

Ouderen in de stad

Hoe kan de gemeente effectief sturen op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen door professionele investeerders?



Project 'Life' in Houthaven Amsterdam (Foto: Eva Plevier)

Marloes van Loo

Afstudeerscriptie
Master City Developer

29 augustus 2020

Ouderen in de stad

Hoe kan de gemeente effectief sturen op de realisatie van
gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen door
professionele investeerders?

Marloes van Loo
Studentnummer: 517733

Afstudeerscriptie in het kader van de opleiding Master City Developer 2018 – 2020
Erasmus Universiteit Rotterdam / Technische Universiteit Delft

29 augustus 2020
Scriptiebegeleider: Dr. M.E.A. (Marietta) Haffner, TU-Delft

Voorwoord

Met het schrijven van dit voorwoord komt het einde inzicht van de MCD-opleiding. Een drukke maar leerzame tijd, met daarin vele inspirerende sprekers en excursies. Met als hoogtepunten een studiereis naar New York, een intensieve tijd maar door de groepsdynamiek gedenkwaardig. 'Do the Rockaway!'

Als thema voor mijn scriptieonderzoek heb ik ouderenhuisvesting gekozen. Een doelgroep waarover ik tot voor kort weinig tot niets wist. Maar een keuze waarover ik tot op de dag van vandaag enthousiast ben. De actualiteit, de omvang en de maatschappelijke impact maken het een onderwerp waar ik mij in de afgelopen maanden met plezier in heb verdiept. Uit de gesprekken die ik met de betrokken experts heb mogen voeren heb ik veel informatie gekregen voor mijn onderzoek maar daarbij heb ik ook het enthousiasme en de betrokkenheid ervaren voor deze doelgroep. Ik heb veel energie gehaald uit alle interviews. Bij deze wil ik iedereen bedanken die tijd heeft gemaakt om met mij over dit onderwerp in gesprek te gaan. Deze scriptie is mede te danken aan jullie toegankelijkheid en openheid.

Veel dank ook aan Marietta Haffner. Mijn onderzoek had niet tot voorliggend resultaat geleid zonder jouw begeleiding. Bedankt voor je inzichten, geduld en aanmoediging. Door onze uitgebreide gesprekken, je adviezen en opbouwende commentaar werd het taai traject van een scriptie iets minder taai. Het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam dank ik voor het kunnen volgen van deze studie. De collega's vanuit het programmateam Ouderenhuisvesting wil ik bedanken voor het meedenken en alle andere collega's voor het meelevens.

Tot slot dank aan mijn ouders en vrienden. Lieve Elles en Martijn, hoe fijn jullie oneindige vertrouwen in een goede afloop! Esther, dank voor het meedenken en het geduld om iedere keer weer mijn verhaal aan te horen. Zien elkaar snel in Kobalt. Veel liefs aan mijn MCD-Chica's. Hoe leuk dat ik jullie met deze studie heb leren kennen en dank voor het sparren en de wijntjes. Dank IJburgse Toplopers voor jullie eeuwige interesse; vanaf nu is de woensdagavond weer voor jullie. En lieve JC-D vanaf heden ben ik weer als vanouds de harde kern.

Na twee intensieve jaren waarbij de combinatie van studie, werken en privé niet altijd even makkelijk te combineren waren is het einde in zicht. Een tijd waarin ik voor mijn gevoel vaak 'nee' heb moeten zeggen. Ik kijk er dan ook naar uit om vanaf nu tegen alles weer 'ja' te kunnen zeggen. Met veel vertrouwen en nieuwsgierigheid kijk ik uit naar de toekomst.

Marloes van Loo
Amsterdam, 29 augustus 2020

Samenvatting

In dit onderzoek staat de effectiviteit van het sturingsproces van de gemeente centraal, met als doel om professionele investeerders in beweging te krijgen om de gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren. Wat betreft effectieve sturing levert dit onderzoek voor gemeenten kennis op over hoe gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de investeringsbeslissing van de markt.

Door de vergrijzing verandert de samenstelling van de bevolking. Terwijl het aandeel ouderen stijgt, is het huidige woningaanbod voor ouderen echter ontoereikend en sluit het lokale aanbod niet voldoende aan bij de verschillende woonwensen van de ouderen. Een deel van de ouderen wil zelfstandig wonen, met bijbehorende privacy maar heeft tegelijkertijd ook behoefte aan sociale contacten en controle over hun eigen leven. Wanneer het de wens is om zelfstandig wonen te combineren met het samen leven, ondernemen van activiteit en wanneer nodig het zorgen voor elkaar in een wooncomplex, dan biedt de gemeenschappelijke woonvorm de oplossing.

Dit onderzoek geeft dan ook inzicht in het nut en de noodzaak van gemeenschappelijke woonvormen. Ondanks de gebleken, concrete vraag naar gemeenschappelijke woonvormen, en de voordelen die deze woningen bieden, blijft het aanbod echter achter. Om het gewenste aanbod gerealiseerd te krijgen is sturing door de lokale overheid op realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gewenst. Daarom luidt de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt: In hoeverre kunnen gemeenten effectief sturen om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren?

