3. In hoeverre heeft de gemeente een actueel beeld van de consequenties van de extramuralisering van lichte zorgbehoevenden en de overheveling van ondersteuningstaken naar de Wmo voor ouderenhuisvesting? Hoe ziet het beeld eruit?
4. Heeft de gemeente, op basis van haar visie, de actuele marktsituatie en de veranderingen in het zorg- en welzijnsbeleid uitgewerkt in concrete beleidsplannen voor ouderenhuisvesting?
5. Bevatten de beleidsplannen prestaties, zijn deze prestaties SMART geformuleerd, zijn de relevante samenwerkingspartijen benoemd en zijn hiermee afspraken gemaakt? Werden en worden beoogde prestaties gemonitord en geëvalueerd? Zo ja, vanaf wanneer wordt dit gemonitord en geëvalueerd en wat zijn de conclusies? Welke verklaringen zijn te geven voor het wel of niet bereiken van beoogde prestaties?

6. Zo nee, wat zijn hiervan de redenen? Is op basis van de beschikbare kennis en documenten toch aan te geven of beoogde prestaties worden gerealiseerd? Welke verklaringen zijn te geven voor het wel of niet bereiken van beoogde prestaties?
7. Bevatten de beleidsplannen sturingsinstrumenten die de gemeente inzet en wordt in de plannen onderbouwd op welke wijze deze kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van beoogde prestaties? In hoeverre zijn en/of worden deze instrumenten daadwerkelijk ingezet? Monitort en evalueert de gemeente in hoeverre het gebruik van de instrumenten bijdraagt tot het bereiken van de beoogde prestaties? Zo nee, wat zijn hiervan de redenen?

Doelmatig

8. Heeft de gemeente financiële kaders gesteld voor de uitvoering van het ouderenhuisvestingsbeleid? Zo ja, hoe zien deze eruit? Heeft er een afweging plaatsgevonden tussen het nut en de noodzaak en de kosten?
9. Heeft de gemeente de beoogde prestaties gerealiseerd binnen de financiële kaders? Zo nee, wat is/zijn daarvan de reden(en)?

Informatievoorziening aan de raad

10. Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over het beleid en de bereikte prestaties ten aanzien van ouderenhuisvesting?
11. Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de financiële kaders en de uitgaven ten aanzien van ouderenhuisvesting?
12. Heeft de gemeenteraad adequaat uitvoering kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken?

Leereffecten

13. Waar liggen in de gemeente mogelijkheden tot verbetering van het ouderenhuisvestingsbeleid?
14. Waar liggen hier mogelijkheden tot verbetering van de informatievoorziening richting de gemeenteraad?
15. Wat kan Roosendaal van Geertruidenberg leren?

Aandachtspunten gemeenteraad:

In de voorbereiding van het onderzoek heeft een gesprek plaats gehad met een aantal leden van de gemeenteraad. Eén van hen wees daarbij op de speciale positie van allochtone ouderen. Zeker in het licht van de groeiende noodzaak mantelzorg te leveren, is dit belangrijk. Allochtone ouderen hebben vaak pas later in de gaten dat ze aanpassingen in de woning nodig hebben. Ze willen graag lang in de eigen wijk blijven wonen, dichtbij familie en vrienden. In het onderzoek is nagegaan of daar in het beleid in de gemeente ook aandacht aan is besteed.

1.2. Uitvoering van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we de volgende activiteiten in chronologische volgorde uitgevoerd.

- *Opstellen normenkader*

In de eerste fase van het onderzoek is op basis van de onderzoeksvragen een normenkader opgesteld, inclusief criteria om de norm aan te toetsen. Dit kader vormt de leidraad voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In bijlage 1 is het kader opgenomen.

- *Documentanalyse en data-analyse*

De eerste onderzoeksactiviteiten bestonden uit het bestuderen van de relevante documenten binnen de gemeente. Het betreft onder andere de woonvisies, woononderzoeken, uitvoeringsplannen en prestatieafspraken. In de literatuurlijst zijn alle bestudeerde documenten weergegeven.

Ook zijn in deze fase raadsnotulen en documenten waarmee het college de raad informeerde bestudeerd. Wij hebben ons daarbij in belangrijke mate laten leiden door het materiaal dat op ons verzoek door de gemeente is verstrekt.

- *Interviews medewerkers gemeente en corporaties*

Via interviews met vertegenwoordigers van de gemeente en betrokken organisaties, zoals woningcorporaties is het beeld uit de documentenanalyse verdiept en verbreed. We spraken face to face met de betrokken wethouder, ambtenaren en de raadsgriffier en met een drietal vertegenwoordigers van raadsfracties. Van de individuele gesprekken is een verslag ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartner. Telefonisch en via e-mail spraken we met vertegenwoordigers van de seniorenraad en van de woningbouwcorporaties (tweetal). In bijlage 2 treft u een overzicht aan van gesprekspartners.

Het veldwerk voor het onderzoek is uitgevoerd door bureau Regioplan.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de context van het beleid inzake ouderenhuisvesting. Dat veld is volop in beweging, mede als gevolg van landelijke beleidswijzigingen, zoals de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Het derde hoofdstuk bevat een reconstructie van het gemeentelijk beleid inzake ouderenhuisvesting. Aan de orde komen de ontwikkeling van de visie van de gemeente, de onderliggende onderzoeken en het daadwerkelijke beleid.

In hoofdstuk 4 vindt u het antwoord op de onderzoeksvragen. Naar aanleiding daarvan zijn tevens aanbevelingen geformuleerd voor het beleid inzake ouderenhuisvesting in de nabije toekomst.

De reactie van het College is opgenomen in hoofdstuk 5, in hoofdstuk 6 gevolgd door het Nawoord van de Rekenkamer.

2. Ouderenhuisvesting; de context

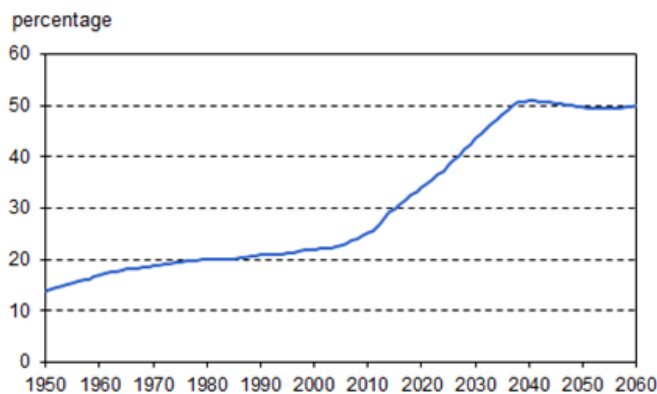
Ouderenhuisvesting is een beleidsterrein waarvoor de aandacht in de nabije toekomst zal toenemen. Een aantal ontwikkelingen is daarvoor verantwoordelijk. In de eerste plaats is dat de vergrijzing van de bevolking waardoor simpelweg een grotere vraag naar woningen voor ouderen zal ontstaan. Naast de kwantitatieve uitbreiding zal de vraag ook in kwalitatieve zin veranderingen ondergaan. Ouderen blijken steeds fitter, hoger opgeleid en hebben zodoende steeds meer wensen ten aanzien van het wonen. De 'markt' voor ouderenhuisvesting wordt ook sterk beïnvloed door het beleid van de centrale overheid. Het bewuste beleid mensen met een (lichte) zorgvraag langer zelfstandig te laten wonen en de daarmee gepaard gaande veranderingen in het zorgaanbod, hebben grote gevolgen voor de vraag naar huisvesting.

Hieronder schetsen we deze context en zoomen daarbij kort in op de situatie in de gemeente Roosendaal. Op die manier bieden we de basis voor de volgende hoofdstukken waarin het beleid in die gemeente centraal staat.

2.1 Demografie

Nederland vergrijst. De komende decennia zal het aandeel 65-plussers in ons land in versnelde mate stijgen, omdat vanaf 2011 de eerste leden van de babyboomgeneratie 65 jaar oud geworden zijn. Vanaf 2025 slaat de zogenaamde dubbele vergrijzing toe. Het aandeel 80-plussers binnen de groep 65-plussers zal dan sterk toenemen. Op het hoogtepunt, 2041, zijn 4,7 miljoen Nederlanders 65 jaar of ouder, 26,5 procent van de bevolking.

Prognose grijze druk (verhouding aantal personen ouder dan 65 en de groep tussen 20 en 65 jaar)



Bron: CBS Bevolkingsstatistiek; CBS Bevolkingsprognose voor 2013-2060

In 2041 is ruim een derde van de 65-plussers 80-plusser. Na 2041 neemt het aandeel 65-plussers in de bevolking iets af, hoewel het aandeel 80-plussers nog wel blijft stijgen. Nederland telt in 2010 ruim 2,5 miljoen ouderen (65+), die wonen in 1,7 miljoen huishoudens. Daarvan is bijna de helft een eenpersoonshuishouden. Het aandeel eenpersoonshuishouden in deze groep 65-plussers neemt toe met de leeftijd. Van de groep ouder dan 95 leeft 86 procent alleen (Post et al. 2012).

De gemeente Roosendaal kent een relatief vergrijsde bevolkingssamenstelling, met een 'grijze druk' van 32,6 procent in 2014, zo'n 5 procentpunten boven het landelijk gemiddelde. Het aantal 65-plussers neemt toe met 7.660 personen van 2013 tot 2030: van 18 procent in 2013 tot 28 procent in 2030. In absolute aantallen betekent het circa 15.000 65-plussers in 2015. In aandeel huishoudens gaat het om 26 procent in 2011 tot 38 procent in 2030. Tevens is er sprake van een dubbele vergrijzing: het aandeel 75-plussers van deze 38 procent bedraagt in 2030 20 procent.

2.2 Wonen en zorg: het wettelijk en institutioneel kader

Het beleidsveld 'zorg' is de afgelopen jaren in Nederland volop in beweging. In dat beleid is sterk ingezet op het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen en overige personen met een (lichte) zorgvraag. In 2013 is begonnen met het niet langer verstrekken van indicaties voor intramurale zorg voor de lichtste zorgzwaartepaketten (ZZP). Deze groep kon daardoor in principe niet meer terecht in een verzorgingsstehuis. In 2014 werd de groep uitgebreid met een volgende categorie met een iets zwaardere zorgvraag (ZZP3). Deze groepen kunnen de noodzakelijke zorg aan huis ontvangen. Tot 2015 was de AWBZ daarvoor de aangewezen regeling. Per 1 januari 2015 is die wet vervangen door de Wet langdurige zorg (Wlz).

In 2012 woonden in Nederland 39.000 ouderen met een ZZP1-3 indicatie in een verzorgingshuis. Het betreft bijvoorbeeld ouderen die tweemaal per dag verzorging nodig hebben, moeilijk in huis bewegen, behoefte hebben aan een 24-uursoproepdienst of het betreft beginnend dementerenden (Van Triest et al. 2015).

Voor de langdurige zorg betekende het verdwijnen van de AWBZ nog meer veranderingen, namelijk:

- Overheveling van de extramurale begeleiding naar de Wmo, de verantwoordelijkheid van de gemeente.
- Overheveling van de extramurale verpleging en persoonlijke verzorging naar de Ziekteverzekeringswet, en dus naar de zorgverzekeraar als verantwoordelijke uitvoerder. De poortwachter is het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), dat de indicatie stelt.
- Verdere extramuralisering van mensen met een lichtere ZZP.
- Overhevelen van de jeugdzorg naar de gemeenten.

Met het van kracht worden van de Wmo 2015 komt een aantal extra taken naar de gemeente. In het kader van dit onderzoek is van belang dat als gevolg van de extramuralisering gemeenten tevens verantwoordelijk worden voor de ondersteuning en begeleiding van een grote groep ouderen die langer zelfstandig blijft wonen. Daarvoor onderzoeken gemeenten wat de ondersteuningsbehoefte is van ouderen en thuiswonenden met een zorgvraag. In het geval 'onvoldoende zelfredzaamheid' wordt vastgesteld, biedt de gemeente maatwerkvoorzieningen aan, bijvoorbeeld maaltijd- of vervoersvoorziening of dagbesteding op maat. Ook noodzakelijk geachte aanpassingen aan de woning, zoals een traplift of een verhoogd toilet, kunnen via de gemeente (Wmo-loket) worden aangevraagd. In veel gemeenten wordt daarvoor dan wel een eigen, inkomensafhankelijke bijdrage gevraagd. Het gemeentelijk beleid in dit kader blijkt overigens te variëren tussen Nederlandse gemeenten, zo stelde de belangenorganisatie voor senioren ANBO recent vast (Kien 2015).

Voor mensen met een minder zware hulpvraag biedt de gemeente algemene voorzieningen, zoals een boodschappendienst of ontmoetingsplekken voor eenzame mensen. In het kader van de Wmo vallen het zorg dragen voor voldoende geschikte woonruimte (levensloopgeschikt) en het toegankelijk inrichten van de woonomgeving onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Op het moment van dit onderzoek zijn veel gemeenten nog op zoek naar de manier waarop zij hun nieuwe taken kunnen vormgeven. Daarbij lijkt in veel gemeenten wel meer gevraagd te worden van de hulpvragende burger en zijn omgeving. Dat lijkt op te gaan voor zowel het individuele maatwerk (de traplift) als de algemene voorzieningen zoals dagbesteding. Uit een onderzoek van NRC Handelsblad kwam naar voren dat 50 procent van de ondervraagde gemeenten meer dan 11 procent bezuinigden op dagbesteding (NRC 5 mei 2015).

Indien de thuiswonenden verpleging en verzorging nodig hebben, dan is de zorgverzekeraar de aangewezen instantie om die te financieren. Zorg via een wijkverpleegkundige maakt deel uit van het basispakket. Deze zorgaanbieders vinden de zorgvragers via de regionale zorgkantoren, de uitvoerders van de Wlz. Vragers maken bij het zorgkantoor hun vraag kenbaar nadat zij een indicatie hebben verkregen bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en niet zelf al contact hebben met een zorgaanbieder. De 32 zorgkantoren worden beheerd door een afzonderlijke zorgverzekeraar.

Tot slot zal er als gevolg van de extramuralisering een groeiende vraag zijn naar zelfstandige woonruimte voor ouderen en mensen met een zorgvraag. Een deel van deze doelgroep is aangewezen op het aanbod van de woningcorporaties.

Corporaties moeten strikte regels naleven bij de toewijzing van huurwoningen. De corporatie mag een huurder met een huishoudinkomen hoger dan € 34.911 (2015) een woning toewijzen indien er:

- recht is op verpleging en verzorging van ten minste 10 uur zorg per week gedurende ten minste een jaar (op grond van de zorgverzekering); óf
- sprake is van een indicatie voor verblijf (op grond van de Wlz); óf
- sprake is van een indicatie voor ADL¹-assistentie (op grond van de Wlz).

Het wonen-zorglandschap wordt derhalve vanaf 2015 vormgegeven door:

- Gemeenten, die de regie voeren over dit beleid, maar tevens uitvoeringsverantwoordelijkheden hebben zoals vergunningverlening.
- Zorgaanbieders: degenen die de zorg aan de cliënten leveren.
- Zorgkantoren: de uitvoerende instanties van de Wml die vraag en aanbod met elkaar matchen en aan elkaar koppelen. Uitvoering van de Zorgkantoortaken vindt plaats door een zorgverzekeraar.
- Corporaties: voornamelijk partijen in het aanbieden van woningen voor ouderen en overige zorgbehoevende die thuis blijven wonen. De gemeente Roosendaal kent AlleeWonen, WSG en Stadlander als aanbieders van sociale huurwoningen.
- Particuliere partijen, zie hierna.

¹ Algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL) zijn de handelingen die mensen dagelijks in het gewone leven verrichten.

2.3 Wonen en zorg; de private markt

De afgelopen jaren is een groot aantal particuliere initiatieven op de markt gekomen die inspelen op het nieuwe zorg-wonenlandschap. In veel gevallen betreft dat zorgaanbieders die voorheen ook actief waren in het exploiteren van verzorgings- en verpleeghuizen. Als gevolg van de nieuwe wetgeving zijn zij nieuwe producten gaan aanbieden. In Roosendaal is bijvoorbeeld Stichting Groenhuisen een zorginstelling die 'zorgeloos wonen' aanbiedt voor ouderen met of zonder zorgindicatie.

Een aantal zorgaanbieders experimenteert samen met woningbouwcorporaties met het zogenaamde all-inclusive wonen waarbij voor een relatief betaalbare prijs een appartement met een dienstenpakket (schoonmaak, huismeester, maaltijden) wordt aangeboden.

Elders hebben lokale partijen elkaar gevonden in samenwerkingsverbanden die het thuis blijven wonen vergemakkelijken. In West-Brabant is dat 'Wonen met gemak'. Hierin werken vrijwilligers, ouderenbonden, lokale bedrijven, corporaties en provincie samen om woon- en gemaksdiensten aan te bieden. Vergelijkbare initiatieven zijn onder meer te vinden in de regio Noord-Veluwe ('gewoon gemak') en Enkhuizen/Heerhugowaard ('lekker blijven wonen').

2.4 Seniorenwoning, wat is dat eigenlijk?

Er bestaat geen vaste definitie van een ouderen- of seniorenwoning. Met de hierboven beschreven extramuralisering is bij de vraag naar seniorenwoningen de aandacht meer verschoven naar de beschikbaarheid van voorzieningen in de nabije omgeving en de mogelijkheid de woning geschikt te maken voor zorgarrangementen. In zijn algemeenheid hanteren gemeenten een drietal criteria om woningen te kenmerken als seniorenwoning:

1. Criteria die betrekking hebben op de woning zelf:
 - nultreden;
 - levensloopgeschikt;
 - mogelijkheden voor inzet domotica;
 - rolstoel- en rollator-toegankelijk;
 - veilig, bijvoorbeeld aandacht voor valpreventie.
2. Criteria die betrekking hebben op bereikbaarheid van woningen en voorzieningen in de buurt:
 - openbaar vervoer is voldoende toegankelijk;
 - gelegen bij voorzieningen zoals winkels, bank en dergelijke;
 - toegankelijke en veilige woonomgeving;
 - et cetera.
3. Criteria die te maken hebben met beschikbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen:
 - voldoende aanbod ambulante zorg;
 - nabijheid zorg- en welzijnsvoorzieningen;
 - gelegen in woonservicezone.

Woningbouwverenigingen labelen in veel gevallen een deel van hun voorraad voor senioren. Daarbij hanteert men vaak een leeftijdsgrens, bijvoorbeeld 55 jaar en/of een indicatie in het kader van de Wmo.

De ministeries van BZK en VWS hanteren de term 'geschikte woning' (Post et al. 2012). Hieronder verstaan zij:

1. Verzorgd wonen.

Hiervan is sprake als een huishouden in een ouderenwoning gebruik kan maken van verpleging of verzorging in een bij de woning gelegen steunpunt, verzorgingshuis of dienstencentrum (1,8% van de totale woningvoorraad).

2. Overig geschikt wonen.

Het betreft:

- a. Woningen met diensten. Dit betreft ouderenwoningen waar huishoudens gebruik kunnen maken van diensten uit een verzorgingshuis, dienstencentrum of steunpunt, zoals huishoudelijke hulp en maaltijdverzorging (maar niet van verzorging of verpleging). Ook wooncomplexen met een huismeester, receptie, recreatieruimte, kamers waar verzorging of verpleging mogelijk is of een sociaal alarm, worden hiertoe gerekend (2,4% van de totale woningvoorraad).
- b. Overige woningen voor ouderen. Dit zijn alle woningen die speciaal bestemd zijn voor ouderen, maar waar geen zorg- of dienstverlening aangeboden wordt (2,8% van de totale woningvoorraad).
- c. Woningen met ingrijpende aanpassingen, die niet tot de categorieën 1, 2a en 2b behoren (1,7% van de totale woningvoorraad).
- d. Overige nultredenwoningen: nultredenwoningen die niet tot categorie 1, 2a-c behoren. Nultredenwoningen, zoals meergezinswoningen met lift, vormen een belangrijk bestanddeel (68%) van de overige geschikte woningen (18,1% van de totale woningvoorraad).²

Het kenniscentrum voor wonen en zorg van Aedes-Actiz hanteert de volgende definitie: 'Levensloopgeschikte woningen' is het overkoepelende begrip voor woningen die geschikt zijn of eenvoudig geschikt zijn te maken voor bewoning tot op hoge leeftijd, ook in geval van fysieke handicaps of chronische ziekten van bewoners.

In Roosendaal hanteert de woningbouwvereniging AlleeWonen de volgende indeling:

- Nultredenwoning: woningen zonder trappen.
- Levensloopgeschikte/bestendige woningen: woningen met drempels lager dan 2 cm of geen drempels, en automatische deuropeners, geschikt voor rollator.
- Verzorgd wonen: woningen zonder drempels, automatische deuropeners, en grotere afmetingen voor zorgverlening en voor draaicirkel van rolstoel.

2.5 Wat willen de ouderen?

Hierboven is de arena geschetst waarbinnen vraag en aanbod van ouderenhuisvesting zich afspelen. Wat is nu het gedrag van de doelgroep zelf? Als iets het gedrag van de groep ouderen kenmerkt, is het wel dat deze buitengewoon honkvast is. In het Woononderzoek Nederland (WoON 2012, op cit. in De Groot et al. 2013) gaf 85 procent van de 65-plussers aan beslist niet te willen verhuizen op korte termijn. Van de 85-plussers was dat zelfs 90 procent. En van die groepen woonde nog ruim 95, respectievelijk bijna 80 procent zelfstandig. Ook uit recent onderzoek (BureauVijftig 2015) komt een grote tevredenheid met de huidige woning naar voren.

² In totaal is landelijk dus circa 27% specifiek geschikt voor ouderen (WoON 2012).

De verhuiscapaciteit is dus laag. Deze groepen hebben de wooncarrière veelal achter zich; men woont op de beste plek waar men ooit woonde en vaak ook al een groot aantal jaren. Van de 65-plussers woonde in 2012 bijna de helft in een eigen woning. Die groep is groeiende. De tevredenheid onder deze groepen met de woonsituatie is dan ook groot. Bovendien zijn de meesten genesteld in hun omgeving, gehecht aan woning, sociale omgeving, familie en praktische routines van alledag.

De meeste ouderen wonen ook groot, vaak te groot, nu de kinderen het huis uit zijn. In 2012 woonde 80 procent van de 55-74-jarigen ruim tot heel ruim (De Groot et al 2013). Dat biedt tevens de mogelijkheid om wanneer dat wenselijk is, de woning aan te passen aan met de leeftijd meekomende ongemakken. Technologische vooruitgang biedt wat dat betreft ook steeds meer mogelijkheden om thuis te blijven wonen.

Een klein percentage verhuist toch. In 2011 was dat 4 procent van de 65-84-jarigen, in absolute aantallen ongeveer 125.000 verhuizingen (de Groot 2013). Van deze groep koos ruim 95 procent voor een huurwoning. Uit recent onderzoek blijkt dat de voorkeur voor een huurwoning groeit met de leeftijd (BureauVijftig 2015). Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de huidige groep ouderen vaker een huurwoning heeft dan de wat jongere generatie. De groep toekomstige ouderen zal daarom vaker een eigen woning hebben. Als gevolg van dit 'cohorteffect' zal de vraag naar koopwoningen toe gaan nemen in de toekomst.

De huurwoning waarin de oudere woont, is in vier van vijf gevallen een sociale-huur-woning. De huidige verhuizers naar een huurwoning in de leeftijd tussen 55 en 74 jaar, kwamen in meer dan driekwart van de gevallen terecht in een voor ouderen geschikte woning. De verhuizende ouderen blijven bij voorkeur in de eigen gemeente en zelfs in de eigen buurt (55% van de verhuizende 85-plussers). De afstand waarover men verhuist, neemt af met de leeftijd van de verhuizer (Post et al. 2012). Ze gaan wel veelal kleiner wonen (driekwart van de gevallen).

Al deze bewegingen resulteren erin dat meer ouderen zelfstandig blijven wonen. Een steeds kleiner deel van de ouderen woont in een verzorgings- of verpleegtehuis of andere (zorg-)instelling. Het percentage 75-plussers dat in een instelling woont, daalde van 17 procent in 1995 naar 10 procent in 2014 (CBS 2015). Het overgrote deel van de thuiswonende 65-plussers (twee derde) voelt zich niet belemmerd in de dagelijkse handelingen. Naarmate men ouder wordt, groeit de kans op beperkingen. Van de 75-plussers geeft nog maar 51 procent aan geen beperkingen te hebben. Beperkingen die zich het eerst manifesteren, zijn moeite met zwaar huishoudelijk werk en traplopen.

Uit recent onderzoek bleek dat de verslechtering van de gezondheid (of die van de partner) de belangrijkste reden is voor verhuizen (Lijzenga en van der Waals 2014). Vaak genoemde redenen zoals zorgbehoefte, eenzaamheid en of kwaliteit van de leefomgeving bleken in genoemd onderzoek van ondergeschikt belang te zijn in de overweging te gaan verhuizen.

Ook deze auteurs verwachten overigens een relatieve afname van de vraag naar specifieke woonvormen voor ouderen. Toekomstige senioren zijn hoger opgeleid, beschikken steeds meer over een eigen woning en een redelijk inkomen (pensioen), hebben minder behoefte aan collectieve zorg en voelen zich minder vaak eenzaam (Lijzenga en van der Waals 2014, p.63).

3. Ouderenhuisvesting: beleid in Roosendaal

3.1 Beleidsontwikkeling

Collegeprogramma

'De woningmarkt zit momenteel op slot. In deze bestuursperiode zal de lokale overheid een meer katalyserende rol op zich moeten nemen om de woningmarkt open te breken. Hierbij is het van belang de vraag per doelgroep inzichtelijk te krijgen', aldus de Bestuursovereenkomst 2014-2018 van het huidige college van B&W in Roosendaal. Even later legt het college uit wat die rol inhoudt:

'Een katalyserende rol houdt in dat het college op zoek gaat naar nieuwe innovatieve samenwerkingspartners en samenwerkingsvormen om de vraag en het aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten. Dit betekent ook dat er ruimte moet zijn voor andersoortige woningbehoeften, zoals hofjes met gezamenlijke zorg, mantelzorgwoningen en collectief particulier opdrachtgeverschap.' Concreet zal de gemeente hier faciliterend optreden om vraag en aanbod op de markt goed op elkaar te laten aansluiten.

Het huidige college van Roosendaal heeft in haar bestuursovereenkomst op deze wijze kort haar visie op de markt en haar eigen rol weergegeven. Die opstelling strookt met de nog oude Woonvisie, 'Thuis in Roosendaal, de Woonvisie 2010-2020' en met de nieuwe Woonagenda 2015. Daarin vat ze haar visie als volgt samen: 'Het is en blijft goed wonen in Roosendaal'.

Woonvisie

Uitgangspunt van die visie is dat Roosendaal haar burgers wil binden en boeien. Burgers betrokken laten zijn bij de stad en vernieuwing en creativiteit stimuleren, zijn daarbij de kernwaarden. Belangrijke stappen op weg daar naartoe zijn het anticiperen op de effecten van de vergrijzing op de woningmarkt, het aanbieden van differentiatie in woonmilieus en leefstijlen en het bieden van een perspectief op woon- en leefcarrière binnen de stad. Hiervoor zijn goede woningen in goede woonomgevingen nodig, waarin een sterke samenhang is tussen de woning en de fysieke en sociale woonomgeving. Goede woningen en goede woonomgevingen vormen derhalve een middel om de Roosendaler een fijner leven te bieden; ze zijn geen doel op zich.

Die visie is mede gebaseerd op een analyse van de Roosendaalse woningmarkt uit 2008.³ Belangrijke ontwikkelingen op die markt zijn volgens de Woonvisie de aanstaande krimpende bevolkingsomvang, de vergrijzing en de groei van eenpersoonshuishoudens. Dat vraagt om gedifferentieerde woonmilieus en, omdat de toekomst onzeker blijft, om flexibiliteit.

Voor wat betreft de vergrijzende doelgroep trekt de Woonvisie twee conclusies, namelijk:

- de noodzaak van aandacht voor woningaanpassing;
- de zorg voor een goed voorzieningenstelsel.

Binnen dit veld positioneert de Woonvisie de gemeente als een van de spelers. 'Samen creëren' is het motto.

³ Bevolkings- en behoefteprognoses Noord-Brabant, actualisering 2008. Provincie Noord-Brabant.

Waar het gaat om de doelgroepen ouderen en mensen met een zorgvraag bouwt de Woonvisie in belangrijke mate voort op het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg (MWWZ) uit 2004.

Masterplan

Hoewel het Masterplan stamt uit 2004, is de onderliggende analyse van de beleidsomgeving nog steeds actueel te noemen. Extramuralisering van de zorg, toenemende vergrijzing en het langer zelfstandig wonen in de eigen omgeving én de veranderende wet- en regelgeving, zoals de modernisering van de AWBZ, worden gezien als de belangrijkste context voor het beleid in de planperiode. Op basis van een demografische analyse met gegevens uit 2002⁴, becijfert het Masterplan de noodzaak van 13.300 levensloopbestendige woningen in 2015, waarvan 2.600 voor meer zorgbehoevenden. Met die ruim 13.000 woningen zou bijna veertig procent van de voorraad levensloopbestendig zijn.

Vraag en aanbod in het Masterplan

Begripsbepaling

In het Masterplan worden twee begrippen gebruikt:

- a. het overkoepelend begrip 'levensloopbestendige woningen'.
- b. als bijzonder onderdeel daarvan: de 'zorgwoningen'.

Er is geen eenduidige definitie van het begrip 'levensloopbestendige woning' opgenomen. Uit de context blijkt dat het gaat om een woning 'die aanpasbaar is en voldoet aan de eisen van veiligheid en woongemak'.

Het begrip 'zorgwoningen' is wel verder uitgewerkt. In de nota wordt onderscheid gemaakt naar wonen in woon-zorgcomplex (aanleunwoningen, inleunwoningen, serviceflat), beschut wonen en cluster wonen.

Prognose van de vraag naar zorgwoningen

Berekend wordt dat de vraag naar zorgwoningen toeneemt van 1.249 in 2003 tot 2.573 in 2015. Naast de vergrijzing is dit in belangrijke mate ook het gevolg van extramuralisering. In de rapportage wordt geraamd dat het aantal intramurale plaatsen zal afnemen van 1.107 in 2003 tot 497 in 2015, dat is een afname van meer dan 50%.

Prognose vraag naar levensloopbestendige woningen

Uit de nota: "Idealiter moet iedere 55+er en gehandicapte die niet is aangewezen op een aangepaste woning met zorg – ook dit is uitgangspunt van de IWZ/STAGG⁵ benadering – in een woning kunnen wonen die aanpasbaar is en voldoet aan de eisen van veiligheid en woongemak: de levensloopbestendige woning. In 2015 omvat de groep 55+-ers 30% van de bevolking van Roosendaal. Daar komen nog eens zo'n 5% vroeggehandicapten met lichtere beperkingen bij. Op grond hiervan zijn in 2015 ongeveer 13.300 levensloopbestendige woningen nodig; dat is inclusief bovengenoemde 2.573 woningen".

Aanbod van levensloopbestendige woningen

Uit een inventarisatie bij de woningcorporaties blijkt dat er in Roosendaal 1.373 voor senioren geschikte huurwoningen zijn, waaronder 358 woningen in woon-zorgcomplexen. Daarnaast tellen de koopsector en de particuliere huursector zeker nog enkele honderden voor senioren geschikte woningen. Verder zijn er 1.114 woningen die benut kunnen worden voor beschut wonen en waarvan ook een deel geschikt is of getransformeerd kan worden voor clusterwonen. Tot slot zijn er woningen waar zorgverleners als SDW, GGZWNB, S&L Zorg en NSWAC zorg leveren aan gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten, en hier en daar zijn er nog woningen van andere aanbieders.

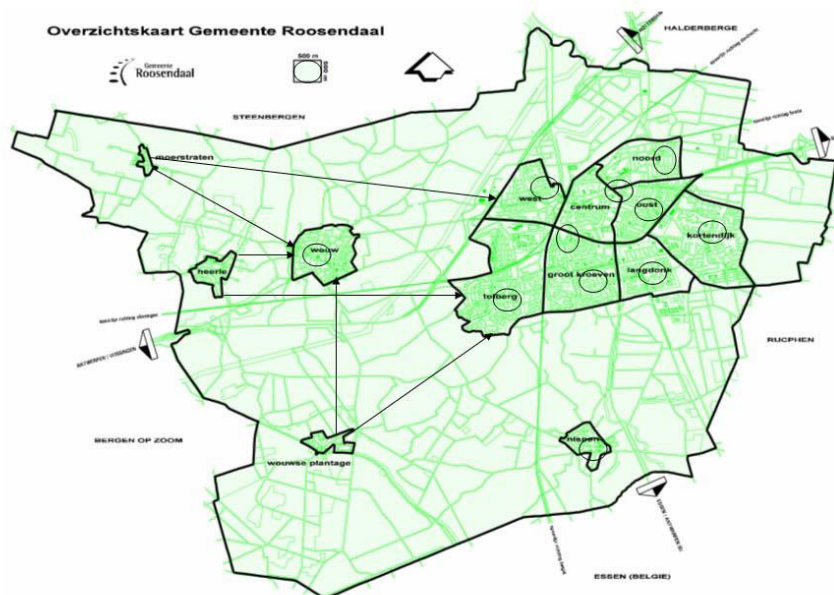
⁴ Gemeente Roosendaal (2003). Provinciale prognoses. Actualisering 2002.

⁵ IWZ staat voor Innovatieprogramma Wonen en Zorg, ontwikkeld door Stag: Stichting Architectenonderzoek Gebouwen Gezondheidszorg.

De ouderen en mensen met een zorgvraag dienen in de ogen van de gemeente vooral tussen de overige bewoners van Roosendaal te blijven wonen. Ze wonen bij voorkeur in een 'gewone' woonwijk waarvan een deel is ingericht met aangepaste en/of aanpasbare woningen en toegerust met voorzieningen op het vlak van welzijnsdiensten en zorg; de woonservicezone.

De nota voorziet een twaalfstal woonservicezones in de gemeente:

Woonservicezones



Bron: Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg

Het idee is dat centraal in de woonservicezone een steunpunt ligt waaromheen 24-uurszorg geboden kan worden. In de meest uitgebreide vorm bestaat dit uit een steunpunt van waaruit zorg verleend wordt, een dienstencentrum voor welzijnsvoorzieningen, informatie en advies en eerstelijnsvoorzieningen. Daaromheen staan idealiter diverse typen woningen die geschikt zijn voor mensen met en zonder hulpvraag, in totaal voor zo'n 5.000 tot 10.000 inwoners. Goed openbaar vervoer en de aanwezigheid van primaire winkelvoorzieningen zijn eveneens gewenst.

Bij de opstelling van het Masterplan heeft de gemeente een groot aantal relevante instanties en bewoners betrokken via een klankbord en bewonersgesprekken. Met een deel van die partijen sluit de gemeente in het voorjaar van 2006 een intentieverklaring 'Werken aan woonservicezones in Roosendaal'. In deze rapportage wordt een viertal centrale thema's uitgewerkt, die in diverse workshops met een groot aantal maatschappelijke organisaties zijn voorbereid. Hiermee wordt een nadere uitwerking gegeven aan het collegebesluit van 22 november 2005 over het Toetsingskader Woonservicezones en het bijbehorende Draaiboek.