Dit onderzoek richt zich op hoe gemeenten door sturing invloed uit kunnen oefenen op de investeringsbeslissing van de markt. Om hier inzicht in te krijgen is bij de professionele investeerders die de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen kunnen verzorgen, zijnde: beleggers, ontwikkelaars, woningcorporaties en zorginstellingen gepeild hoe zij de huidige sturing door de gemeente ervaren en waarderen. Om die reden is naast literatuuronderzoek gekozen voor diepte-interviews, waarmee een breed palet aan percepties is opgehaald. Het sturingsproces dat de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen faciliteert voor de gemeente Amsterdam is op deze wijze geëvalueerd.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat de sturing door de gemeente Amsterdam op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen als positief wordt ervaren en dat deze regierol de gemeente goed past. Dit onderzoek laat zien dat de geïnterviewden van mening zijn dat sturing door de gemeente op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen noodzakelijk is omdat de gemeenschappelijke woonvormen volgens hen anders niet (voldoende) gerealiseerd worden.

Om de markt in beweging te krijgen om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren is het volgens de sturingstheorie van belang om vanuit de gemeente in te zetten op samenwerking, tussen publiek en privaat. Door het innemen van een actieve (regulerende, richting gevende, stimulerende en verbindende) rol kan de gemeente de markt en de (markt)omgeving (in)direct beïnvloeden. Hoe beter een gemeente in staat is om invulling te geven aan meervoudige sturing (mix van rollen die zij aan kan nemen en instrumenten die zij in kan zetten), hoe effectiever de gemeente invloed uit kan oefenen op de markt.

De vraag naar gemeenschappelijke woonvormen groter is dan het huidige aanbod. Sturing op de realisatie van deze woningen door de gemeente is binnen het huidige beleid van de gemeente Amsterdam legitiem. Dit onderzoek laat zien dat een deel van de actoren kritisch is over hoe dit aanbod er precies uit zou moeten zien. De effectiviteit van de sturing door de gemeente zal in hoge mate bepaald worden of een actor aanvullend (lokaal) onderzoek noodzakelijk vindt om de vraagzide beter in beeld te hebben. Bij een onbekende vraag is effectieve sturing niet mogelijk.

De geïnterviewden geven aan graag mee te willen werken en denken aan het vergaren en delen van kennis. Ditzelfde geldt voor het opstellen van kaderstellende producten door de gemeente. Door deze in afstemming met de omgeving op te stellen verdiept de gemeente zich in de belangen van de markt en ontstaat de kans om te komen tot een win-winsituatie, waardoor een (eenzijdige) top-down benadering wordt voorkomen. Wanneer ook de markt een voordeel kan behalen bij het realiseren van gemeentelijke ambities wordt de kans dat de markt daadwerkelijk in beweging komt veel groter.

Op basis van dit onderzoek is niet een concreet antwoord te geven op de vraag welke mix van instrumenten het meest effectief is om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen optimaal te faciliteren. Afhankelijk van de situatie en het moment zal per gemeente bepaald moeten worden welke sturing effectief is. Wel kunnen op basis van de uitkomsten van dit onderzoek drie hoofdconclusies getrokken worden over hoe gemeenten effectief kunnen sturen om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren, namelijk:

1) Meervoudige sturing

Hoe beter een gemeente in staat is om invulling te geven aan meervoudige sturing (een mix van verschillende vormen van sturing en inzet van instrumenten), hoe effectiever zij de markt en de (markt)omgeving kan beïnvloeden en daarmee de actoren in beweging kan krijgen om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te gaan realiseren. Op basis van het empirisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat actoren een grote diversiteit aan kansen zien voor verschillende vormen van sturing waarmee invulling kan worden gegeven aan meervoudige sturing door de gemeente, waardoor de effectiviteit van het sturingsproces kan worden vergroot.

2) Maximaliseren van de verbindende rol

Het realiseren en exploiteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen vraagt veel tijd en inspanning van alle partijen in de keten waardoor samenwerking in hoge mate bepalend is voor succes. De kansen vanuit de gemeente, om te komen tot effectieve sturing welke leidt tot het in beweging krijgen van actoren, liggen volgens de respondenten voor een groot deel in de verbindende rol. Het aanjagen en verbinden door de gemeente dient naast dat deze gericht is op externe organisaties volgens de respondenten ook gericht te zijn op de eigen, interne organisatie van de gemeente. Bestuurders en ambtenaren verbonden aan het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zullen dit thema intern actief op de kaart moeten zetten en collega's moeten overtuigen en meenemen in het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen.