Twee nieuwe projecten moeten de aandacht voor de woonservicezones concreet maken, namelijk een wijkdienstenpunt met daarin wonen-welzijnsdiensten in de wijk Kalsdonk en de 24-uurszorg in de gemeente. Beide projecten staan op dat

moment in de planning voor het najaar van 2006. De centrale informatievoorziening en dienstverlening wordt belegd bij de bestaande organisatie HetPunt.⁶ Bij HetPunt kunnen bewoners terecht voor informatie en advies over wonen, welzijn en zorg. Gemeente, corporaties, thuiszorg en GGZ, particuliere zorgaanbieders en meer relevante partijen werken samen in HetPunt.⁷

Realisatie

Voor de verdere realisatie van de plannen stelde de gemeente een stuurgroep in met vertegenwoordigers van betrokken organisaties, onder voorzitterschap van de gemeente. De gemeente stelde tevens een procesmanager aan die de voortgang moest stimuleren en bewaken. Zij begint in het najaar van 2006. Zo'n tien maanden later, juni 2007, legt deze manager het bijltje er bij neer. In een (zelf)evaluatie schrijft ze:

'Uit recente evaluatie door de procesmanager met de opdrachtgever (hoofd beleid en betrokken wethouder), de stuurgroep woonservicezones, de projectgroep wijkdiensten, blijkt dat gewerkt wordt aan de juiste doelen en projecten, maar dat de geboekte voortgang onvoldoende is.' (Penta Rho 2007, p.8).

De belangrijkste redenen voor het uitblijven van resultaat zijn volgens haar:

- concurrentie tussen de betrokken organisaties om de (welzijns)cliënt;
- een reactieve opstelling van de betrokken partners⁸; wel meepraten, maar niets doen; en
- 'onvoldoende samenwerking en onvoldoende breed gedragen visie en focus op de speerpunten van woonservicezones en de regierol binnen de gemeente. Wat betreft de regierol heeft de gemeente geen zicht op welke instrumenten zij kan inzetten (bestaande en nieuwe, stimulerend en sanctionerend) om partijen te stimuleren en te verleiden tot initiatieven die passen in de doelstellingen van woonservicezones.' (Penta Rho 2007, p.8)

Een kritische houding ten opzichte van de gemeente derhalve van de procesmanager. Ze voelt zich niet bij machte de partijen te sturen in de gewenste richting en vertrekt. In haar evaluatie geeft zij nog wel aanbevelingen. De gemeente dient haar visie op het brede beleidsterrein wonen-welzijn-zorg nader toe te spitsen op een aantal concrete, cruciale zaken. Voor de uitvoering zou een projectorganisatie opgezet moeten worden met een heldere opdracht, bevoegdheden en een budget.

Hiermee lijkt een voorlopig einde te zijn gekomen aan een periode met grote visies en gedetailleerde plannen die in de praktijk moeilijk realiseerbaar bleken. Eén van de medewerkers herinnert zich dat bijvoorbeeld het Toetsingskader woonservicezones heel moeilijk in praktisch handelen was om te zetten.

Nieuwe impuls: Investeringsprogramma

In 2008 probeert het college een nieuwe impuls te geven aan het plan woonservicezones te creëren. Het college maakt hiervoor bij de Kadernota 2009 € 725.000 vrij. De middelen zijn bedoeld voor het realiseren van eet- en informatiepunten in wijken waar die er nog niet zijn, het verder ontwikkelen van

⁶ B&W-besluit 19 april 2006.

⁷ HetPunt functioneert nog steeds met circa dertig deelnemende partijen.

⁸ Met uitzondering van Aramis/Allee.

woonservicediensten (samen met partners als Aramis/Allee) en het verbeteren van de openbare ruimte (rustplekken, looproutes). Tot slot neemt de gemeente zich voor een levensloopbestendige modelwoning te realiseren, teneinde de doelgroep ouderen beter te informeren.⁹

Nieuwe doelen

De eerder genoemde Woonvisie 2010-2020 pakt de draad van het ingezette beleid op ter verdere concretisering en uitvoering. Er zijn in 2010 maximaal 6.500 woningen levensloopgeschikt gemaakt. Gegeven de gemeten vraag in het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg, is er nog behoefte aan zo'n 5.000 levensloopbestendige woningen tussen 2010 en 2020. De Woonvisie gaat uit van het realiseren van circa 1.500 woningen in de huursector en 3.500 woningen in de particuliere sector. De visie geeft daarbij expliciet aan dat dit een minimale variant is en dat periodiek gemeten moet worden hoe de vraag zich ontwikkelt. Ook benadrukt de visie dat de opgave niet eenvoudig is; de woningvoorraad is verouderd en voldoet niet of nauwelijks aan de eisen van de toekomst.

Vraag en aanbod in de Woonvisie 2010-2020

Begripsbepaling

In de nota wordt het begrip 'levensloopbestendige woning' als volgt gedefinieerd: "Het begrip levensloopgeschikt wil zeggen dat de woning geschikt is (of eenvoudig gemaakt kan worden) om in te blijven wonen op het moment dat men (op latere leeftijd) meer zorg nodig heeft".

In de Woonvisie wordt extramuralisering nog wel genoemd als een relevante ontwikkeling, maar wordt geen nadere analyse gemaakt van de gevolgen. Het begrip 'zorgwoning' uit het Masterplan komt in deze nota niet meer terug. Dat geldt ook voor de begrippen 'woonzorg-complex, beschut wonen en Cluster wonen'.

Het begrip 'ouderen' wordt niet expliciet gedefinieerd. Wel wordt op enkele plaatsen in de rapportage de omschrijving 'ouderen (65+)' gebruikt, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de leeftijdsgrens nu op 65 jaar wordt gesteld. Bij de berekeningen wordt echter aangegeven dat wordt aangesloten bij de berekeningen in het Masterplan, die betrekking hadden op de 55+ers.

Vraag en aanbod levensloopbestendige woningen

Uit de nota: "Op dit moment bestaat de voorraad levensloopgeschikte woningen in Roosendaal uit 6000 tot 6500 woningen. Tot 2020 rest er, conform het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg (2004), nog een opgave van circa 5000 woningen die 'levensloopgeschikt' moeten worden gemaakt. Volgens de opgave uit het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg bestaat dit ruwweg voor 1/3 uit huur, en 2/3 uit koopwoningen. In tabelvorm levert dit het volgende beeld:

Opgave bestaande bouw, 2008-2020	Minimaal
Levensloop geschikt maken	5.000
Waarvan particulier c.a.	3.500
Waarvan huur c.a.	1.500

In de rapportage wordt niet toegelicht op grond van waarvan wordt gesteld dat de voorraad levensloopbestendige woningen 6000 tot 6500 woningen bedraagt. Ook is niet aangegeven hoe op grond van het Masterplan 2004 tot de berekening wordt gekomen dat nog een opgave van 5.000 woningen resteert.

⁹ Raadsmededeling Juli 2008; Investerings woonservicezones 2008-2010.

Teneinde de opgave te realiseren, stelt de gemeente in de Woonvisie dat in geval van woningrenovatie, de woningen direct levensloopgeschikt gemaakt moeten worden. Daarvoor dienen met corporaties afspraken gemaakt te worden en zullen particulieren hiertoe worden gestimuleerd. Ook neemt de gemeente zich voor nieuwe woon-zorgconcepten te ontwikkelen.

Voor het vaststellen van de zogenaamde bereikbare voorraad, dat wil zeggen woningen met een huur tot de liberalisatiegrens, grijpt de gemeente terug op de meting uit 2006. Daarin zijn circa 10.000 van deze woningen geteld; in principe voldoende voor de vraag. Voor de periode tot 2020 neemt de gemeente zich voor deze voorraad minstens op peil te houden.

Uitvoering

Voor de uitwerking en uitvoering van de plannen zoals gepresenteerd in de Woonvisie 2010–2020 zijn andere partijen, met name de corporaties, essentieel. Partnerschap is dan ook een belangrijk begrip in dezen. Concreet ziet de gemeente de volgende instrumenten voor zich:

- prestatieafspraken met de corporaties;
- grondbeleid en bestemmingen;
- financieren van voorzieningen in de woonomgeving.

Om haar rol als partner en regisseur vorm te kunnen geven, ziet de gemeente een tweetal sturingsinstrumenten, te weten:

- de afspraken met de corporaties, waarin de doelen geconcretiseerd worden; en
- een jaarlijks te actualiseren woningbouwprogrammering.

Ten behoeve hiervan stelt de gemeente zich voor de ontwikkelingen jaarlijks te monitoren.

Prestatieafspraken

In het najaar van 2011 sluiten de gemeente en de corporaties een Woonconvenant 'Roosendaal 2010-2014' af.

De corporaties

AlleeWonen is de grootste woningaanbieder in de gemeente Roosendaal met ruim 8.500 woningen, waarvan twee derde grondgebonden. De corporatie werkt nauw samen met zorg- en welzijnsinstellingen om wonen en zorg gecombineerd aan te bieden. Naast woningen heeft AlleeWonen ook intramurale verhuureenheden. De corporatie is vooral actief in de stad, minder in de dorpen. In 2015 telt AlleeWonen zo'n 2.200 nultrredenwoningen (ca. 25% van het bezit) waarvan 1.850 levensloopbestendige woningen (zie 2.4 voor omschrijving).

WSG heeft West-Brabant als werkgebied met haar hoofdkantoor in Geertruidenberg. In de gemeente Roosendaal verhuurt WSG (in 2015) 542 woningen, waarvan 522 appartementen, met name zorggerelateerd (zowel intra- als extramuraal).

WSG is een belangrijke nichespeler in de woningmarkt voor ouderen. Op het moment van onderzoek heeft WSG de status van saneringscorporatie, wat haar slagkracht beperkt.

Stadlander is een corporatie met woningen in diverse gemeenten. Zij ziet het zorgen voor goede huisvesting voor kwetsbare groepen als belangrijkste taak. De ongeveer 400 appartementen van Stadlander in de gemeente Roosendaal zijn te vinden in de dorpen, waaronder seniorenwoningen.

Op het gebied van de voorraad levensloopbestendige woningen geven de partijen invulling aan de Woonvisie en spreken corporaties en gemeenten af om:

- voor het eerste kwartaal van 2012 het bestaande aanbod in beeld te brengen (corporaties);
- voor het tweede kwartaal van 2012 de huidige en toekomstige vraag vast te stellen (gemeente);
- einde tweede kwartaal 2012 samen de resterende opgave vast te stellen en een plan van aanpak op te stellen om deze resterende opgave te behalen.
- concrete aantallen levensloopbestendige woningen op te nemen in de woningbouwprogrammering;
- de ontwikkeling van de voorraad levensloopbestendige woningen te monitoren.

Daarnaast maken de partijen afspraken over een actief welzijnsbeleid richting ouderen, waaronder het aanwijzen van een klantcontactcentrum (HetPunt), het stimuleren van wijkontmoetingscentra en het starten van informatiepunten. In het kader van het zorgbeleid spreken de partijen af vóór het einde van 2011 de haalbaarheid van zorgsteunpunten te onderzoeken. Vanuit een zorgsteunpunt dient 24-uurszorg aan de directe omgeving geleverd te worden.

Verder onderschrijven de partijen het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg en onderstrepen zij de noodzaak van aandacht voor de groep ouderen en mensen met een zorgvraag. Het ontwikkelen van woonservicezones blijft daarom nog het streven. Het convenant wordt echter wel afgesloten in een periode waarin onzekerheid bestaat over de rol en plaats van de corporaties. Een periode ook waarin de gemeente als gevolg van de kredietcrisis zich geconfronteerd ziet met een afnemende vraag naar grond en woningen. Los van de financiële consequenties, namelijk minder inkomsten, heeft dat gevolgen voor de woningbouwprogrammering, het tweede sturingsinstrument.

Woningmarktonderzoek

In opdracht van de gemeente en de woningcorporaties AlleeWonen, Stadlander en WSG is in 2011 een woningmarktonderzoek uitgevoerd. Circa 3.000 inwoners hebben een enquête ingevuld over hun woonsituatie, woonwensen en tevredenheid over de buurt.

Vraag en aanbod in het Woningmarktonderzoek 2011

Begripsbepaling

In het onderzoek staat het begrip 'nultredenwoning' centraal. Onderscheid wordt gemaakt naar:

- toegankelijkheid: is de voordeur van de woning zonder trappen te lopen bereikbaar?
- doorgankelijkheid: is vanuit de woonkamer - zonder traplopen - de keuken, het toilet, de badkamer en ten minste één slaapkamer bereikbaar?

Als een woning aan beide criteria voldoet is sprake van een nultredenwoning.

Aanbod van nultredenwoningen

Om inzicht te krijgen in vraag en aanbod is een enquête uitgezet onder de inwoners. Daaruit blijkt dat er in Roosendaal ca. 6.200 nultredenwoningen zijn, waarvan zo'n 60% grondgebonden woningen en ca. 40% appartementen zijn.

Een groot deel van de grondgebonden woningen is wel toegankelijk, maar niet doorgankelijk. De onderzoekers geven aan dat "deze mogelijk door enkele kleine aanpassingen wel als nultredenwoning kunnen worden ingericht".

Vraag naar nultredenwoningen

Om de vraag naar nultredenwoningen te bepalen is bij de inwoners gevraagd naar hun verhuiscapaciteit c.q. de voorkeur. Op grond daarvan wordt de vraag naar nultredenwoningen berekend op 2.400 woningen. Daar staat een potentieel aanbod tegenover van ca. 1.000 nultredenwoningen "die vrij zouden komen indien iedereen zou verhuizen. Geconstateerd wordt dat "in zekere zin" er dus een tekort is van 1.400 woningen. Daaraan wordt toegevoegd dat als gevolg van de vergrijzing de behoefte aan nultredenwoningen in de periode 2011 t/m 2020 met nog 800 woningen toeneemt.

Vraag naar woningen in combinatie met zorg

In de nota is ook een analyse opgenomen van vraag en aanbod van woningen in combinatie met zorg. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar behoefte aan 24-uurszorg en zorg op afroep:

- op grond van extrapolatie van landelijke kengetallen wordt berekend dat de "behoefte aan 24-uurs zorg onder ouderen toeneemt van 500 huishoudens in 2011 tot 660 huishoudens in 2020. Een behoorlijke toename van 32%, die deels via nieuwbouw zal moeten worden opgevangen".
- "de behoefte aan wonen met zorg op afroep van ouderen neemt eveneens sterk toe, van 950 huishoudens in 2011 tot 1.290 huishoudens in 2020. Deze toename kan op veel manieren worden opgevangen. In het verleden werd deze zorg vrijwel alleen in verzorgingshuizen geboden, maar op dit moment kan dit zorgniveau in een steeds groter deel van de woningvoorraad gegarandeerd worden. Hiermee kan steeds vaker tegemoet worden gekomen aan de wens van ouderen om in de eigen woning te blijven wonen".

Woningbouwprogrammering 2012-2020

De woningbouwprogrammering 2012-2020 weerspiegelt de crisisperiode. Een achterblijvende vraag naar woningen, uitblijvende investeringen en gemeentelijke bezuinigingen vormen de achtergrond van de nota. In plaats van veel nieuwe plannen, is het wegbestemmen van plancapaciteit het kenmerk van het programma (600 woningen). Ook wordt vanwege de grote onzekerheid een planningshorizon aangebracht tot 2015.

Vraag en aanbod in de Woningbouwprogrammering 2010-2020

In de nota is geen invulling gegeven aan de afspraak uit het Woonconvenant om in de woningbouwprogrammering concrete aantallen levensloopbestendige woningen op te nemen. Wel worden bij het onderdeel 'Wonen en zorg' een aantal beleidsuitgangspunten geformuleerd:

- "Als gevolg van de vergrijzing neemt de behoefte aan wonen met zorg toe. Het gaat hierbij om zowel zelfstandig wonen (extramurale zorg op afroep/naar behoefte) als om wooneenheden waar 24-uurszorg noodzakelijk is (intramuraal zorg). Dit vereist de komende jaren een nauwe samenwerking met de vastgoed- en zorgaanbieders om een passend aanbod van zorgwoningen te realiseren verspreid over de stad en haar dorpen. Dit leidt zo mogelijk tot vervanging (geheel of gedeeltelijk) of nieuwbouw van mogelijk eerdere reguliere woningbouwprojecten.
- Zorggerelateerde woningen worden qua aantallen in eerste instantie binnen de woningbouwafspraken met de provincie gerealiseerd. Dit betekent dat zij vooralsnog niet als extra capaciteit worden toegevoegd".
- Bij de toenemende behoefte is levensloopgeschikt bouwen noodzakelijk en zal deze behoefte nadrukkelijk verdisconteerd worden in de herprogrammering, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar intramuraal- en extramuraal wonen.
- Uit het woningmarktonderzoek blijkt dat de nadruk gelegd dient te worden op nultredenwoningen. Dit vertaalt zich in grondgebonden koopwoningen en huurappartementen. Ook het op maat snijden van een betaalbaar en levensloopbestendig woningareaal ten behoeve van de verschillende doelgroepen wordt in de toekomst de inzet.

Woonservicezones

In het Masterplan uit 2004 werd voorzien in een twaalfstal woonservicezones in de gemeente. In het Actieprogramma prestatieafspraken Woonconvenant 2010 – 2014 werd aangegeven dat dit beleid zou worden voortgezet: “De gemeente en de corporaties streven nog steeds naar de ontwikkeling van woonservicezones, zoals opgenomen in het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg 2004-2015. Dit vanwege de efficiëntie van het koppelen van diverse voorzieningen in een woonservicezone (zowel fysieke als sociale voorzieningen).”

In 2011 wordt de raad in een raadsmededeling geïnformeerd over de voortgang van het project Bloemschevaert. Toegelicht wordt dat een nieuw bestemmingsplan ‘Herontwikkeling Bloemschevaert’ het mogelijk moet maken op de locatie één van door de gemeente gewenste woonservicezones te realiseren. Om dat te kunnen realiseren wordt door Aramis AlleeWonen en de gemeente Roosendaal een realisatieovereenkomst gesloten.

In 2013 wordt de Structuurvisie 2025 vastgesteld. In paragraaf 4.1. is een samenvatting opgenomen van de in 2008 vastgestelde Toekomstvisie, waarbij als één van de relevante punten voor de Structuurvisie wordt genoemd dat “tevens de woonservicezones en ontmoetingsplekken sterker zullen worden ontwikkeld”. In het vervolg van de Structuurvisie wordt niet meer expliciet ingegaan op de verdere ontwikkeling van de woonservicezones. Wel wordt onder de titel ‘Combinaties wonen en zorg’ als één van de projecten benoemd dat “in nauwe samenwerking met de zorgaanbieders een ontwikkelingsprogramma van zorg en zorgwoningen wordt ontwikkeld en het gewenste programma anterieur wordt vastgelegd. Waar mogelijk biedt de gemeente eigen locaties aan”.