3) Capacity Building

Respondenten waarderen de inzet en steun vanuit verschillende afdelingen binnen de gemeente die betrokken zijn bij het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen maar respondenten geven aan dat het succes en de voortgang van een initiatief op dit moment bepaald wordt door wie de actor binnen de gemeentelijke organisatie tegenkomt. De gemeentelijke organisatie zal voor wat betreft kennis, bemensing, netwerk en structuur voldoende in staat moeten zijn om de aanstaande, noodzakelijke operationalisering van deze opgave vorm te geven. Het empirisch onderzoek toont aan dat respondenten van mening zijn dat door te investeren in mensen en in de structuur van de gemeentelijke organisatie de effectiviteit van het sturingsproces kan worden vergroot.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 – Introductie	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.3 Praktische en wetenschappelijke relevantie	11
1.4 Onderzoeksmethodiek	12
1.5 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 – Nut en noodzaak van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen	13
2.1 Dubbele vergrijzing en veranderende vraag naar woonruimte	13
2.1.1 Langer thuis wonen en zelfredzaam zijn	14
2.1.2 Ongeschikt aanbod	15
2.1.3 Geschikte aanbod	16
2.1.4 Ouderen in de stad	16
2.2 Gemeenschappelijk wonen	17
2.2.1 Positionering	17
2.2.2 Definitie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen	18
2.2.3 Voor- en nadelen gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen	19
2.3 Samenvatting en conclusie	21
Hoofdstuk 3 – Gemeentelijke sturing en verbinding: De 'markt' in beweging	22
3.1 Speelveld van governance bij stedelijke ontwikkelingen	22
3.1.1 Van government naar governance	22
3.1.2 Democratische driehoek	23
3.2 Sturingskader	24
3.3 Capacity Building	26
3.4 Vormen van barrières	26
3.5 Van context naar theoretisch model	28
3.6 Conclusie literatuuronderzoek	28
Hoofdstuk 4 – Onderzoekskader en methodiek	30
4.1 Conceptueel model	30
4.1.1 Focus op private partijen	30
4.1.2 Effectiviteit van het sturingsproces	31
4.2 Operationaliseren	32
4.3 Onderzoeksmethodiek	34
4.3.1 Casestudie onderzoek	35
4.3.2 Caseselectie	35
4.3.3 Case Amsterdam	36
4.4 Interviews en triangulatie	38
Hoofdstuk 5 – Empirisch onderzoek: bevindingen	41

5.1 Huidige mate en wijze van sturing door de gemeente	41
5.2 Barrières	45
5.3 Kansen en Wensen	48
5.4 Visie voor de toekomst	57
Hoofdstuk 6 – Empirisch onderzoek: analyse van de bevindingen	61
6.1 Analyse van de sturing door de gemeente	61
6.2 Analyse van de barrières	63
6.3 Analyse van de kansen en wensen	64
6.4 Analyse van de visie voor de toekomst	66
6.5 Analyse van Capacity Building	67
Hoofdstuk 7 – Conclusie, reflectie en aanbevelingen	70
7.1 Conclusie	70
7.2 Reflectie onderzoeksmethode en onderzoeksresultaten	76
7.3 Aanbevelingen	77
7.4 Tot slot	79
Literatuurlijst	80
Websites	85
Bijlagen	
Bijlage 1: Analyse beleid vier grote steden	86
Bijlage 2: Lijst geïnterviewde actoren en experts	90
Bijlage 3: Leidraad interviewvragen	91
Bijlage 4: Gespreksverslagen (vertrouwelijk)	92

Hoofdstuk 1

Introductie

De Nederlandse bevolking vergrijsst. Het aantal 65-plussers stijgt van 15% in 2009 tot bijna 26% in 2040 (PBL, 2010), waardoor een kwart van de bevolking in 2040 65 jaar of ouder zal zijn. Met de toename van het aantal ouderen zal ook de zorgvraag gaan stijgen.

1.1 Inleiding

Door het sluiten van de bejaardentehuizen¹ in 2015 en de extramuralisering in de verzorging en verpleging, zijnde het beleid van niet meer toelaten van ouderen in een intramurale instelling (lees: verpleeghuis) als ze niet voldoen aan de thans strengere toelatingseisen, zullen de komende jaren meer ouderen zelfstandig blijven wonen en thuis de noodzakelijke zorg en thuishulp ontvangen. De extramuralisering, de vergrijsing maar ook de wens van ouderen om langer zelfstandig thuis te wonen (Schilder, Daalhuizen & De Groot, 2018) stimuleren gezamenlijk de vraag naar nieuwe vormen van levensloopbestendig wonen. Deze ontwikkelingen maken derhalve dat we op een andere wijziging invulling moeten gaan geven aan hoe ouderen levensloopbestendig wonen en op welke wijze zij thuis zorg kunnen ontvangen. Nieuwe woonvormen zouden hier een oplossing kunnen bieden, zoals gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen: woonconcepten waar zelfstandig kan worden gewoond in de nabijheid van gelijkgestemden en georganiseerde zorgverlening voor ouderen.

De commissie 'Toekomst zorg thuiswonende ouderen' onder leiding van Wouter Bos heeft onderzoek gedaan naar hoe de zorg voor thuiswonende ouderen in de toekomst op peil kan worden gehouden. Dit heeft geleid tot het rapport 'Oud en zelfstandig in 2030. Een reisadvies' (Rijksoverheid, 2020). De commissie heeft alle aanbevelingen zoals door haar opgehaald vertaald naar een viertal centrale adviezen, waarvan de eerste is:

'Ga (ver)bouwen! De fysieke woon- en leefomgeving is voor ouderen cruciaal om zelfstandig te kunnen (blijven) wonen en zo min mogelijk afhankelijk te worden van zorg. Nieuwe woonvormen, tussen het aloude eigen huis en verpleeghuis in, kunnen een oplossing bieden. Te midden van alle problemen op de woningmarkt wordt er ook voor ouderen veel te weinig gebouwd en verbouwd. Met als gevolg niet alleen een suboptimaal woningaanbod voor ouderen, maar ook een belemmering van de doorstroming op de woningmarkt' (Rijksoverheid, 2020, p. 4).