Bij de reactie in ambtelijk wederhoor is als nadere toelichting daarop gegeven dat “vanuit ruimtelijke optiek in de Structuurvisie uit 2013 is opgenomen dat we zorgaanbod vooral op wijkniveau willen doorontwikkelen maar dat een gebouwde stedelijke voorziening vanwege praktische en financiële redenen niet altijd noodzakelijk is. In die zin is dit dus een nuancering ten opzichte van het eerdere beleid.”

In de Raadsmededeling van 14 februari 2014 wordt aangegeven dat alle prestatieafspraken uit het Woonconvenant 2010-2014 zijn afgewerkt. Daaraan wordt wel toegevoegd: “Sommige ontwikkelingen moeten we meenemen naar de volgende prestatieafspraken. Met name op het onderdeel wonen/welzijn/zorg heeft het rijksbeleid geleid tot een aanpassing van de ambities. Het Rijk heeft gedurende de looptijd van de prestatieafspraken ingezet op het scheiden van wonen en zorg. Daarbij is het beleid in de AWBZ en de WMO fors gewijzigd. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat belangrijke partners in de zorg een ander (investerings)beleid zijn gaan volgen. Het gevolg daarvan is dat gemeente en corporaties in de volgende periode, wanneer er meer duidelijkheid is over de impact van het rijksbeleid, opnieuw moeten bekijken hoe aan het onderdeel wonen/welzijn/zorg invulling kan worden gegeven.”

In de Programmabegroting 2015 wordt het Masterplan 2004 onder verwijzing naar het beleid m.b.t. de woonservicezones nog steeds als een van de actuele beleidskaders genoemd. Ook in recente bestemmingsplannen (2013: De Landerijen, 2014: Wouwse Plantage, Kalsdonk) is dit opgenomen als één van de beleidskaders die op het bestemmingsplan van toepassing zijn.

Aandachtspunt gemeenteraad: positie van allochtone ouderen

In de voorbereiding van het onderzoek heeft een gesprek plaats gehad met een aantal leden van de gemeenteraad. Eén van hen wees daarbij op de speciale positie van allochtone ouderen. Zeker in het licht van de groeiende noodzaak mantelzorg te leveren, is dit belangrijk. Allochtone ouderen hebben vaak pas later in de gaten dat ze aanpassingen in de woning nodig hebben. Ze willen graag lang in de eigen wijk blijven wonen, dichtbij familie en vrienden.

In het onderzoek is geconstateerd dat in de vroegere fase van beleidsontwikkeling aparte aandacht was voor de positie van oudere allochtonen.

- In de nota 'WONEN in Roosendaal, de nieuwe visie op het WONEN' (2001) werd geconstateerd: "In Roosendaal wonen ten opzichte van andere West-Brabantse gemeenten relatief veel allochtone mensen. Deze situatie vloeit mede voort uit de centrumfunctie die Roosendaal heeft als woon- en werkstad. Inmiddels behoort een deel van deze mensen tot de senioren. Zij dragen ook bij aan de diversiteit van de woonvraag van senioren. De gemeente en corporaties beseffen terdege dat ook deze groep op zichzelf zeer divers is. Oudere allochtonen zullen in verband met taal- en culturele achtergrond graag in de buurt van bekenden en familie blijven wonen. De corporaties zullen in deze buurten concepten ontwikkelen die voorzien in de divers samengestelde vraag van allochtone senioren. Zij denken dan niet aan specifieke woongebouwen voor deze groepen, maar vooral aan flexibiliteit bij het ontwerp van woningen, zodat woning relatief eenvoudig kunnen worden aangepast aan de wensen".

Een knelpunt is de toegankelijkheid van aan het WONEN gerelateerde zorgvoorzieningen aan mensen uit andere culturen. De zorg- en welzijnsorganisaties zullen naar wegen moeten zoeken om de 'drempel' voor vooral allochtone senioren te verlagen. Het opzetten van wijkgerichte voorzieningen is daarbij een optie waardoor in ieder geval de fysieke afstand wordt verkleind.

- In het Masterplan (2004) werd geconstateerd "dat er behoefte is aan specifieke voorlichting over welzijn en zorg aan allochtonen. Zij spreken de Nederlandse taal soms onvoldoende en kennen de weg naar diverse zorg- en welzijnsvoorzieningen niet of nauwelijks." En in de paragraaf Visie werd daaraan toegevoegd: Een bijzonder aandachtspunt is de wijze van inspelen op de soms specifieke behoeften van allochtone zorgvragers. Uit de analyse blijkt dat deze groep flink zal toenemen, met name ook in bepaalde wijken. Om een goede invulling te kunnen geven aan de specifieke behoeften van allochtone zorgvragers zullen de allochtonen hier zelf bij betrokken moeten worden.

In de beleidsdocumenten uit latere fasen (Woonvisie 2010-2020, Woonagenda 2015) wordt niet meer afzonderlijk ingegaan op de positie van allochtone ouderen.

3.2 Beleidsrealisatie

Evaluatie Woonconvenant Roosendaal 2002-2005 (oktober 2009)

Tussen de gemeente en de woningcorporaties werd in 2002 het 'Woonconvenant 2002-2005' gesloten. Om uitvoering te geven aan het daarna tot stand gekomen Masterplan Wonen-zorg-welzijn, werd in 2005 het 'Woonconvenant Plus 2005' voorbereid. Het is echter niet gekomen tot ondertekening door partijen.

In 2009 heeft het College de raadsmededeling 'Evaluatie Woonconvenant Roosendaal 2002-2005 en proces nieuw woonconvenant 2010-2014' aan de gemeenteraad toegezonden. Hierin is een evaluatie opgenomen van het in 2002 gesloten 'Woonconvenant 2002-2005'. In de inleiding wordt aangegeven dat daarbij ook de afspraken uit het 'Woonconvenant Plus 2005' betrokken zijn.

Uit de nota blijkt dat er tussen gemeente en corporaties overeenstemming over was dat extra aandacht nodig was voor de huisvesting van ouderen. Als één van de ambities was opgenomen: "Door vergrijzing en extramuralisering neemt het tekort aan geschikte woningen voor ouderen toe. Door aanpassing van de bestaande bouw en nieuwbouw moet het aantal voor ouderen geschikte woningen in de huursector toenemen".

Dit werd echter niet uitgewerkt in concrete afspraken. Bij het onderdeel Herstructurering wordt onder 'wat is gerealiseerd?' geconstateerd: "In de woningbouw-programmering kan de gemeente bepalen welke woningen levensloopbestendig gebouwd moeten worden, van deze mogelijkheid wordt nog geen gebruik gemaakt. Er is geen eenduidige opvatting over een definitie van levensloopbestendigheid".

Realisatie Actieprogramma Woonconvenant 2010-2014 (2014)

In maart 2014 informeert het college de gemeenteraad over de resultaten van de prestatieafspraken.¹⁰ Men constateert dat nog voor het aflopen van de convenantsperiode alle afspraken zijn 'afgewerkt'. Die opmerking is ook in Jaarstukken 2013 terug te vinden.¹¹

Alleen op het gebied van wonen en zorg moeten sommige afspraken worden meegenomen naar een volgende periode, zo stelt de gemeente. De reden hiervoor is dat door de beleidsontwikkelingen op onder meer AWBZ en Wmo, het investeringsbeleid van partners in de zorg is veranderd.

De centrale afspraken uit het convenant, namelijk die over het inventariseren van aanbod van en vraag naar levensloopbestendige woningen en het naar aanleiding daarvan vaststellen van de opgave, blijken niet gerealiseerd. Ook het onderzoek naar de haalbaarheid van zorgsteunpunten is er niet gekomen. Volgens gesprekspartners bij de gemeente zijn deze voornemens gesneuveld in de bestuurlijke drukte die de drie decentralisaties met zich mee brachten.¹²

Vanuit AlleeWonen wordt benadrukt dat weliswaar tussen gemeente en woningcorporatie weinig kwantitatieve afspraken zijn gemaakt over de opgave op gebied van ouderenhuisvesting, maar in de convenantsperiode juist veel concrete resultaten zijn geboekt, te weten de toevoeging van 616 geschikte nieuwbouwappartementen (waarvan 361 verzorgd wonen).

Op het moment van het onderzoek geeft AlleeWonen aan dat ze bezig zijn om in kaart te brengen welke van hun voorraad levensloopgeschikte woningen eventueel geschikt te maken zijn voor verzorgd wonen door kwetsbare ouderen met een beperking.

¹⁰ Raadsmededeling van 14 februari 2014. Besproken in bestuurlijk overleg 21-11-2013.

¹¹ Gemeente Roosendaal, Jaarverslag 2013, p. 48.

¹² Ook uit eerder onderzoek van de rekenkamer West-Brabant kwam naar voren dat lang niet altijd alle afspraken worden nagekomen. Na een evaluatie in 2010 schrijft de rekenkamer: 'Het is in de weerbarstige praktijk van wonen, zorg en welzijn ook niet te verwachten dat alle afspraken binnen de planperiode geheel gerealiseerd kunnen worden' (p26).

Het voornemen om bij renovaties woningen altijd levensloopbestendig te maken, is niet nageleefd. AlleeWonen geeft aan dat levensloopbestendigheid wel altijd een thema is. Wil men overgaan tot het aanpassen van een woning dan moet dat wel haalbaar zijn. Wanneer de investeringen te groot zijn, doet men het niet. Als voorbeeld wijst men op de renovatie van de Westrand portieketagewoningen. Die woningen zijn alleen levensloopbestendig te maken door liften aan te brengen, drempels te verlagen en het automatiseren van deuren. Zelfs dan is de woning lang niet zo geschikt als een nieuwbouwseniorenwoning. In de Westrand is dan ook expliciet gekozen voor de huisvesting van jonge starters tegen een lage huurprijs, ook een belangrijke doelgroep voor AlleeWonen om te huisvesten.

Woonservicezones

In het beleid was voorzien in de ontwikkeling van twaalf woonservicezones. Er zijn in het onderzoek geen documenten aangetroffen waarin op systematische wijze inzicht en de voortgang en stand van zaken wordt gegeven. Vanuit de gemeente is desgevraagd aangegeven dat er geen woonservicezones zijn gerealiseerd in de vorm zoals dat in het Masterplan was voorzien. Wel is in de ISV-2 periode (2006-2010) aan vier woonservicezones elk € 100.000,- toegekend.¹³ Het betreft Kortendijk/ Bloemsche Vaert, Kalsdonk Centrum, Burgerhout Knipplein en Kroeven. De bijdragen zijn opgenomen in de grondexploitaties van de gemeentelijke projecten. De projecten hebben, zo wordt aangegeven, er toe geleid dat in elk van de bovengenoemde wijken concentraties van zorgvoorzieningen zijn gerealiseerd.

Het geluid van de doelgroep.

Medio 2013 maakt de Seniorenraad Roosendaal de balans op van een kleine tien jaar ouderenbeleid in de gemeente. Het uitgangspunt daarbij was het project Roosendaal Ouderenproof uit 2004. Dat rapport bevatte een groot aantal aanbevelingen gericht op het zelfstandig blijven wonen van ouderen. Daarbij ging het om tips voor de woning zelf (levensloopbestendig maken), de woonomgeving (toegankelijk, ook via openbaar vervoer, schoon en veilig), de woonruimteverdeling (toewijzing) en informele zorg (faciliteren mantelzorg).

De Seniorenraad constateert teleurgesteld dat maar heel weinig van deze aanbevelingen zijn overgenomen door de gemeente (Seniorenraad 2013). Dat geldt overigens niet alleen voor het beleidsveld wonen. Ook op thema's als gezondheid, welzijn en veiligheid is volgens de Seniorenraad nog een wereld te winnen. De Seniorenraad pleit voor een brede inventarisatie van noden om daarna een wijkgerichte projectstructuur op te zetten om de ambities ten aanzien van wonen, welzijn en zorg invulling te geven.

3.3 Nieuw beleid

Woonagenda 2015

In 2014 treedt een nieuw college aan. Het college kondigt aan de regie op het woondossier te willen oppakken.¹⁴ Daarvoor maakt het college een start met het opstellen van een nieuwe woonvisie: de Woonagenda Roosendaal 2015. Ten behoeve van het opstellen van die agenda laat de gemeente een onderzoek uitvoeren naar de Roosendaalse woningmarkt (Fakton/SmartAgent 2014). Daaruit komt

¹³ Naast deze toekenning uit ISV-middelen is (zie par. 3.1) in de kadernota 2009 € 725.000 beschikbaar gesteld voor de periode 2008 t/m 2010 vanuit de algemene middelen.

¹⁴ Raadsmededeling 22 juli 2015

een vooral kwalitatief beeld van de vraag naar woningen. Uit de berekeningen van de Provincie Noord-Brabant¹⁵ blijkt in 2014 dat Roosendaal tot 2030 3.940 extra woningen nodig heeft boven op de voorraad van 33.490 woningen in dat jaar. Aangezien de Structuurvisie 2025 als kader aangeeft dat er geen nieuwe stedelijke uitbreidingen gewenst zijn, dienen die extra woningen binnen de stedelijke contouren gevonden te worden. Dit zijn de uitgangspunten voor een participatief proces waarin via zogenoemde woontafels met stakeholders wordt gepraat over opgave, mogelijkheden en uitvoering van een nieuwe agenda.

Eind maart 2015 stelt het college vervolgens de Woonagenda Roosendaal 2015 vast, die eind april door de raad wordt vastgesteld. De gemeente heeft als doelen het 'faciliteren, stimuleren en experimenteren', teneinde in 2020 minimaal 232 nieuwe woningen te hebben toegevoegd aan de voorraad (137 koop, 95 huur). Die voorraad, aldus de Woonagenda, zal zoveel mogelijk levensloopgeschikt moeten zijn. Ouderen, die op zoek zijn naar een geschikte woning verdienen volgens de agenda steun van de gemeente. Ouderen vormen echter geen specifieke groep die extra aandacht verdient in de nota. Dat zijn in de woonagenda de jongeren (met kleine beurs), arbeidsmigranten (recente aangekomen) en statushouders. Tot slot neemt de gemeente zich voor een consortium te stimuleren dat levensloopgeschikte woningen en concepten van wonen-zorg gaat aanbieden. Hiervoor zijn lokale marktpartijen belangrijke partners.

Vraag en aanbod in de Woonagenda 2015

Er zijn geen analyses opgenomen van de ontwikkeling van vraag en aanbod. De Woonagenda bevat alleen voornemens van kwalitatieve aard:

- De kracht van de dorpen is het excellent woonmilieu. In de dorpen wordt tevens meer focus gelegd op de ontwikkeling van woningen voor de doelgroep ouderen;
- we geven ruimte aan nieuwe woon-zorgconcepten;
- gemeentelijke middelen voor zorg moeten bijdragen aan een betere match tussen wonen en zorg. Samen met zorgpartijen en corporaties wordt gekeken hoe gemeentelijke middelen het beste kunnen samengaan met investeringen van zorgpartijen en huisvesters;
- we faciliteren onze lokale zorgaanbieders in nieuwe woon-zorgproducten, zoals het Zorgeloos Wonen van Groenhuijsen;
- naast grootschalige zorgconcepten streven we naar kleinschaliger concepten in de dorpen en wijken;
- we zetten samen met lokale marktpartijen een consortium op om programma's voor energie, levensloopgeschiktheid en wonen met zorg aan te kunnen bieden;
- we faciliteren marktinitiatieven voor een dergelijk consortium;
- we zoeken partners om mee te investeren in het verduurzamen van de woningvoorraad en het opstarten van het consortium.

Als vervolg op de Woonagenda gaat de gemeente aan de slag met het opstellen van een woningbouwprogramma. Dit staat voor de zomer van 2015 op de rol. De gemeente heeft ook het voornemen om jaarlijks, te beginnen in het najaar van 2015, via een wooncongres de voortgang op het woondossier in de gemeente te volgen.

¹⁵ Bevolkingsprognose.brabant.nl (hoofdstuk 9)

Nieuw woonbeleid

De Woonagenda vormt de basis voor een nieuw woonbeleid. In zijn inleiding spreekt de wethouder over een 'complete kanteling van de aanpak van de woningmarkt'. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat er zeer beperkt ruimte zal zijn voor uitbreiding van de voorraad. Het creëren van voldoende aanbod levensloopbestendige woningen zal daarom vooral door transitie van de bestaande voorraad moeten plaatsvinden. In de prestatieafspraken met de corporaties zal hiervoor aandacht komen. Afspraken maken en samenwerken met relevante partijen worden de kenmerken van het woonbeleid in de nabije toekomst. In de Woonagenda worden lokale marktpartijen genoemd als 'consortiumpartners' om een aantal beleidsdoelen, waaronder het verzorgen van levensloopbestendige woningen, te realiseren. Het betreft de corporaties¹⁶, maar ook aannemer(s), makelaar(s) en bank(en), waarmee al eerder ervaring is opgedaan in een pilot verduurzaming woonomgeving. Zij kunnen ook ouderen complete pakketten aanbieden om de woning geschikt te maken, inclusief speciale financieringsvormen. Een belangrijk verkooppunt daarbij is het duurzamer maken van de woning waarmee de woonlasten sterk worden teruggebracht. In de 'slipstream' daarvan kan de woning levensloopbestendig worden gemaakt.

De gemeente hecht er daarbij waarde aan dat het lokale bedrijven betreft, die goed zijn ingebed in de lokale samenleving. Zo blijft ook de werkgelegenheid binnen de grenzen van de gemeente.

Bijeenkomst Ondernemerskansen in de seniorenhuisvesting

Illustratief voor de aanpak waarin met alle relevante partijen wordt samengewerkt, is de bijeenkomst 'Ondernemerskansen in de seniorenhuisvesting' die op 23 juni 2015 plaatsvindt. De organisatie daarvan is in handen van Kamer van Koophandel, gemeente en het Care Innovation Centre (CIC). Dat CIC zelf is ook een organisatie waarin vele zorggerelateerde partijen uit overheid, onderwijs en bedrijfsleven én burgers ('quadrupel helix') zijn samengekomen om zorginnovaties toegankelijker te maken voor de consument.