De commissie Bos (Rijksoverheid, 2020) geeft aan dat er op dit moment voor ouderen veel te weinig wordt gebouwd en verbouwd. Het gevolg is een ontoereikend woningaanbod voor ouderen, waarbij het huidige lokale aanbod niet voldoende aansluit bij de verschillende woonwensen van de ouderen. Een deel van de ouderen wil graag wonen in een omgeving omringd door burens die ongeveer dezelfde interesses hebben en zich in dezelfde levensfase bevinden, samen activiteiten ondernemen als je daar zin in hebt, en elkaar helpen wanneer het nodig is. Ouderen willen zelfstandig blijven wonen, met bijbehorende privacy maar hebben tegelijkertijd behoefte aan sociale contacten en controle over hun eigen leven (Nivel, 2019). Wanneer het de wens is om zelfstandig wonen te combineren met het samen leven, activiteiten ondernemen en wanneer nodig het zorgen voor elkaar in een wooncomplex dan biedt de gemeenschappelijke woonvorm de oplossing.

¹ Het bejaardentehuis is verleden tijd. Wanneer het leven thuis te ingewikkeld of eenzaam werd konden ouderen er in het verleden voor kiezen om in een bejaardentehuis te gaan wonen. Inmiddels richt de overheid zich erop dat ouderen zolang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen mits er geen 'blijvend intensieve zorg' nodig is. Is dat eenmaal wél het geval, dan kan er met een indicatie thuis of in een verpleeghuis zorg worden georganiseerd vanuit de Wet langdurige zorg (Bron: www.rijksoverheid.nl – langer zelfstandig thuis wonen).

Vanuit de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft voor het faciliteren van goede woonruimten én voor het bieden van goede zorg kunnen gemeenten gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen ook als een oplossing beschouwen voor levensloopbestendig wonen. Tenslotte; naast het feit dat invulling wordt gegeven aan de woningbouwopgave, kan het sociale netwerk dat gecreëerd kan worden bij gemeenschappelijke woonvormen een bijdrage leveren op het gebied van zorg en welzijn die het mogelijk maakt om langer en prettiger zelfstandig te blijven wonen (Jansen, Stavenuiter, Dijkhuis, Van Dongen & Van Tricht, 2008). Volgens Jansen et al. (2008) vermindert het onderdeel uitmaken van een gemeenschap tevens de kans op vereenzaming. Om deze redenen kunnen gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen het gat overbruggen dat is ontstaan door het sluiten van bejaardentehuizen. De realisatie van gemeenschappelijke woonvormen biedt op individueel niveau (gezondheid en welzijn) een toegevoegde waarde en voorkomt belemmering van de doorstroming op de woningmarkt (Rijksoverheid, 2020).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vergrijzing houdt in dat een steeds groter aandeel van de bevolking tot de groep ouderen behoort. De oorzaak van vergrijzing ligt volgens onderzoek niet alleen in de geboortegolf uit het verleden (Fokkema & Dijkstra, 2007). Het komt ook door het feit dat de maatschappij is veranderd ten opzichte van tientallen jaren geleden. Door de toenemende gemiddelde levensverwachting en het huidige lage geboortepercentage zal het aantal ouderen zowel in relatieve als in absolute zin stijgen.

Langer thuis wonen met zorg is de (beleids)wens. Onderzoek laat echter zien dat 20% van de 55-plussers zijn of haar huidige woonsituatie als ongeschikt acht om te blijven wonen als men ouder wordt (Verhegen & Gijsbers, 2017). Door het ontbreken van beschikbare en geschikte woningen waarin ouderen zelfstandig oud kunnen worden, neemt de zorgvraag van deze bewoners in de huidige woning toe. Hierdoor worden er onnodig ziekenhuisbedden bezet gehouden, omdat ouderen dan niet terecht kunnen in een verpleeghuis. En soms is de huidige woning ongeschikt om de noodzakelijke zorg thuis te verlenen waardoor ouderen 'vervroegd' verhuizen naar een verpleeghuis.

Ouderen wonen vaak al naar volle tevredenheid in hun woning en wordt een verhuizing pas overwogen wanneer er sprake is van een urgentie (gezondheidsredenen) en/of een aantrekkelijk alternatief. Ouderen verleiden om tot de gewenste verhuisbeweging te komen begint volgens de Nationale Woonagenda 2018-2021 (Rijksoverheid, 2018a) met het creëren van aantrekkelijke mogelijkheden op de woningmarkt. Met gerichte maatregelen kan deze beweging ondersteund of vergroot worden. Hierbij is een rol weggelegd voor gemeenten in het kader van de stedelijke ontwikkeling, namelijk om de actoren te faciliteren om de gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, welke in kwalitatieve zin aansluiten bij de wens van de ouderen, te realiseren.

Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit van het sturingsproces van de gemeente om de markt in beweging te krijgen gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren. Wanneer een gemeente beter in staat is om te sturen zullen vraag en aanbod naar gemeenschappelijke woonvormen beter op elkaar afgestemd worden hetgeen de verhuisgeneidheid van ouderen moet verhogen.

Het door gemeenten faciliteren van de realisatie van nieuwe woonvormen voor ouderen is het hoofdthema van dit onderzoek, zoals de hoofdvraag in het kader op de volgende pagina aangeeft:

**Hoofdvraag:
In hoeverre kunnen gemeenten effectief sturen om de realisatie van
gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren?**

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke nut en noodzaak voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn te onderkennen?
2. Op welke wijze kan de gemeente volgens de literatuur de markt in beweging krijgen om gemeenschappelijke woonvormen te realiseren?
3. Hoe wordt in de praktijk gedacht over de wijze van sturing door de gemeente?
4. Hoe wordt in de praktijk gedacht over effectief sturen zodat actoren tot actie overgaan?

Ondanks dat de vergrijzing overal in Nederland plaatsvindt, is er in dit onderzoek specifiek gekozen voor steden, en met name voor de vier grote steden van Nederland. Reden hiervan is dat de effecten van de vergrijzing voor perifere, landelijke delen van Nederland heel anders kunnen zijn dan voor de meer stedelijke gebieden.

Naast de focus op 'de stad' zijn de sleutelconcepten in de onderzoeksvragen als volgt afgebakend:

- *Gemeenschappelijke woonvormen*: alle vormen van wonen waarbij meerdere huishoudens een of meer ontmoetings- en/of werkruimten gemeenschappelijk gebruiken en beheren, waarbij het lidmaatschap vrijwillig is en de groep zelf beslist over de toelating van nieuwe bewoners (Jansen et al., 2008)
- *Ouderen*: voor dit onderzoek wordt uitgegaan van de doelgroep van 55 jaar en ouderen. Dit is in lijn met de definitie die het Rigo (2019)² heeft gebruikt voor haar onderzoek naar bestaande gemeenschappelijke woonvormen in Nederland, waarbij voor de doelgroep van gemeenschappelijke woonvormen is uitgegaan van 55 jaar en ouder.
- *Actoren*: professionele investeerders die in staat zijn om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren, zijnde: ontwikkelaars, beleggers, woningcorporaties en zorginstellingen
- *Markt*: dit zijn alle partijen die direct en indirect betrokken zijn bij de realisatie en exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.

1.3 Praktische en wetenschappelijke relevantie

De aankomende vergrijzing heeft grote gevolgen voor de Nederlandse samenleving. In 2040 is een op de vier inwoners van Nederland ouder dan 65 jaar (PBL, 2010). Hoe zorgen we, met de druk op de woningmarkt in het pre-corona tijdperk, voor een goede woonpositie van deze doelgroep voor nu maar ook voor de toekomst? Met dit onderzoek krijgen we inzicht in hoe professionele investeerders de mate en wijze van de sturing door de gemeente ervaren en waarderen. Wat gaat er goed maar ook wat gaat er niet goed? Door inzicht te krijgen in de barrières maar ook in de kansen en wensen van professionele investeerders kan een gemeente haar wijze en mate van sturing bepalen (welke instrumenten zet ik in), of haar huidige sturing tussentijds aanpassen. Hierdoor zijn private en publieke partijen gezamenlijk (gemeenten, projectontwikkelaars, zorginstellingen, woningcorporaties, etc.) beter in staat om binnen de stedelijke ontwikkeling te anticiperen op de aankomende demografische veranderingen.

Een quick-scan van het beleid van de vier grote steden laat zien dat de wijze waarop deze gemeenten aandacht besteden aan ouderenhuisvesting, en meer specifiek zich richten op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, zeer divers is (Bijlage 1).

² <https://www.monitorgeclusterdwon.nl/>

Gemeenten geven op geheel eigen wijze invulling aan het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, maar is vaak hapsnap en daarmee weinig concreet. De hoge mate van diversiteit van aanpak en sturing binnen de verschillende gemeenten wordt bevestigd in een artikel van Braanker (2020) waarin een marktpartij in een interview aangeeft dat seniorenhuisvesting de afgelopen jaren te vaak over het hoofd is gezien en dat er in het verleden zowel door de lokale als de landelijke overheid te weinig concreet en doelgericht beleid is opgesteld voor ouderenhuisvesting. Om gemeenten te helpen met het maken van concreet beleid, geeft dit onderzoek gemeenten inzicht in de design van gemeentelijke sturing die actoren faciliteert bij de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. Wat werkt er wel en wat werkt er niet?

Vanuit wetenschappelijk perspectief wil dit onderzoek bijdragen aan het ontwerp van een sturingskader dat de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen faciliteert. In dit onderzoek wordt de instrumentenwaaier uit de sturingstheorie van Verheul, Daamen, Heurkens & Hobma (2017) toegepast om de huidige sturing door de gemeente te evalueren en te onderzoeken in hoeverre met behulp van deze instrumentenwaaier de effectiviteit van de sturing door de gemeente in de toekomst kan worden vergroot, en welke rol Capacity Building hierin speelt. Voor zover bekend heeft er nog niet eerder een evaluatie plaatsgevonden van het sturingsproces van de gemeente op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Ook bouwt dit onderzoek voort op voorgaand onderzoek over demografische veranderingen (vergrijzing), de veranderende vraag naar ouderenhuisvesting en bouwt het voort op het nut en de noodzaak van het fenomeen gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.