Het CIC organiseert ook het Huis van Morgen. In dat Huis van Morgen, dat in het voorjaar van 2015 open ging, presenteren innovatieve zorgondernemers hun nieuwste producten en hulpmiddelen die gericht zijn op de langer thuiswonende ouderen.

De gemeente zelf zal de consortiumpartners stimuleren en faciliteren. Ze heeft daarvoor een aantal potentiële instrumenten voor ogen, te weten:

- Grondbeleid: variëren in grondprijs ten behoeve sociale doelen/kwetsbare groepen. Deze mogelijkheid wil de wethouder in de volgende P&C-cyclus in de raad bespreken.
- Als grond in handen is van een ontwikkelaar kan bezien worden of de gemeente de grond kan verwerven via grondruil.
- Vastgoedbeleid: gemeente heeft ca. 220 panden in eigendom. Er moet goed vastgesteld worden wat behouden moet blijven, wat geschikt is voor andere functies, wat verkocht moet worden et cetera.
- Garantstellingen: als het gaat om kwetsbare groepen, om gewenste gebiedsontwikkeling en als het risico te overzien is, kan de gemeente via garantstellingen gewenste ontwikkelingen stimuleren.
- Experimenteren met de inzet van Wmo-gelden.

¹⁶ Wethouder Theunis zei bij de raadsbehandeling van de Woonagenda 'morgen' met de corporaties om de tafel te gaan.

- Stimuleren dat in de bouwketen in een vroeg stadium wordt geanticipeerd op het levensloopbestendig laten zijn van woningen. Daarmee wordt de noodzaak voorkomen van individuele aanpassingen met behulp van Wmo-gelden.
- Door vergunningen te verschaffen; geen belemmeringen opwerpen in bestemmingsplannen/omgevingsplan. Nu al zijn er geen belemmeringen voor de zogenoemde mantelzorgwoning.

Aan de vraagzijde van de woningmarkt, de ouderen, hoopt de gemeente via 'verleiding' mensen te bewegen op tijd uit te zien naar een woning die geschikt is om ouder in te worden. Dit stimuleert de dynamiek op de markt, waardoor mogelijk meer ruimte ontstaat voor starters, terwijl extra kosten voor woning-aanpassingen misschien kunnen worden voorkomen. Ook dit stimuleren van doorstroom zal een thema van de prestatieafspraken kunnen worden.

Wmo beleid

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven is sinds 2015 de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) van kracht. Gemeenten hebben daarmee de verantwoordelijkheid gekregen voor de begeleiding en ondersteuning van een grote groep ouderen met een lichte zorgvraag die langer zelfstandig willen blijven wonen.

De gemeente Roosendaal heeft zich op de invoering van de Wmo 2015 voorbereid samen met regiogemeenten Zundert, Etten-Leur, Moerdijk, Halderberge en Rucphen. De overgang naar de Wmo is beschreven in het Beleidsplan Wmo 2015-2016, Goed voor elkaar.

Een centraal uitgangspunt van de transitie is wat mensen wel kunnen in plaats van wat zij niet kunnen. Voor het beleid betekent dat het volgende:

- Als ondersteuning nodig is, wordt allereerst gekeken naar wat inwoners, eventueel samen met het eigen sociale netwerk, kunnen en wordt de hulp dichtbij georganiseerd.
- Voor diegenen die, ook met steun van de omgeving, niet zelfredzaam kunnen zijn, is er op participatie gerichte ondersteuning en/of passende zorg.
- De meest kwetsbare mensen krijgen recht op passende zorg in een beschermde, intramurale omgeving.

De nota bevat geen concrete verwachtingen over aantallen zorgvragende ouderen, noch over de gevolgen voor de woningmarkt.

De gemeente heeft voor 2015 een beleidsarme invoering van de Wmo voorzien. Pas voor 2016 zijn wijzigingen te verwachten. Dat betekent dat er in 2015 voor mensen die gebruikmaakten van Wmo en AWBZ niets veranderd. Huishoudelijke hulp bijvoorbeeld, van belang voor ouderen die thuis willen blijven wonen, blijft beschikbaar. Voor woningaanpassingen in het kader van de Wmo stelt de gemeente een budget van €500.000 beschikbaar.

Overigens is het beleid nog lang niet uitgekristalliseerd. De vertegenwoordiger van de gemeente wijst bijvoorbeeld op de situatie van thuiswonenden met een lichte ZZP-status. Zij hebben soms hulp nodig bij het eten. In de oude situatie werd dit 'meegenomen' in de zorg die via de AWBZ werd vergoed, hoewel het eigenlijk niet in dat takenpakket van een wijkverpleegkundige hoort. Nu het onder de Zorgverzekeringswet valt en zorgverzekeraars de uitvoering borgen, gebeurt dat niet meer. Deze groep wordt dan verwezen naar ondersteuning in het kader van de Wmo. Daar is nu nog geen passend aanbod voor.

Beleidslijn AlleeWonen

Binnen de grootste woningbouwcorporatie in Roosendaal, AlleeWonen blijkt anno 2015 enige terughoudendheid te bestaan waar het gaat om de beoordeling van de toekomstige vraag naar levensloopbestendige woningen. Men constateert dat de behoefte aan levensloopgeschikte woningen niet recht evenredig groeit met de toename van het aantal ouderen. In de praktijk ziet men dat de verhuur van seniorenwoningen moeizamer verloopt, waar er voorheen lange wachtlijsten waren voor dit type woning.

AlleeWonen wijt dit aan een aantal zaken:

- Senioren die in een koopwoning wonen, krijgen in deze tijd moeilijker hun woning verkocht en verhuizen minder gauw naar een seniorenwoning.
- Voor zowel seniore huurders als kopers geldt dat zij na een verhuizing naar een seniorenwoning vaak meer geld kwijt zijn aan woonlasten dan voorheen. De woonlasten van senioren zijn over het algemeen laag (€ 500 - € 750; Bureau-Vijftig 2015). Ook deze overweging speelt een rol bij de beslissing om niet te verhuizen.
- Ten slotte zijn senioren van nu over het algemeen tot op hoge leeftijd gezond en staan ze nog midden in het leven: zij ervaren nog geen beperkingen, waardoor er geen noodzaak is om te verhuizen, en zij hebben ook minder behoefte om alleen tussen mensen van hun eigen leeftijd te wonen. Zij voelen zich nog niet oud en gedragen zich ook niet als zodanig.

AlleeWonen zal daarom vooralsnog niet meer complexgewijs woningen geschikt maken.

3.4 De raad

Het college informeert de raad via Raadsmededelingen. De frequentie van het gebruik van deze mededelingen neemt af. De mededelingen hebben een relatief formeel karakter.

Het college gaat er meer op over om de raad via brieven te informeren. Dat wordt als een minder 'zwaar' medium ervaren. In voorgaande jaren waren er jaarlijks wel honderden raadsmededelingen, nu gaat het om enkele tientallen per jaar.

Het thema ouderenhuisvesting is de afgelopen jaren niet veel in de gemeenteraad aan de orde geweest.

Het woonconvenant 2011 bijvoorbeeld is door middel van een raadsmededeling ter kennisname aan de raad aangeboden. Deze raadsmededeling is niet ter bespreking geagendeerd. De voor meer uitleg vatbare mededeling dat de afspraken uit het convenant waren 'afgewerkt', was voor de raad evenmin een aanleiding voor bespreking.

Ook de Seniorenraad Roosendaal ervaart maar weinig betrokkenheid van de gemeenteraad met het ouderendossier. Deze adviesraad¹⁷ vraagt zich bijvoorbeeld af waarom er in de raad wel vaak aandacht is voor jongeren en zelden voor ouderen. Dat bleek ook bij de behandeling van de Woonagenda in de raad. Veel fracties vroegen extra aandacht voor jongeren op de woningmarkt. Deze groep wordt blijkbaar als zodanig kwetsbaar gezien dat extra aandacht nodig is. Ouderen

¹⁷ De Seniorenraad houdt in 2015 op te bestaan nu de subsidie is stopgezet.

kwamen relatief beperkt aan de orde. De raad nam een amendement aan waarin het college wordt opgedragen de haalbaarheid te onderzoeken van kleinschalige woonzorgconcepten, met name de bereidheid van ouderen om daar naar toe te verhuizen.¹⁸ Ouderen met een andere culturele achtergrond en hun problematiek in het licht van wonen en zorg kwamen niet ter sprake.

De geïnterviewde raadsleden gaven aan dat naar verwachting het thema ouderenhuisvesting wel vaker aan de orde zal komen in de nieuw ingestelde Audit Commissie Sociaal Beleid.

In de voorbereidingen voor de Woonagenda, via de woontafels, waren wel raadsleden aanwezig.

¹⁸ <http://roosendaal.notubiz.nl/vergadering/160098/gemeenteraad+22-04-2015>

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 De vragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen voor zover die betrekking hebben op de situatie in Roosendaal. Deze vragen luiden:

Hoofdvraag:

In hoeverre is het huisvestingsbeleid voor ouderen bij de gemeenten Geertruidenberg en Roosendaal als doeltreffend, doelmatig en actueel aan te merken? Wat kunnen de gemeenten van elkaar leren op dit beleidsdossier?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is deze uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Visie

1. Heeft de gemeente Roosendaal een visie ten aanzien van het huisvesten van senioren? Zo ja, hoe is in die visie de doelgroep senioren omschreven?

Inzicht in vraag en aanbod

2. In hoeverre heeft de gemeente Roosendaal een actueel beeld van de markt voor ouderenhuisvesting? Hoe ziet het beeld eruit (vraag – aanbod)?
3. In hoeverre heeft de gemeente Roosendaal een actueel beeld van de consequenties van de extramuralisering van lichte zorgbehoevenden en de overheveling van ondersteuningstaken naar de Wmo voor ouderenhuisvesting? Hoe ziet het beeld eruit?

Doeltreffendheid en doelmatigheid

4. Heeft de gemeente Roosendaal op basis van haar visie, de actuele marktsituatie en de veranderingen in het zorg- en welzijnsbeleid uitgewerkt in concrete beleidsplannen voor ouderenhuisvesting?
5. Bevatten de beleidsplannen prestaties, zijn deze prestaties SMART geformuleerd en zijn de relevante samenwerkingspartijen benoemd en zijn hiermee afspraken gemaakt? Werden en worden beoogde prestaties gemonitord en geëvalueerd? Zo ja, vanaf wanneer wordt dit gemonitord en geëvalueerd en wat zijn de conclusies? Welke verklaringen zijn te geven voor het wel of niet bereiken van beoogde prestaties?
6. Zo nee, wat zijn hiervan de redenen? Is op basis van de beschikbare kennis en documenten toch aan te geven of beoogde prestaties worden gerealiseerd? Welke verklaringen zijn te geven voor het wel of niet bereiken van beoogde prestaties?
7. Bevatten de beleidsplannen sturingsinstrumenten die de gemeente inzet en wordt in de plannen onderbouwd op welke wijze deze kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van beoogde prestaties? In hoeverre zijn en/of worden deze instrumenten daadwerkelijk ingezet? Monitort en evalueert de gemeente in hoeverre het gebruik van de instrumenten bijdraagt aan het bereiken van de beoogde prestaties? Zo nee, wat zijn hiervan de redenen?
8. Heeft de gemeente Roosendaal financiële kaders gesteld voor de uitvoering van het ouderenhuisvestingsbeleid? Zo ja, hoe zien deze eruit? Heeft er een afweging plaatsgevonden tussen het nut en de noodzaak en de kosten?

9. Heeft de gemeente Roosendaal de beoogde prestaties gerealiseerd binnen de financiële kaders? Zo nee, wat is/zijn daarvan de reden(en)?

Informatievoorziening aan de raad

10. Is de gemeenteraad Roosendaal voldoende geïnformeerd over het beleid en bereikte prestaties ten aanzien van ouderenhuisvesting?
11. Is de gemeenteraad Roosendaal voldoende geïnformeerd over de financiële kaders en de uitgaven ten aanzien van ouderenhuisvesting?
12. Heeft de gemeenteraad Roosendaal adequaat uitvoering kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken?

Leereffecten

13. Waar liggen in de gemeente Roosendaal mogelijkheden tot verbetering van het ouderenhuisvestingsbeleid?
14. Waar liggen hier mogelijkheden tot verbetering van de informatievoorziening richting de gemeenteraad?
15. Wat kan Roosendaal leren van Geertruidenberg op dit beleidsdossier?

4.2. Antwoord

In deze paragraaf wordt het antwoord op de deelvragen gegeven. De beantwoording heeft met name betrekking op de periode 2010-2014; waar relevant worden ook ontwikkelingen in de voorafgaande periode er bij betrokken.

De gemeente heeft in 2015 de nieuwe Woonagenda vastgesteld. Om de conclusies en met name de aanbevelingen in perspectief te plaatsen wordt bij de beantwoording ook ingegaan op het daarin voorgenomen beleid.

Visie en doelgroep

De basis voor het beleid is gelegd in het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg uit 2004. Hierin wordt als doel geformuleerd dat idealiter iedere 55+er in 2015 in een levensloopbestendige woning zou moeten kunnen wonen.

Het beleid voorziet daarom in de ontwikkeling van een substantieel aantal levensloopbestendige woningen. Voor inwoners met verdergaande beperkingen wordt de ontwikkeling van zorgwoningen voorzien, met daarbij onderscheid naar wonen in woonzorgcomplex (aanleunwoningen, inleunwoningen, serviceflat), beschut wonen en cluster wonen.

De ontwikkeling van de levensloopbestendige woningen staat niet op zich, maar past in een bredere context waarin wordt uitgegaan van de realisatie van twaalf woonservicezones. In de meest uitgebreide vorm zou dit bestaan uit een steunpunt van waaruit zorg verleend wordt, een dienstencentrum voor welzijnsvoorzieningen, informatie en advies en eerstelijnsvoorzieningen. Daaromheen staan idealiter diverse typen woningen die geschikt zijn voor mensen met en zonder hulpvraag, in totaal voor zo'n 5.000 tot 10.000 inwoners. Goed openbaar vervoer en de aanwezigheid van primaire winkelvoorzieningen zijn eveneens gewenst.

In de Woonvisie 2010-2020 wordt op het punt 'Huisvesting ouderen' het beleid uit het Masterplan voortgezet, zodat de visie uit het Masterplan de gehele periode 2004-2014 leidend is geweest.

In de recente Woonagenda 2015 benadrukt de gemeente dat het woonbeleid in belangrijke mate met en door de Roosendaalse samenleving moet worden vormgegeven. De rol van de gemeente is daarin om te stimuleren, faciliteren,

experimenteren en te ondersteunen in een markt die kantelt van aanbod- naar vraaggericht.

Specifiek ten aanzien van de ouderenhuisvesting hoopt de gemeente ouderen te kunnen bewegen op tijd door te stromen naar een geschikte woning. Daarbij wil zij deze groep, die niet exact is omschreven, ondersteunen met een aanbod van lokale partijen.

In de huidige visie van de gemeente worden ouderen niet genoemd als kwetsbare groep waar extra aandacht voor nodig is. Jongeren, arbeidsmigranten en statushouders vormen de aandachtsgroepen. Ook de gemeenteraad heeft ouderen niet op het netvlies als bijzondere aandacht vragende groep.

Inzicht in vraag en aanbod

In het Masterplan wordt naast de gevolgen van vergrijzing ook rekening gehouden met de gevolgen van extramuralisering. Er wordt van uitgegaan dat als gevolg hiervan het aantal intramurale plaatsen (voor overigens zowel ouderen met beperkingen als vroeggehandicapten) zal afnemen van ca. 1.100 in 2003 tot ca. 500 in 2015.

In combinatie met het uitgangspunt dat in 2015 elke 55+er en vroeggehandicapte in een levensloopbestendige woning moet kunnen wonen wordt berekend dat in 2015 in totaal 13.300 levensloopbestendige woningen nodig zijn, waarvan ruim 2.500 zorgwoningen. Een nuancering bij dit hoge aantal daarbij is wel dat ook een nog niet aangepaste, maar wel eenvoudig aanpasbare woning als levensloopbestendig wordt aangemerkt.

In de Woonvisie 2010-2020 werd geraamd dat er op dat moment ca. 6.000 à 6.500 levensloopbestendige woningen beschikbaar waren. Op basis daarvan werd geconstateerd dat voor de periode tot 2020 nog circa 5.000 levensloopgeschikte woningen extra nodig zouden zijn.

In de Woonvisie werd niet meer ingegaan op de gevolgen van extramuralisering c.q. het aantal benodigde/beschikbare zorgwoningen.

In het in 2011 uitgevoerde Woningmarktonderzoek 2011 werd een andere benadering gevolgd. De vraag werd niet uitgedrukt in aantallen levensloopbestendige woningen, maar in het daarmee verwante (maar niet geheel overeenkomende) begrip nultredenwoningen.

Voor de prognose van de vraag wordt niet meer als uitgangspunt genomen dat alle 55+ers in een nultredenwoning moeten kunnen wonen, maar wordt uitgegaan van het aantal ouderen dat in de enquête had aangegeven binnen de volgende periode van vijf jaar 'verhuisgeneigd' te zijn. Uitgaande van een beschikbaar aanbod van 6.200 nultredenwoningen en rekening houdend met vrijkomende woningen i.v.m. verhuizing etc. wordt berekend dat er anno 2011 een actueel tekort is van circa 1.400 nultredenwoningen, wat tot 2020 toeneemt met nog eens 800 woningen.

De gemeente beschikt op het moment dat dit onderzoek wordt afgesloten niet over een actueel inzicht in het aantal levensloopbestendige woningen. In de reactie in ambtelijk wederhoor is door Allee Wonen aangegeven dat door de corporatie in periode 2010-2014 ruim 600 geschikte nieuwbouwappartementen aan de voorraad zijn toegevoegd. Niet bekend is welk aantal geschikte woningen in de particuliere sector gerealiseerd is.

Alhoewel de gemeente geen actueel inzicht heeft in het totale aanbod is duidelijk dat dit in 2015 aanzienlijk lager is dan het aantal dat in het Masterplan, Woonvisie

en woningmarktonderzoek als benodigd werd voorzien. Er worden desondanks geen knelpunten ervaren. Door woningbouwcorporatie AlleeWonen wordt geconstateerd dat de behoefte aan levensloopgeschikte woningen niet recht evenredig groeit met de toename van het aantal ouderen. Allee Wonen wijt dit aan een aantal zaken:

- senioren die in een koopwoning wonen, krijgen in deze tijd moeilijker hun woning verkocht en verhuizen minder gauw naar een seniorenwoning;
- voor zowel seniore huurders als kopers geldt dat zij na een verhuizing naar een seniorenwoning vaak meer geld kwijt zijn aan woonlasten dan voorheen;
- senioren van nu zijn over het algemeen tot op hoge leeftijd gezond en ervaren nog geen beperkingen, waardoor er geen noodzaak is om te verhuizen. Zij hebben ook minder behoefte om alleen tussen mensen van hun eigen leeftijd te wonen.

Dit sluit aan bij de bevindingen in paragraaf 3.5, waarin is ingegaan op de bevindingen in landelijk onderzoek naar de woonwensen van ouderen. Ook uit deze onderzoeken blijkt een lage verhuisgeneigdheid. Vaak genoemde redenen zoals zorgbehoefte, eenzaamheid en of kwaliteit van de leefomgeving bleken van ondergeschikt belang te zijn in de overweging te gaan verhuizen. De belangrijkste reden tot verhuizen is verslechtering van de gezondheid.

Woonvisie 2015

De Woonvisie bevat nog geen concrete informatie over aantallen benodigde c.q. beschikbare woningen, maar beschrijft wel de uitgangspunten in het te voeren beleid. Een belangrijk uitgangspunt van de visie is dat een sterke uitbreiding van de woningvoorraad niet aan de orde is. De woonwensen en -behoeften zullen vooral door de bestaande voorraad ingevuld moeten worden.

De gemeente is zich er wel van bewust dat ouderen langer zelfstandig willen en moeten wonen. Veranderingen, onder meer in de Wmo, nopen daartoe, hoewel het concrete beeld hiervan ontbreekt bij de gemeente. Twee beleidslijnen zijn in dat verband te herkennen. Ten eerste legt de gemeente een verantwoordelijkheid bij maatschappelijke partners (lokale marktpartijen) om een aanbod te realiseren voor ouderen om hun woning aan te passen aan de eisen van deze tijd. Dat wil zeggen levensloopbestendig, maar ook duurzaam. In 2015 heeft de gemeente een budget van een half miljoen euro hiervoor beschikbaar. Een tweede insteek is dat ouderen bewust moeten worden gemaakt van mogelijke voordelen van verhuizen naar woning en woonomgeving die meer aansluiten bij hun wensen. Via 'verleiding' wordt zo doorstroom bevorderd. Hierdoor zouden ook weer woningen voor starters op de woningmarkt beschikbaar komen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

levensloopbestendige woningen

De vertaling van de strategische visie naar concreet handelen is in de afgelopen jaren een knelpunt gebleken.

Alhoewel in beleidsnota's wel concrete aantallen te realiseren levensloopbestendige woningen werden benoemd heeft dit niet geresulteerd in concrete uitvoeringsplannen en afspraken met samenwerkingspartners.

Bij de evaluatie van het voorgaande Woonconvenant werd in 2009 geconstateerd dat er tussen de gemeente en de woningcorporaties overeenstemming over was

dat extra aandacht nodig was voor de huisvesting van ouderen, maar dit niet was uitgewerkt in concrete afspraken. En alhoewel in het in 2011 gesloten Woonconvenant afgesproken werd dat een plan van aanpak zou worden opgesteld om de nog resterende opgave te realiseren, is dat in de praktijk niet tot stand gekomen. Er is ook geen invulling gegeven aan de afspraak om concrete aantallen levensloopbestendige woningen op te nemen in de woningbouwprogrammering.

Daarbij wordt overigens wel opgemerkt dat het weliswaar niet tot kwantitatieve afspraken met de woningcorporaties is gekomen, maar er wel een gezamenlijk draagvlak was om te komen tot een toename van het aantal levensloopbestendige woningen. Niet zozeer op basis van afspraken, maar op basis van dat draagvlak zijn in de periode 2004-2014 door de woningcorporaties wel substantiële aantallen levensloopbestendige woningen aan de woningvoorraad toegevoegd.

Er zijn in het onderzoek geen afspraken aangetroffen over de realisatie van levensloopbestendige woningen in de particuliere markt.

In de nieuwe Woonagenda 2015 wordt veel verwacht van overleg en samenwerking en van de inzet van marktpartijen. Om die partijen te stimuleren en faciliteren heeft de gemeente een aantal sturingsinstrumenten in ontwikkeling die echter op het moment van onderzoek nog niet operationeel waren.

Woonservicezones

In het beleid was voorzien in de ontwikkeling van twaalf woonservicezones. Er zijn geen woonservicezones gerealiseerd in de vorm zoals dat in het Masterplan was voorzien. Wel zijn in de ISV-2 periode (2006-2010) aan vier woonservicezones financiële bijdragen toegekend. Het betreft Kortendijk/Bloemsche Vaert, Kalsdonk Centrum, Burgerhout Knipplein en Kroeven. De bijdragen zijn opgenomen in de grondexploitaties van de gemeentelijke projecten. De projecten hebben ertoe geleid dat in elk van de bovengenoemde wijken concentraties van zorgvoorzieningen zijn gerealiseerd.

Het is niet duidelijk of en in hoeverre het beleid met betrekking tot de woonservicezones nog uitgangspunt is in de ouderenhuisvesting. Uit de programmabegroting 2015 blijkt dat het in 2004 opgestelde Masterplan op dit punt nog steeds als kaderstellend wordt aangemerkt. In 2011 is een overeenkomst met Allee Wonen gesloten voor de realisatie van de Bloemschevaert als onderdeel van de Woonservicezone Kortendijk. In de daarna volgende jaren zijn echter geen concrete beleidsplannen of afspraken met samenwerkingspartners aangetroffen om ook op andere locaties tot ontwikkeling te komen.

Bij de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat vanuit ruimtelijke optiek in de Structuurvisie uit 2013 is opgenomen dat "de gemeente het zorgaanbod vooral op wijkniveau willen doorontwikkelen maar dat een gebouwde stedelijke voorziening vanwege praktische en financiële redenen niet altijd noodzakelijk is. In die zin is dit dus een nuancering ten opzichte van het eerdere beleid." Er zijn geen documenten beschikbaar waaruit blijkt tot welke concrete wijzigingen dit leidt.

In de Woonagenda 2015 legt de gemeente het initiatief op dit dossier bij de maatschappelijke partners. Haar rol ziet zij in "het faciliteren van het samenspel van vraag en aanbod op de woningmarkt" (Woonagenda 2015).

Financiële kaders

In de ISV-2 periode is aan vier woonservicezones elk €100.000 toegekend. Daarnaast is in de Kadernota 2009 ten behoeve van de woonservicezones € 725.000 beschikbaar gesteld uit de algemene middelen. De huidige Woonagenda kent (nog) geen financiële kaders. Voor woningaanpassingen in het kader van de Wmo is een jaarlijks budget van € 500.000 beschikbaar.

Raad

De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren geen uitgebreide belangstelling getoond voor het dossier ouderenhuisvesting. Zij is overigens ook niet helemaal adequaat geïnformeerd door het college van B en W over behaalde prestaties. In de raadsvergadering over de Woonagenda gaf de meerderheid van de raad aan wel betrokken te willen zijn bij deze thematiek. De raad nam een motie aan waarmee het college wordt verzocht een onderzoek naar kleinschalige woon-zorgconcepten uit te voeren. Voor het overige ervaart ook de doelgroep senioren beperkte vertegenwoordiging van hun belangen door de raad.

Beantwoording hoofdvraag

De gemeente Roosendaal heeft in 2004 in het Masterplan wonen-zorg-welzijn een ambitieuze visie vastgesteld met betrekking tot de huisvesting van zowel ouderen als ook vroeggehandicapten. De gemeente is er slechts in beperkte mate in geslaagd om op basis van die visie tot afspraken met woningcorporaties en andere betrokkenen te komen. De aanvankelijke ambities zijn slechts in beperkte mate gerealiseerd. Het beleid kan in die zin niet als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt.

Niet zozeer als gevolg van afspraken, maar op basis van het gezamenlijk draagvlak is door de woningcorporaties wel een substantieel aantal levensloopbestendige woningen gerealiseerd. In combinatie met een aanmerkelijk mindere toename van de vraag dan in het Masterplan en in de Woonvisie 2010-2020 was voorzien doen zich thans toch geen ernstige knelpunten voor, en kan gesteld worden dat althans tot dit moment het doel – voldoende passende huisvesting – toch is bereikt.

De kernvraag voor het toekomstig beleid is in welke mate en hoedanigheid de vraag zich in de komende periode als gevolg van (met name: de dubbele) vergrijzing en extramuralisering zal ontwikkelen, en hoe tijdig in die vraag kan worden voorzien. De gemeente heeft op dat punt wel actuele beleids-uitgangspunten geformuleerd, maar heeft nog geen actueel inzicht in de vraag en nog geen concrete instrumenten om aan die beleidsuitgangspunten invulling te geven.

4.3. Aanbevelingen

Visie

De gemeente heeft haar beleid over een andere boeg gegooid. Geen grote visies en daaraan gekoppelde plannen. Daarentegen een meer vraaggericht beleid waarbij de uitvoering in handen van andere partijen (markt, burgers) zal liggen. Iets meer 'geen woorden maar daden' dan in het verleden dus, alleen moeten veel daden van anderen komen. Dat betekent dat de gemeente haar stimulerende en regisserende rol actief zal moeten oppakken. Veel contact met de partijen en de burgers over hun wensen en voornemens is gewenst. 'Wonen doen we samen' is immers één van de motieven van de Agenda. Om dit te onderstrepen, neemt de gemeente zich

voor elk jaar een Wooncongres te organiseren, waar de voortgang van de Woonagenda met alle stakeholders wordt besproken. Dat is een goed voornemen, maar niet voldoende.

In het afgelopen decennium is een ontwikkeling opgetreden waarbij in toenemende mate wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners. Waar voorheen de overheid nog relatief ruim voorzag in de financiering van intramurale voorzieningen is dat nu nog slechts mogelijk bij zeer vergaande beperkingen. Inwoners worden geacht door een combinatie van huisvesting, leefomgeving, zorg en voorzieningen zo lang en zo goed mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen. Een aandachtspunt is in hoeverre dat tot de verantwoordelijkheden van de inwoners kan worden gerekend c.q. wat de verantwoordelijkheden van gemeente, woningcorporaties, zorgverzekeraars en zorgaanbieders zijn. Een aandachtspunt is ook of alle betrokkenen daarover dezelfde opvatting hebben, en verantwoordelijkheden op elkaar zijn afgestemd en gecommuniceerd.

- Geadviseerd wordt de verantwoordelijkheden met betrekking tot de huisvesting van ouderen duidelijk vast te leggen, op elkaar af te stemmen en met inwoners te communiceren.

Doelgroep

In het Masterplan 2004 en aansluitend daarop in de Woonvisie 2010-2020 werd als doel geformuleerd dat idealiter iedere 55+er en gehandicapte in 2015 in een levensloopbestendige woning zou moeten kunnen wonen. De Rekenkamer constateert dat de doelgroep daarmee wel erg ruim en algemeen werd gedefinieerd, hetgeen geen recht doet aan de verschillen binnen de doelgroep.

Uit onderzoek op landelijk niveau blijkt dat in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar het aantal mensen met beperkingen nog relatief beperkt is. Dit neemt toe in de leeftijdsgroep van 65 tot 75 jaar, en in sterke mate bij inwoners ouder dan 75 jaar. Dat is van belang omdat de 'babyboomgeneratie' nu wel het stadium van vergrijzing heeft bereikt (er is een toename van het aantal 55+ers), maar de fase van dubbele vergrijzing nog volgt (de toename van het aantal inwoners dat ouder is dan 75 jaar).

Er is daarnaast een verschil in woonsituatie. Een deel van de ouderen woont nu al in een woning die levensloopbestendig is, of relatief eenvoudig aan te passen is. Voor een ander deel geldt echter dat er sprake is van een zodanige aard van de woning en/of ligging dat bij het optreden van verdergaande beperkingen de woning niet meer voor bewoning geschikt is.

- Geadviseerd wordt om de doelgroep nader te definiëren en te specificeren naar leeftijdsgroepen en huidige woonsituatie. Geadviseerd wordt om in het bijzonder aandacht te geven aan inwoners van meer gevorderde leeftijd die nu woonachtig zijn in een nog niet aangepaste en ook niet aanpasbare woning.

Definitie en ordening

Om tot inzicht in vraag en aanbod te komen is gewenst dat er overeenstemming bestaat over wat onder een voor ouderen geschikte woning wordt verstaan, en daarbij rekening wordt gehouden met verschillen in de mate waarin voor zelfstandige bewoning zorg en ondersteuning nodig is. Geconstateerd wordt dat in beleidsdocumenten tot dusver verschillende begrippen zijn gehanteerd (levensloopbestendige woningen, nultredenwoningen, zorgwoningen). De grootste woningcorporatie Allee Wonen kent eigen hiervan afwijkende definities.

- Geadviseerd wordt om aan te sluiten op de begripsbepaling zoals die door de ministeries van BZK en VWS wordt gehanteerd (zie par. 2.4). De begripsbepaling maakt het mogelijk om tot een gedifferentieerd inzicht te komen in de aard van de benodigde woningen. Een aansluiting op landelijk gehanteerde begrippen maakt het ook mogelijk om bij beleidsvorming en prognoses gebruik te maken van ervaringen van anderen.

Prognose van de vraag

Uit het onderzoek blijkt dat het lastig is om tot betrouwbare prognoses te komen. Zowel het overheidsbeleid als de woonwensen van inwoners zijn zo ingrijpend gewijzigd dat extrapolatie op basis van ervaringsgegevens niet mogelijk is.

- Geadviseerd wordt om tot twee typen prognoses te komen:
 - een prognose op lange termijn waarbij op basis van (eventueel aan landelijk onderzoek te ontleen) kengetallen in hoofdlijnen inzicht wordt verkregen in de te verwachten ontwikkelingen, zodat daarop in hoofdlijnen beleid kan worden ontwikkeld;
 - een inherent nadeel van zulke lange termijnprognoses is dat deze zoveel onzekerheden kennen dat ze niet bruikbaar zijn als basis voor investeringsbeslissingen. Geadviseerd wordt dan ook om door het uitvoeren van gericht marktonderzoek inzicht te krijgen in de ontwikkelingen op korte termijn, en op basis daarvan met maatschappelijke partners tot concrete realisatie te komen.

Inzicht in aanbod

Zoals hiervoor aangegeven heeft de gemeente een beperkt inzicht in de ontwikkeling van het aantal levensloopbestendige woningen. Aan de afspraak uit het Woonconvenant 2010-2014 om tot inventarisatie en continue monitoring van de voorraad levensloopgeschikte woningen te komen is geen invulling gegeven.

Daarbij constateert de Rekenkamer dat alleen informatie op het niveau van het totaal aantal levensloopbestendige woningen onvoldoende inzicht biedt om beleid op te kunnen baseren. Het totaal aantal woningen geeft geen inzicht in het verschil in de aard van die woningen. Daarnaast wordt hiermee ook geen recht gedaan aan het uitgangspunt dat inwoners zoveel mogelijk in hun eigen leefomgeving moeten kunnen blijven wonen.

Daarbij merkt de Rekenkamer op dat een deel van de woningen weliswaar als levensloopbestendig is aan te merken, maar bewoond worden door inwoners uit jongere generaties en daardoor pas na eventuele verhuizing voor huisvesting van ouderen beschikbaar komen.

- Geadviseerd wordt alsnog te komen tot monitoring van het aantal levensloopbestendige woningen en bij de inventarisatie aan te sluiten op de hiervoor genoemde definitie en ordening van het begrip 'geschikte woning'. Geadviseerd wordt daarbij ook te betrekken in welke (delen van) wijken deze woningen gelegen zijn en in welke mate deze beschikbaar zijn of komen voor de huisvesting van ouderen.

Prestatieafspraken sociale huursector

Het verdient aanbeveling bij de volgende afspraken met de woningbouwcorporaties expliciet aandacht te besteden aan de groep ouderen en het thema wonen – zorg, zoals ook in de Herzieningswet 2015 wordt aangegeven. Dat kan door het stellen van kaders, maar ook door ouderen een stem te geven in het tot stand komen van de afspraken. Bovendien dienen de afspraken het niveau van 'intenties' te overstijgen en zijn concrete, meetbare afspraken gewenst.

- Geadviseerd wordt om in prestatieafspraken met woningcorporaties duidelijke afspraken op te nemen én na te komen met betrekking tot de huisvesting van ouderen.

Vrije sector

Gezien de demografische ontwikkelingen en marktontwikkelingen is het belangrijk om gezamenlijk beleid te ontwikkelen met de relevante stakeholders in de gemeente Roosendaal. Overleg met alle (markt)partijen is daarvan een begin. Het is belangrijk om te weten wat alle partijen van plan zijn in de seniorenmarkt, zodat er op termijn geen tekort of overschot aan geschikte woningen ontstaat.

- Geadviseerd wordt om ook de ontwikkeling van levensloopbestendige woningen in de vrije sector te monitoren, stimuleren en faciliteren.

Woonservicezones

De oorspronkelijke ambities met betrekking tot de ontwikkeling van woonservicezones zijn beperkt gerealiseerd. Alhoewel het Masterplan in de programmabegrotingen op het punt van de woonservicezones nog steeds als kaderstellend document wordt benoemd zijn met uitzondering van de ontwikkeling in Kortendonk in de periode 2010-2014 geen concrete voornemens of resultaten benoemd. In de Woonagenda 2015 wordt aangegeven dat de gemeente ruimte wil geven aan nieuwe woon-zorgconcepten; daaruit wordt echter niet duidelijk of en in hoeverre het beleid met betrekking tot de woonservicezones nog uitgangspunt is in de ouderenhuisvesting. De Rekenkamer merkt daarbij op dat de woonservicezones niet alleen betrekking hadden op de combinatie van wonen en zorg, maar ook betrekking had op welzijnsvoorzieningen, goed openbaar vervoer en de aanwezigheid van primaire winkelvoorzieningen.