1.4 Onderzoeksmethodiek

Een studie van de literatuur en de theorie is uitgevoerd om te komen tot een beantwoording van de eerste twee deelvragen en om te komen tot een conceptueel model. Om inzicht te krijgen in hoe gemeenten door sturing invloed uit kunnen oefenen op de investeringsbeslissing van de markt is bij de actoren die het aanbod kunnen verzorgen gepeild hoe zij de huidige wijze en mate van sturing door de gemeente ervaren en waarderen. Met diepte-interviews kon een breed palet aan percepties worden verzameld. In het bestek van dit onderzoek gebeurde de gegevensverzameling met een casestudie bij een gemeente. Het sturingsproces dat de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen faciliteert voor de gemeente Amsterdam is op deze wijze geëvalueerd. Op basis van de interviews en de expertgesprekken zijn de derde en vierde deelvraag beantwoord.

1.5 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 en 3 bevatten het theoretisch kader van waaruit de hoofdvraag en de deelvragen worden benaderd. Hoofdstuk 2 gaat in op het nut en de noodzaak voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen en geeft antwoord op de eerste deelvraag. Hoofdstuk 3 geeft op basis van de theorie inzicht in het speelveld waarbinnen de opgave gerealiseerd moet worden. Ter beantwoording van de tweede deelvraag gaat dit hoofdstuk ook in op de vormen van sturing die de gemeente tot haar beschikking heeft en op welke wijze zij volgens de literatuur hiermee de markt in beweging kan krijgen. In hoofdstuk 4 worden inzichten van voorgaande hoofdstukken vertaald naar een conceptueel model en wordt de onderzoeksmethodiek beschreven. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen uit het empirisch onderzoek gepresenteerd. Hoofdstuk 6 analyseert deze bevindingen. Het slot hoofdstuk vat het onderzoek samen, beantwoordt de onderzoeksvragen en presenteert aanbevelingen, alsmede een reflectie op het onderzoek.

Hoofdstuk 2

Nut en noodzaak van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen

Dit hoofdstuk gaat in op de relevantie van gemeenschappelijke woonvormen. Hoe ziet de demografische verandering eruit en om welke reden zouden gemeenschappelijke woonvormen een oplossing kunnen bieden. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste deelvraag van het onderzoek: 'Welke nut en noodzaak voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn te onderkennen'?

Door de vergrijzing verandert de samenstelling van de bevolking, zo ook in steden. Op basis van de literatuur wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vraag wat deze vergrijzing omvat en hoe de vergrijzing er concreet uit zal gaan zien. Ook wordt ingegaan op de veranderende vraag van ouderen naar huisvesting. Vervolgens wordt de geschiktheid en de ongeschiktheid van het aanbod toegelicht, waarna dieper wordt ingegaan zal worden op gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Daaropvolgend worden de voor- en nadelen van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in kaart gebracht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting en conclusie.

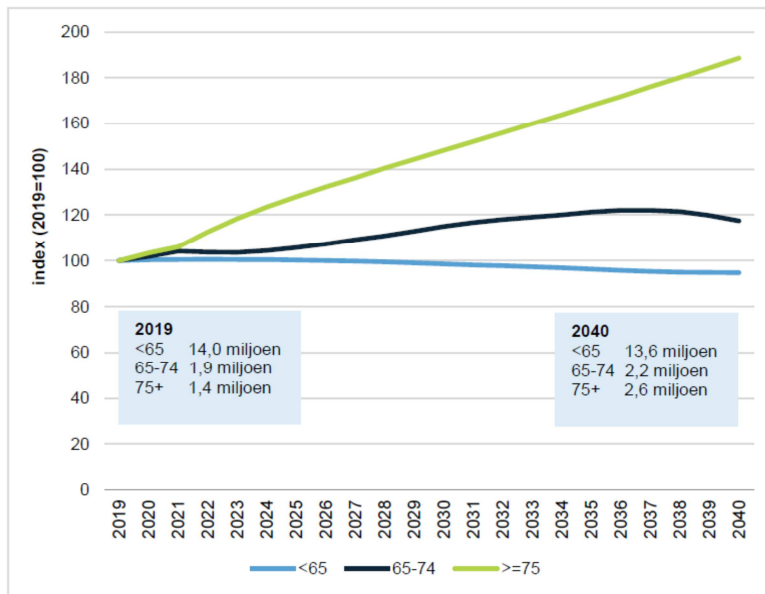
2.1 Dubbele vergrijzing en veranderende vraag naar woonruimte

Nederland heeft te maken met een dubbele vergrijzing. Vergrijzing is het proces waarbij de leeftijdsopbouw van de bevolking verandert en het aandeel van oudere leeftijdsgroepen groter wordt maar het betekent ook dat de gemiddelde leeftijd van deze ouderen ook steeds hoger wordt. De vergrijzing neemt op twee manieren toe waardoor er sprake is van een 'dubbele vergrijzing'. De eerste manier van vergrijzing, de stijging van het absolute aantal ouderen, heeft met name te maken met de babyboom na de Tweede Wereldoorlog. De tweede manier van vergrijzing, de verhoging van de gemiddelde leeftijd, is het gevolg van een verbeterde hygiëne en de ontwikkeling binnen de gezondheidszorg. Hierdoor blijven mensen steeds langer leven.

Vergrijzing doet zich niet alleen voor in Nederland maar is een demografische verandering die wereldwijd geldt. Hoe welvarender en rijker het land, hoe beter de hygiëne en gezondheidszorg waardoor de vergrijzing sneller intreedt.

Volgens de Primos-prognose 2019 (ABF Research, 2020) stijgt het inwonertal in Nederland van 17,3 miljoen personen in 2019 naar 18,4 miljoen personen in 2040. De bevolking van Nederland is aan het vergrijzen. In de twintigste eeuw is het aantal 65-plussers in Nederland meer dan vertienvoudigd: van 0,3 miljoen in 1900 tot 3,2 miljoen in 2018. Daarmee nam het aandeel 65-plussers in de totale bevolking toe van 6% naar 18% (CBS, 2019)³. Opvallend hierbinnen is de sterke groei van het aantal 75-plussers. Als gevolg van de dubbele vergrijzing zien we dat binnen de groep 65-plussers het deel 75-plussers toeneemt. In 2019 bedraagt het aandeel 75-plussers volgens de Primos-prognose in Nederland 8,1% van de bevolking. In 2040 zal dit percentage naar verwachting gegroeid zijn tot 14,2%, ofwel een absolute groei van 6%. Figuur 1 laat voor Nederland zien dat het aantal inwoners van 75 jaar en ouder groeit van 1,4 miljoen personen in 2019 naar 2,6 miljoen personen in 2040.

³ <https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/bevolking/cijfers-context/vergrijzing#node-totaal-aantal-ouderen>



Figuur 1. Ontwikkeling bevolking naar leeftijdsklassen, groeicijfers t.o.v. 2019, Nederland, (2019 -2040) (Bron: Primos 2019, overgenomen uit ABF Research 2020, p. 11)

2.1.1 Langer thuis wonen en zelfredzaam zijn

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wonen ouderen steeds langer zelfstandig, óók als de beperkingen toenemen. In 2019 woonden 3,2 miljoen 65-plussers zelfstandig, waarvan 1,2 miljoen 75-plussers (De Groot, Van der Staak, Daalhuizen en De Kam, 2019b). Naar verwachting ligt het hoogtepunt in 2041, dan zijn er 4,8 miljoen Nederlanders 65 jaar of ouder, 26,6% van de bevolking. Na 2041 neemt het aandeel 65-plussers in de bevolking weer iets af. In 2060 is naar verwachting 26,2% van de bevolking 65 jaar of ouder (CBS, 2020)⁴.

Daar waar ouderen in het verleden vrijwel vanzelfsprekend oud konden worden in maatschappelijk gefinancierde bejaardentehuis kunnen zij na invoering van de Hervorming Langdurige Zorg in 2015 daar enkel nog terecht wanneer zij zeer intensieve zorg nodig hebben (Van Klaveren, Van Triest & Senior, 2018). Als gevolg van het verdwijnen van het bejaardentehuis ervaren ouderen, wanneer zij eraan toe zijn om te verhuizen, dat er een tekort is aan geschikte woonmogelijkheden. Het beleid voor ouderen is de afgelopen jaren sterk gericht op begrippen als zelfstandigheid en behoud van zelfredzaamheid. Dit sluit aan bij de huidige wens van de ouderen zelf om zo lang mogelijk zelfstandig in hun eigen woning willen blijven wonen. Zo gaat de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ervan uit dat burgers in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun zorg en welzijn. En dat als burgers dat niet kunnen zij in eerste instantie geacht worden een beroep te doen op hun eigen sociale netwerk. Wanneer het eigen sociaal netwerk niet meer kan voldoen aan de zorgvraag kan er pas een beroep worden gedaan op zorg zoals georganiseerd vanuit de overheid.

Een groot deel van de huidige generatie ouderen heeft een sterke behoefte om zelf regie te houden over hun eigen leven. Met het stimuleren en ondersteunen van de zelfredzaamheid wordt voorkomen dat ouderen te snel in het medische circuit terecht komen. Het programma 'Langer thuis' van de Rijksoverheid richt zich op de grote, en tevens groeiende, groep ouderen die zelfstandig woont. Waarbij de wens van de ouderen om zo lang mogelijk op een goede manier zelfstandig te kunnen blijven wonen, met ondersteuning, zorg en in een woning die aansluit bij hun persoonlijke behoeften, het uitgangspunt is (Rijksoverheid, 2018b). In de huidige tijd wordt dan ook vaak gesproken over 'langer zelfstandig wonen'. Volgens Commissie Bos (Rijksoverheid, 2020) is dit een ongelukkig motto; het wordt te vaak uitgelegd als langer in het eigen huis blijven