- Geadviseerd wordt om te verduidelijken in hoeverre het beleid met betrekking tot de woonservicezones nog uitgangspunt is in de ouderenhuisvesting.

Gemeenteraad

In de gemeenteraad is tot dusver beperkte aandacht geweest voor het thema ouderenhuisvesting. In de raadsvergadering over de Woonagenda heeft raad aangegeven betrokken te willen zijn bij de huisvesting van ouderen.

- Geadviseerd wordt om in het kader van zowel de kaderstellende, controlerende als vertegenwoordigende rol meer aandacht te geven aan de vraag of de gemeentelijke woningvoorraad voldoende geschikt is om tegemoet te komen aan de vraag van de vergrijzende bevolking in Roosendaal.

Leereffecten uit onderzoek in Geertruidenberg

- Bij het in beeld brengen van de vraag naar ouderenhuisvesting verdient het aanbeveling breder te inventariseren wat de (woon)wensen zijn, zoals de verwachte noodzaak van aanpassing. Het Woononderzoek 2015 uit Geertruidenberg kan als voorbeeld hiervoor dienen. Dit is een representatief onderzoek waarbij de inwoners van de gemeente gevraagd worden naar hun woonbehoefte. Hierin zijn gerichte vragen opgenomen die een nadere specificatie leveren van de behoeften aan wonen, zorg, welzijn en toegankelijkheid van de buitenruimte. De resultaten worden verwacht in januari 2016. Zij bieden mogelijk ook een vorm van 'sociale kaart' waarvan de behoeften onder ouderen vallen af te lezen. Hiermee is ook het beleid van 'verleiden' van ouderen om te verhuizen gediend; er kan een passender aanbod gedaan worden.

- In de formulering van beleid verdient het aanbeveling uit te gaan van een integrale benadering, waarin de koppeling wordt gezocht tussen wonen – welzijn – zorg en toegankelijkheid, zoals daar onder meer in Geertruidenberg over wordt nagedacht.

5 Reactie College op conceptrapport

Op 16 december 2015 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 26 januari 2016. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte leden van de Rekenkamer West-Brabant,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek verricht naar de huisvesting van ouderen in de gemeente Roosendaal. Wij zijn verheugd met het gedegen onderzoek en willen de Rekenkamer hier dan ook mee complimenteren. Bij deze geven wij u onze reactie op het rapport.

Conclusies

In grote lijnen kunnen wij ons herkennen in de conclusies van dit onderzoek. Het Masterplan – Wonen – Welzijn – Zorg (Masterplan WWZ) heeft al in een vroeg stadium antwoord willen geven op de demografische ontwikkelingen, die wij op dit moment zo duidelijk herkennen. Het is de start geweest van een veranderend denk- en handelsspatroon binnen Roosendaal. Er is een begin gemaakt met het onderzoeken en duiden van de woon- en leefwensen van de groep ouderen, die steeds groter werd/wordt. Het ingezette beleid heeft ons geholpen om de samenwerking met partners te intensiveren en meer voorzieningen te realiseren. Ook nu nog wordt de visie uit in dit masterplan onderschreven door de gemeente en haar partners en geldt de visie nog steeds als kaderstellend voor allerlei vraagstukken op het gebied van wonen en zorg.

We moeten echter ook constateren dat er vanaf 2004 grote maatschappelijke veranderingen hebben plaatsgevonden die de situatie voor (ouderen)zorg en het wonen drastisch hebben gewijzigd. Terecht verwijst het onderzoeksrapport naar de ontwikkelingen rondom de AWBZ en de financiële crisis, die heeft geleid tot een crisis op de woningmarkt. De wijze waarop ouderen hun woonwensen wilden en konden invullen zijn veranderd, net zoals de financiering van zorg en wonen. Het zijn in belangrijke mate deze ontwikkelingen, die ertoe hebben geleid dat het ingezette beleid uit het Masterplan WWZ en de gewenste woningbouwopgave anders zijn uitpakkt. Ook initiatieven van private partners, zoals het ambitieuze huisvestingsplan van Groenhuysen dat voorzag in bouw en aanpassing van circa 500 seniorenzorgwoningen, is als gevolg van deze ontwikkelingen niet tot uitvoering gebracht.

In het afgelopen decennium is het overheidsbeleid van koers veranderd. Ons gemeentelijk beleid is steeds meer een beroep gaan doen op de eigen kracht van onze burgers en hun maatschappelijk netwerk. En burgers maken zelf hun eigen keuzes over hoe zij willen wonen en hoe zij zorg willen inkopen.

Het onderzoeksrapport roept de vraag op "in hoeverre het beleid met betrekking tot woonservicezones nog uitgangspunt van beleid is". Wij willen daarop antwoorden dat de filosofie van dit beleid waarbij er op wijkniveau een cluster of netwerk van voorzieningen is, voor ons en onze partners nog steeds uitgangspunt van beleid is. De gedachte echter om dit perse vanuit één gebouwde voorziening te

doen, is verlaten. Ook de gedachte om rondom een centrum van voorzieningen een zekere hoeveelheid aangepaste woningen te bouwen is daarbij verlaten. In plaats daarvan hebben wij gekozen voor een benadering, waarbij we onze burgers faciliteren in het realiseren van hun eigen woon- en zorgwensen. We zoeken daarvoor steeds meer de samenwerking met onze maatschappelijke partners en onze burgers.

Aanbevelingen

In zijn algemeenheid zijn wij met uw Rekenkamer van mening dat we meer te weten moeten komen over de woonwensen van de vergrijzende Roosendaalse bevolking. Het beleid was 10 jaar geleden meer aanbodgericht, nu is het meer vraaggericht. Zoals we eerder hebben aangegeven is de markt op het gebied van ouderenhuisvesting volop in beweging en het is nog niet geheel duidelijk hoe de (oudere) woonconsument gaat reageren op alle wijzigingen in de zorg en wat de veranderende wensen en opvattingen van deze groep zelf zijn.

Wij willen dan ook dicht op de ontwikkelingen in de woningmarkt zitten maar veeleer in een faciliterende rol die recht aan de complexiteit van dit nog steeds in ontwikkeling zijnde vraagstuk. In plaats van het in beeld brengen van de woonwensen en het definiëren van doelgroepen en begrippen, zien wij veel meer in een permanent proces van het volgen van trends en ontwikkelingen rondom dit thema, samen met alle relevante maatschappelijke partners.

In het kader van de Woonagenda en het Woonconvenant zullen wij een onderzoeksprogramma formuleren waarin o.a. specifieke aandacht aan de doelgroep ouderen wordt gegeven. Daarnaast willen wij zicht houden op de ontwikkelingen in de samenleving én in de markt door intensief overleg over dit thema met corporaties, maar ook met de commerciële vastgoedpartijen die in toenemende mate van belang zijn op dit thema, zorgaanbieders zoals TWB en Groenhuysen én ouderen – al dan niet in georganiseerd verband – zelf.

Vanuit de Woonagenda stimuleren wij de oprichting van een consortium dat zich richt op woningverbetering in de bestaande voorraad. Het spreekt voor zich dat ouderen een belangrijke doelgroep voor het consortium zijn.

De Toegang biedt de gelegenheid om in gesprek te komen met ouderen. Via vroegsignalering krijgen we beter zicht op de kwetsbaarheid van ouderen, hun wensen en problemen. De in de Toegang werkzame Wmo-professionals gaan zich dan ook steeds meer ontwikkelen tot generalistisch adviseurs van ouderen en andere mensen met een zorgvraag; ook als het gaat om vragen op het gebied van wonen.

Tot slot is vermeldenswaard dat wij onlangs een startsubsidie hebben gegeven aan "Wonen met gemak". Dit is een vrijwilligersorganisatie die ouderen maar ook andere burgers wil informeren over de mogelijkheden van woningaanpassingen.

- *Geadviseerd wordt de verantwoordelijkheden met betrekking tot de huisvesting van ouderen duidelijk vast te leggen, op elkaar af te stemmen en met inwoners te communiceren.*

Ouderen bevinden zich na de wijzigingen in het zorgstelsel en de crisis op de woningmarkt in een positie om eigen beslissingen te nemen. De uitkomsten van dit proces zijn nog niet concreet. Het beleidsveld is dynamisch. De verantwoordelijkheden liggen dan ook niet langer meer alleen bij de gemeente en woningcorporaties maar ook bij de ouderen zelf en bij diverse private partijen, die zich recentelijk op deze markt hebben begeven.

Het gaat er wat ons betreft op dit moment niet zozeer om het vastleggen van verantwoordelijkheden maar om gezamenlijk optrekken met onze maatschappelijke partners. Ons beleid en de uitvoering daarvan zijn in belangrijke mate gebaseerd op de samenwerking met een grote diversiteit aan belangrijke partners. Wij willen in het samenwerkingsproces tot een goede afstemming van opvattingen en verwachtingen komen, zoals het onderzoeksrapport hier aanbeveelt. We willen gezamenlijk tot agendadeling en beleidsvorming te komen.

- *Geadviseerd wordt om de doelgroep nader te definiëren en te specificeren naar leeftijdsgroepen en huidige woonsituatie. Geadviseerd wordt om in het bijzonder aandacht te geven aan inwoners van meer gevorderde leeftijd die nu woonachtig zijn in een nog niet aangepaste en ook niet aanpasbare woning.*
- *Geadviseerd wordt om aan te sluiten op de begripsbepaling zoals die door de ministeries van BZK en VWS wordt gehanteerd.*

Wij delen de mening van het onderzoeksrapport dat een duidelijker definiëring helpt om een gerichter beleid te kunnen voeren. Wij zullen samen met onze partners bespreken of en hoe wij de begripsbepalingen van de ministeries van BZK en VWS kunnen gebruiken.

- *Geadviseerd wordt om tot twee typen prognoses te komen:*
 - *een prognose op lange termijn waarbij op basis van (eventueel aan landelijk onderzoek te ontleen) kengetallen in hoofdlijnen inzicht wordt verkregen in de te verwachten ontwikkelingen, zodat daarop in hoofdlijnen beleid kan worden ontwikkeld;*
 - *een inherent nadeel van zulke lange termijnprognoses is dat deze zoveel onzekerheden kennen dat ze niet bruikbaar zijn als basis voor investeringsbeslissingen. Geadviseerd wordt dan ook om door het uitvoeren van gericht marktonderzoek inzicht te krijgen in de ontwikkelingen op korte termijn, en op basis daarvan met maatschappelijke partners tot concrete realisatie te komen.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling van harte. Wij zullen deze aanbeveling verwerken in ons onderzoeksprogramma.

- *Geadviseerd wordt om alsnog te komen tot monitoring van het aantal levensloopbestendige woningen en bij de inventarisatie aan te sluiten op de hiervoor genoemde definitie en ordening van het begrip "geschikte woning". Geadviseerd wordt daarbij ook te betrekken in welke (delen van) wijken deze gelegen zijn en in welke mate deze beschikbaar zijn of komen voor de huisvesting van ouderen.*

De groep ouderen is enorm divers. Zowel qua leeftijd, vitaliteit, zorgbehoefte en zelfredzaamheid is deze groep nauwelijks te duiden. En - zoals hierboven is aangegeven - is nog onduidelijk welke keuzes ouderen gaan maken over de wijze waarop zij hun woon- en zorgbehoefte gaan invullen. Nader definiëren van deze doelgroep doet in feite geen recht aan de steeds groter wordende diversiteit van

deze doelgroep, van hun wensen en behoeften en van hun mogelijkheden hier zelf op eigen kracht invulling aan te geven.

Wij willen hier opmerken dat het een enorme inspanning vergt om een diepgaand inzicht te verkrijgen in de levensloopgeschiktheid of mate van aanpasbaarheid van de woningvoorraad. Roosendaal heeft 33.000 woningen, waarvan een groot deel in de loop der tijd aan de wensen van de bewoners is aangepast. Niet altijd is een aanpassing in een woning vastgelegd in een bouw- of omgevingsvergunning, zeker niet als het gaat om aanpassingen aan het eigen woningbezit. Daarbij geldt ook - zeker voor de voorraad eigen woningen waarop steeds meer senioren een beroep doen - dat de gemeente lang niet altijd regie kan voeren op voor welke doelgroep deze beschikbaar komen.

- *Geadviseerd wordt om in de prestatieafspraken met woningbouwcorporaties duidelijke afspraken op te nemen én na te komen met betrekking tot de huisvesting van ouderen.*

Het woonconvenant 2016 is in concept gereed. In de Woonagenda 2015 zijn de ouderen niet als specifieke doelgroep benoemd. De corporaties hebben de ouderen ook niet als genoemd als een groep die extra aandacht verdient. Hetzelfde geldt voor de huurdersverenigingen die aan het proces van het Woonconvenant hebben deelgenomen.

Toch wordt in het Woonconvenant aandacht besteed aan de doelgroep ouderen. De Woonagenda geeft veel aandacht aan het aspect betaalbaarheid en kwetsbaarheid. Daarmee is ook de doelgroep ouderen in beeld.

In de jaarschijf voor 2016 is het volgende terug te vinden:

"2.2.6: AlleeWonen zet vanaf 1-1-2016 in Breda een seniorenmakelaar in, de ervaringen hiermee zijn richtinggevend voor de inzet van een seniorenmakelaar in Roosendaal.

4.1.2 Voor medio 2016 samen met corporaties en eventuele in 'Toegang' betrokken partijen komen tot sluitende werkafspraken over vroegsignalering, preventie en interventie

4.1.4 Zodra loket 'Toegang' opgezet is: herbevestigen onderling gemaakte (werk)afspraken over huisvesting kwetsbare doelgroepen met corporaties. Indien nodig (nieuwe) afspraken vastleggen over de samenwerking hierbij

4.1.5 Inventariseren met de corporaties in afstemming met de huurdersverenigingen welke soorten woningaanpassingen in het kader van de Wmo voorkomen in Roosendaal, waarna gezamenlijk bepaald wordt wie voor welke aanpassing verantwoordelijk is hierbij"

- *Geadviseerd wordt om ook de ontwikkeling van levensloopbestendige woningen in de vrije sector te monitoren, stimuleren en faciliteren.*

Wij nemen deze aanbeveling over. Mede daarom steunen en stimuleren wij de oprichting van een Consortium om de particuliere woningvoorraad te verbeteren.

- *Geadviseerd wordt om te verduidelijken in hoeverre het beleid met betrekking tot de woonservicezones nog uitgangspunt is in de ouderenhuisvesting.*

Deze aanbeveling is al behandeld bij onze reactie op de conclusies.

- *Geadviseerd wordt om in het kader van zowel de kaderstellende, controlerende als vertegenwoordigende rol meer aandacht te geven aan de vraag of de gemeentelijke woningvoorraad voldoende geschikt is om tegemoet te komen aan de vraag van de vergrijzende bevolking.*

Alhoewel deze aanbeveling aan de raad is gericht, willen wij graag een toelichting geven. Wij zijn van mening dat de doelgroep (kwetsbare) ouderen onze aandacht verdient. Hoe de ouderen zich gaan manifesteren op de woningmarkt en hoe hun woonwensen zich ontwikkelen moet goed in de gaten worden gehouden. De rol van de gemeente is daarbij vooral faciliterend, stimulerend en experimenterend. Dat wil zeggen dat het vooral aan markt- en zorgpartijen is om de ouderen tegemoet te komen. Zij moeten producten en diensten ontwikkelen die aansluiten bij de woonwensen van ouderen.

Niet in het minst is er een belangrijke rol weggelegd voor de ouderen zelf. De kracht van de ouderen mag niet worden onderschat. De ouderen zelf zijn in positie voor hun eigen keuzes en hun eigen sociale netwerken.

- *Bij het in beeld brengen van de vraag naar ouderenhuisvesting verdient het aanbeveling breder te inventariseren wat de (woon)wensen zijn, zoals de verwachte noodzaak van aanpassing. Het Woononderzoek 2015 uit Geertruidenberg kan daarbij als voorbeeld dienen.*

Wij zijn met het onderzoeksrapport van mening dat we meer te weten moeten komen over de woonwensen van de vergrijzende Roosendaalse bevolking. Zoals we eerder hebben aangegeven is het op dit moment niet duidelijk hoe de (oudere) woonconsument gaat reageren op de gewijzigde AWBZ en wat de veranderende wensen en opvattingen van deze groep zelf zijn. Desondanks willen wij dicht op de ontwikkelingen in de woningmarkt zitten. In het kader van de Woonagenda en het Woonconvenant zullen wij een onderzoeksprogramma formuleren waarin o.a. specifieke aandacht naar de doelgroep ouderen wordt gegeven. Het onderzoek uit Geertruidenberg zal daarbij zeker als inspiratiebron dienen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,

De secretaris,

De burgemeester,

R.E.C. Kleijnen

Mr. J.M.L. Niederer

6 Nawoord

Uit de reactie blijkt dat het College zich in grote lijnen herkent in de bevindingen in het onderzoek, en ook de aanbevelingen grotendeels overneemt. Op enkele punten geeft de brief aanleiding tot een korte reactie.

Het College geeft aan dat ouderen zich na de wijzingen in het zorgstelsel en de crisis op de woningmarkt in een positie bevinden om eigen beslissingen te nemen. De ouderen zelf zijn in positie voor hun eigen keuzes en hun eigen sociale netwerken.

De Rekenkamer merkt daarbij wel op dat zulke keuzes alleen mogelijk zijn indien er voldoende geschikt aanbod is, en dat beschikbaar is in een omgeving waarin die sociale netwerken ook in stand kunnen blijven. Dat geldt in het bijzonder voor ouderen met een verdergaande zorgvraag waarvoor voorheen werd voorzien in intramurale huisvesting, maar waarvoor nu wordt uitgegaan van extramurale woonvormen.

Een aandachtspunt daarbij is dat gezien de tijd die nodig is voor het ontwikkelen van zulke woonvormen deze niet gerealiseerd kunnen worden op het moment dat de vraag zich manifesteert, zodat tijdig geanticipeerd dient te worden op de ontwikkeling van de vraag.

Dit is ook de achtergrond waartegen de aanbeveling is geformuleerd om het aanbod van levensloopbestendige woningen te monitoren en daarbij aan te sluiten op de begripsbepaling zoals die door de ministeries van BZK en VWS wordt gehanteerd. Bij die begripsbepaling worden verschillende vormen van aangepaste huisvesting en combinaties met zorg onderscheiden; de aanbeveling heeft gezien het voorgaande met name betrekking op de woonvormen waarin in verdergaande zorg wordt voorzien.

Voor de lichtere woonvormen (aanbod van nultredenwoningen zonder ingrijpende aanpassingen en zorgvoorzieningen) is de aanbeveling niet gericht op een gedetailleerde inventarisatie, maar op een zodanige monitoring dat in hoofdlijnen kan worden vastgesteld of het aanbod voldoende aansluit op de ontwikkeling van de vraag.

Bijlage 1: Beoordeling op basis van normenkader

Norm 1: De gemeente heeft een expliciete en consistente visie op het gemeentelijk woningbeleid en dat van doelgroep ouderen op de woningmarkt in het bijzonder.

Criterium: Beleid is neergelegd in plannen (bijv. Woonvisie).

Drie nota's vormen het skelet van het Roosendaalse woonbeleid, in het bijzonder het beleid op het terrein wonen-welzijn-zorg. Het betreft het Masterplan Wonen-Welzijn-Zorg, dat uit 2004 dateert, de Woonvisie uit 2010 en de meest recente Woonagenda Roosendaal 2015. Hoewel met name het Masterplan al oud is, vormen de uitgangspunten, dat wil zeggen de analyse van de ontwikkeling van de vraag en van de dynamiek van het beleid op dit dossier, lange tijd ijkpunten voor het beleid. Ook de uitgesproken noodzaak van samenwerking met maatschappelijke partners op dit thema vormt een constante in het beleid.

In de looptijd van de Woonvisie 2010-2014 draait het beleid. Het besef groeit dat een belangrijk deel van de realisatie van de beleidsdoelen in de handen van de particuliere sector ligt. Anno 2015 is erkent de gemeente die positie en streeft naar allianties tussen marktpartijen om burgers te verleiden hun woning aan te passen. De Woonagenda 2015 kent nauwelijks ruimte voor uitbreiding en het woonbeleid dient vooral binnen de bestaande voorraad vorm te krijgen.

Norm 2: Het beleid is actueel.

Criterium: De plannen worden ten minste elke vier jaar geactualiseerd en aangepast n.a.v. nieuwe wetgeving/marktontwikkelingen.

Het in 2004 opgestelde Masterplan was in die periode zeer actueel. Naast de gevolgen van vergrijzing werden ook toen al de gevolgen van extramuralisatie in het beleid betrokken. Bij het opstellen van de Woonvisie 2010-2020 heeft geen beleidsvernieuwing plaatsgevonden, maar is uitgegaan van voortzetting van het Masterplan 2004.

In 2015 is de Woonagenda 2015 tot stand gekomen. In het beleid van de gemeente is veel aandacht voor de veranderingen als gevolg van de nieuwe Wmo die per 2015 van kracht is geworden. Concrete beleidsmaatregelen zijn echter in 2015 beperkt omdat is besloten tot een 'beleidsarme' invoering. Het ondersteunen van ouderen in hun woning of woonomgeving heeft daarbij betrekkelijk weinig aandacht gehad tot voor kort.

Norm 3: De gemeente heeft actueel inzicht in de aard, omvang, ontwikkeling en knelpunten t.a.v. de vraag naar ouderenhuisvesting, waaronder die uit de particuliere sector.

Criterium: De gemeente meet periodiek de woningbehoefte.¹⁹

In 2011 is een woningmarktonderzoek uitgevoerd, zodat de gemeente op dat moment actueel inzicht had in de vraag naar ouderenhuisvesting. De prognoses waren gebaseerd op het aantal ouderen dat in de enquête aangaven binnen de volgende periode van 5 jaar 'verhuisgeneigd' te zijn. Het woningmarktonderzoek gaf daarmee geen inzicht in de ontwikkeling van de vraag op lange termijn.

De enquête werd uitgevoerd in januari 2011. De daarin betrokken 5-jarige periode is nu vrijwel beëindigd, zodat de gemeente thans geen actueel inzicht heeft.

¹⁹ Gemeente houdt 'vinger aan de pols' van de markt.

Norm 4: De gemeentelijke woonvisie op strategisch niveau werkt door op concreet beleidsniveau.

Criterium: De beleidsplannen zijn uitgewerkt in uitvoeringsplannen.

De vertaling van de strategische visie naar concreet handelen bleek in de afgelopen jaren een knelpunt. In het in 2011 met de woningcorporaties gesloten Woon-convenant was afgesproken om op basis van een actueel inzicht in vraag en aanbod samen de resterende opgave vast te stellen en een plan van aanpak op te stellen om deze resterende opgave te behalen. Daarbij werd ook afgesproken om concrete aantallen levensloopbestendige woningen op te nemen in de woningbouwprogrammering. Aan deze afspraken is geen invulling gegeven.

De huidige Woonagenda bevat (nog) geen concrete uitvoeringsplannen aangaande de voorraad woningen geschikt voor de huisvesting van ouderen. In de woningbouwprogrammering is hiervoor evenmin aandacht. In 2015 staat een vernieuwde programmering op de rol. Verdere uitwerking van de Woonagenda 2015 staat op het moment van onderzoek in de kinderschoenen.

Norm 5: De gemeente heeft een expliciete en consistente visie op de invulling van haar regierol bij de uitvoering van het wonen-zorgbeleid, in het bijzonder dat ten aanzien van ouderen.

Criterium: Taken, fasering en ambities liggen vast in afspraken met relevante partijen (corporatie, zorgaanbieders), ontwikkelaars en, voor zover van toepassing, zorgverzekeraars.

De in het Masterplan 2004 opgenomen visie met betrekking tot de ontwikkeling van woonservicezones is ook in de periode 2010-2014 leidend geweest. In 2011 wordt hieraan invulling gegeven door het in ontwikkeling nemen van het project Bloemschevaert. In de daarna volgende jaren wordt het Masterplan en in het bijzonder het concept van de woonservicezones in Programmabegrotingen nog wel steeds genoemd als kaderstellend document, maar worden verder geen concrete initiatieven meer benoemd. In de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat in 2013 bij de vaststelling van de Structuurvisie een nuancering in het beleid is aangebracht in die zin dat de gemeente het zorgaanbod vooral op wijkniveau wil doorontwikkelen, maar dat een gebouwde stedelijke voorziening vanwege praktische en financiële redenen niet altijd noodzakelijk is. In de Structuurvisie is niet aangegeven tot welke concrete aanpassingen deze nuancering in de praktijk zou moeten leiden.

In de diverse voorbereidende nota's voor de ontwikkelingen vanaf 2015 geeft de gemeente veel aandacht aan haar positie, taken en verantwoordelijkheden in het kader van de zogenoemde drie decentralisaties (jeugdzorg, Wmo 2015 en Participatiewet). Met relevante partners wordt gewerkt aan een Zorg Innovatie Plan (ZIP) en er is een intensieve samenwerking met gemeenten in de regio.

Specifiek op het terrein van woonbeleid voor ouderen met een minder zware hulpvraag is de invulling van de nieuwe rol van de gemeente (nog) onderbelicht gebleven. Voor een deel, bijvoorbeeld waar het gaat om de regeling huishoudelijke hulp, is 2015 een overgangsjaar, waarin dat beleid vorm moet gaan krijgen.

In de Woonagenda 2015 legt de gemeente het initiatief op dit dossier bij de maatschappelijke partners. Haar rol ziet zij in 'het faciliteren van het samenspel van vraag en aanbod op de woningmarkt' (Woonagenda 2015).

Norm 6: De gemeente heeft een systeem van periodieke monitoring en evaluatie om de prestaties te kunnen meten.

Criterium: Er bestaat een monitoringssysteem.

De gemeente en de corporaties hebben in de prestatieafspraken 2010-2014 vastgelegd een monitor te ontwikkelen. Dat voornemen is ook terug te vinden in de Woonagenda 2015. Vooralsnog is een dergelijke monitor nog niet gerealiseerd.

Norm 7: Partijen hebben SMART en actueel geformuleerde prestatieafspraken gemaakt met betrekking tot woningen voor ouderen.

Criterium: Eenduidige, meetbare en tijdgebonden afspraken.

De afspraken hadden vooral betrekking op het onderzoeken van vraag en aanbod. Op basis daarvan zou vervolgens een gezamenlijk plan van aanpak worden opgesteld.

Met het in 2011 uitgevoerde woningmarktonderzoek is wel inzicht verkregen in de ontwikkeling van de vraag. Het onderzoek naar het aanbod van levensloop-bestendige woningen heeft niet plaatsgevonden, en het is niet gekomen tot een plan van aanpak. Partijen hebben zich niet vastgelegd op bijvoorbeeld aantallen te realiseren levensloopbestendige woningen.

Norm 8: Bij de woningcorporaties en zorginstellingen is draagvlak voor het gemeentelijke beleid en de uitvoering daarvan met betrekking tot ouderen.

Criterium: Beleid is uitgewerkt in (prestatie)afspraken.

Er bestaat een geregeld en goed overleg tussen met name de gemeente en AlleeWonen. Er was over het woonconvenant een heldere overlegstructuur, bestaande uit een bestuurlijk overleg en kerngroepoverleg die op een goed werkende frequentie bij elkaar kwamen, met als doel de voortgang op de uitvoering van het woonconvenant te bespreken en eventuele knelpunten op te lossen. Over het vernieuwde gemeentelijke beleid was op het moment van onderzoek nog overleg gaande.

Norm 9: Partijen komen hun afspraken met betrekking tot woningen voor ouderen na.

Criterium: Nakomen van de afspraken ligt op schema.

Concrete afspraken zijn er op dit moment (voorjaar 2015) niet. De afspraken uit het vorige woonconvenant zijn niet nagekomen.

Norm 10: De gemeente heeft beschreven en onderbouwd welke sturingsinstrumenten zij inzet.

Criterium: Beleidsplannen bevatten sturingsinstrumenten. De gemeente zet effectieve sturingsinstrumenten in.

De gemeente beschouwt de afspraken met de corporaties, waarin de doelen geconcretiseerd worden, en een jaarlijks te actualiseren woningbouwprogrammering als de te hanteren sturingsinstrumenten. De afspraken 2010-2014 bevatten geen concrete plannen in het kader van woning(ver)bouw.

In de nieuwe Woonagenda 2015 wordt veel verwacht van overleg en samenwerking en van de inzet van marktpartijen. Om die partijen te stimuleren en faciliteren heeft de gemeente een aantal sturingsinstrumenten in ontwikkeling die echter nu (voorjaar 2015) nog nauwelijks operationeel zijn.

Norm 11: De gemeente heeft een systeem van periodieke monitoring en evaluatie om de effecten van de sturingsinstrumenten te kunnen meten.

Criterium: Er bestaat een actief gebruikt monitoringssysteem.

De gemeente en de corporaties hebben in de prestatieafspraken 2010-2014 vastgelegd een monitor te ontwikkelen. Dat voornemen is ook terug te vinden in de Woonagenda 2015. Vooralsnog is een dergelijke monitor nog niet gerealiseerd.

Norm 12: De gemeente heeft financiële kaders gesteld voor het bereiken van de beoogde prestaties.

Criterium: De plannen zijn voorzien van een financiële onderbouwing en prestaties zijn gerealiseerd binnen de gestelde financiële kaders

In de ISV-2 periode is aan vier woonservicezones elk € 100.000 toegekend. Daarnaast is in de Kadernota 2009 ten behoeve van de woonservicezones € 725.000 beschikbaar gesteld uit de algemene middelen.

De huidige Woonagenda kent (nog) geen financiële kaders. Voor woningaanpassingen in het kader van de Wmo is een jaarlijks budget van € 500.000 beschikbaar.

Norm 13: De informatiepositie van de gemeenteraad op onderhavig thema is toereikend.

Criterium: Het college verstrekt tijdig en volledig informatie over de prestaties en de financiële kaders.

Op een van de spaarzame momenten in de afgelopen jaren dat de positie van ouderen op de woningmarkt aan de orde was, heeft het college de raad op een niet transparante manier geïnformeerd (nakomen prestatieafspraken uit Woonconvenant).

Ouderenhuisvesting bleek echter de afgelopen jaren nauwelijks een thema waar de belangstelling van de raad naar uitging.

Norm 14: De gemeenteraad heeft inhoud gegeven aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Criterium: Raadsleden hebben voldoende mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren en maken daar ook actief gebruik van.

Op het gebied van de ouderenhuisvesting heeft de gemeenteraad de afgelopen jaren geen rol gespeeld, tot teleurstelling van onder meer de Seniorenraad. In de gemeenteraad is wel aandacht voor jongeren; ouderen zijn minder vertegenwoordigd.

Bijlage 2: Literatuur

ABF Research (2013), *De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Delft.

BureauVijftig (2015), *Woonmonitor 2015*. Utrecht.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015), *Beperkingen in dagelijkse handelingen bij ouderen*. Den Haag.

Fakton/SmartAgent (2014), *Bijdrage Woonvisie Roosendaal*. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal (2003), *Provinciale prognoses*. Actualisering 2002. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal (2004), *Masterplan Wonen, Welzijn en Zorg 2004-2015*. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal (2010), *Thuis in Roosendaal*. Woonvisie Roosendaal 2010-2020. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal (2014), *Jaarverslag 2013*. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal (2014), *Structuurvisie Roosendaal 2025*. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal (2015), *Programmabegroting 2015*. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal (2015a), *Woonagenda Roosendaal 2015*. Roosendaal.

Gemeente Roosendaal, Aramis AlleeWonen, WSG en Thuisvester (2010), *Woonconvenant Roosendaal 2010-2014*. Prestatieafspraken. Roosendaal.

Groot, C. de, F. van Dam en F. Daalhuizen (2013), *Vergrijzing en woningmarkt*. Planbureau voor de leefomgeving Den Haag.

Ipsos Facto (2012), *Landelijk onderzoek ouderenhuisvesting*. Gouda.

KIEN (2015), *Onderzoek gemeentebeleid woningaanpassingen Anbo*. Groningen/Haarlem.

Lijzenga, J. en T. van der Waals (2014), *Woonvoorkeuren specifieke woonvormen voor ouderen: een verhaal met veel gezichten*. Ministerie van BZK/Companen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), *Transitieagenda langer zelfstandig wonen*. Brief aan tweede kamer 4 juni 2014.

Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) (2014), *Continuïteit van de langdurige zorg*. Onderzoek naar de mogelijke effecten van de maatregel langer thuis wonen op de continuïteit van intramurale zorg. Monitor en beleidsbrief.

Penta Rho (2007), *Eindrapport Woonservicezones gemeente Roosendaal*. Roosendaal.

Provincie Noord Brabant (2008), *Bevolkings- en behoefteprognose Noord-Brabant, actualisering 2008*.

Post, H., C. Poulus, J. van Galen en W. van Staalduinen (2012), *Wonen, zorggebruik en verhuisgedrag van ouderen. Een kwantitatieve analyse*. TNO 2012 R10797. Soesterberg.

Rekenkamer West-Brabant (2010), *Prestatieafspraken vergeleken; prestatieafspraken in West-Brabant tussen gemeenten en woningcorporaties*. Koepelnotitie. Roosendaal.

RIGO (2011) *De woningmarkt in Roosendaal. Inzicht in de situatie anno 2011 en verwachtingen voor de toekomst*

Seniorenraad Roosendaal (2013), *Seniorenbeleid Roosendaal* (memo). Roosendaal.

Triest, N. van en A. Duivenvoorden (2015), *All-Inclusive wonen als alternatief voor verzorgingshuis*. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 1 maart, p.38-43.

Bijlage 3: Respondenten Roosendaal

Face to face:

Dhr. R. Dam, plv. griffier gemeenteraad Roosendaal
Dhr. M. Schoones, senior beleidsadviseur team Maatschappij
Dhr. T. Theunis, Wethouder
Dhr. W. Wille, Senior beleidsmedewerker team Ruimte

Groepsgesprek raadsleden:

Dhr. M. Aygün, CDA
Dhr. C. van Poppel, SP
Dhr. A. Vrolijk, Roosendaalse Lijst (burgerraadslid)

Telefonisch of via e-mail:

Mw. K. Baartmans, accountmanager zorgvastgoed WSG
Dhr. T. van den Hurk, teamleider Wmo gemeente Roosendaal
Dhr. M. Erven, Seniorenraad Roosendaal
Mw. C. de Jong-Steendijk, Beleidsadviseur Wonen
Dhr. M. van der Steen, manager Wonen, AlleeWonen

Bijlage 4: In periode 2010-2014 door AlleeWonen gerealiseerde levensloopgeschikte woningen

2010:

Het Spectrum 46 levensloopgeschikte appartementen
Prinsenhof 34 levensloopgeschikte appartementen

2011:

Waterland fase 1 73 appartementen verzorgd wonen

2012:

Damstraat 76-82 12 nultrede appartementen
Prisma 32 levensloopgeschikte appartementen
Kroeven 34 levensloopgeschikte appartementen en 2 geschikte
patiobungalows Enclaveberg 16 appartementen verzorgd wonen

2013:

De Bottelarij 7 nultrede appartementen
De Linde 37 levensloopgeschikte appartementen
Waterland fase 2 78 appartementen verzorgd wonen
Kwatrijn 34 nultrede appartementen
Kwintijn 10 geschikte patiobungalows
Bloemschevaert fase 1 152 appartementen verzorgd wonen

2014:

Molenstraat 9 nultrede appartementen
Waterland fase 2 42 appartementen verzorgd wonen

Totaal

616 geschikte woningen