⁴ <http://www.cbs.nl>

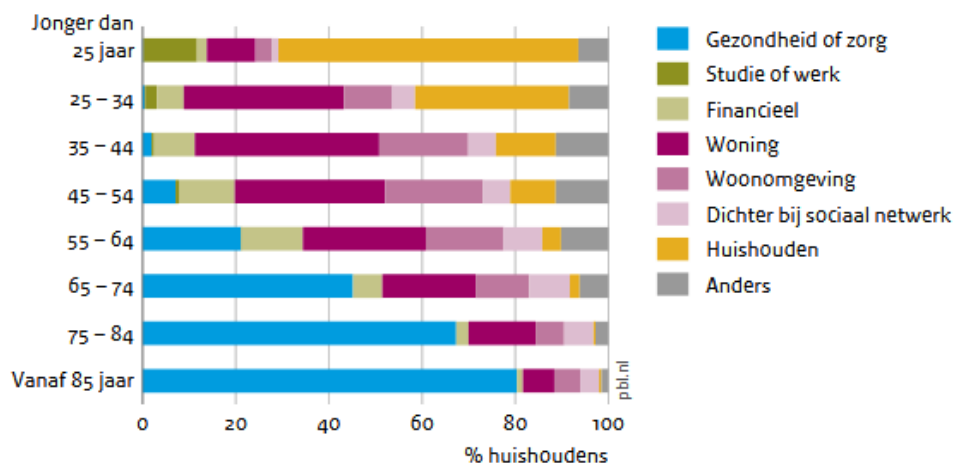
wonen. Echter volgens Van der Staak, Schilder & Daalhuizen (2020) voorziet de Commissie Bos in een ander beeld voor de toekomst, namelijk een beeld waarin ouderen verhuizen naar woningen en woonomgevingen die beter passen bij hun nieuwe levensfase. De Commissie Bos geeft hierbij aan dat 'Zelfstandigheid tot op hoge leeftijd niet altijd hoeft te betekenen dat iedereen 'langer thuis' blijft' (Rijksoverheid, 2020, p. 4). Langer thuis betekent daarmee niet per se langer in de eigen woning maar kan ook betekenen: verhuizen naar meer beschutte en gezamenlijke woonvormen, al dan niet aangevuld met zorg en ondersteuning aan huis.

Onderzoek laat echter zien dat ouderen een zeer lage verhuisbereidheid hebben (De Groot, Van Dam & Daalhuizen, 2013) en dus erg honkvast zijn. Veel gehoorde knelpunten bij een verhuizing door ouderen zijn (Staak et al., 2020; Van Klaveren et al., 2018):

- Hoge kosten van een verhuizing;
- Verlies van sociaal netwerk, en daarmee in hoge mate het verlies aan verbonden zijn met de wijk waarin zij wonen;
- (Lage) kwaliteit van het aanbod geschikte woningen (te weinig vierkante meter, onvoldoende toegankelijk, te hoge huurprijs)

De Groot et al. (2019) verwijzen in hun onderzoek naar het Woon Onderzoek Nederland uit 2015 waaruit blijkt dat wanneer ouderen aangeven wel te willen verhuizen dit vaak te maken heeft met hun gezondheid of de behoefte aan zorg. Figuur 2 laat zien dat onder de groep 65-plussers dit overwegend de reden is om te willen verhuizen, waarbij dit voor de groep 85-plussers voor maar liefst 80% de belangrijkste reden is om te verhuizen. Het is daarom van belang dat er niet alleen kwalitatief goede en betaalbare woningen voor ouderen worden gerealiseerd, die tevens voldoende mogelijkheid biedt voor ouderen om hun sociale netwerk te behouden en/of op te bouwen. Maar ook is het van belang dat deze woningen levensloopbestendig zijn zodat je tot op hoge leeftijd zelfstandig kan wonen, ook in geval van fysieke handicaps of chronische ziekten van bewoners (Stavenuiter & Van Dongen, 2008).

Belangrijkste verhuisredenen naar leeftijd, 2015



Figuur 2. Ouderen willen overwegend verhuizen vanwege hun gezondheid of de behoefte aan zorg. (Bron: De Groot et al. 2019, paragraaf: Verandering in verhuigeneigheid?)

2.1.2 Ongeschikt aanbod

Maar ouderdom komt met gebreken. En hoewel de meeste ouderen zich prima kunnen redden in het dagelijks leven, kan het in bepaalde type huizen en woonomgevingen behoorlijk uitdagend zijn om zelfstandig te blijven wonen bij toenemende beperkingen (onder meer De Groot, 2020; Leidelmeijer, Van Iersel, & Leering, 2017). De Groot (2020) legt uit dat er uiteindelijk een moment komt waarop het beter is om de huidige woning aan te passen of om te verhuizen naar een huis dat wel geschikt is om oud in te worden (o.a. goed bereikbaar, sociale contacten, etc.). In 2017

heeft Motivaction ([Verheggen & Gijsbers, 2017](#)) een onderzoek uitgevoerd naar de woonbeleving van ouderen in Nederland. Dit onderzoek onder ruim 2.500 senioren van 55 jaar en ouder laat zien dat bijna 20% van de ondervraagde senioren zijn/haar huidige woonsituatie als ongeschikt acht om te blijven wonen als men ouder wordt.

2.1.3 *Geschikte aanbod*

Ouderenhuishoudens die willen verhuizen hebben vaak belangstelling voor een voor ouderen bestemde (en dus geschikte) woning. In 2018 gold dit voor 60% van alle ouderenhuishoudens met een verhuismwens ([De Groot, 2020](#)). Vertaald naar woningen en woonconcepten komt dat neer op een potentiële vraag van bijna een kwart miljoen ouderenwoningen ([WoON 2018; De Groot, 2020](#)). Onderzoek van ABF Research ([2020](#)) laat zien dat om vraag en aanbod voor wonen met zorg tot 2040 beter op elkaar te laten aansluiten het aantal woningen, geschikt voor ouderen, met bijna 400 duizend moet toenemen, waaronder 82 duizend gemeenschappelijke woonvormen, 87 duizend aangepaste woningen en 225 duizend nultredenwoningen. Uit dit onderzoek blijkt dat 70% van de gewenste toename van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in Nederland geconcentreerd is binnen het huursegment. Hierbij heeft 46% de voorkeur een huurprijs tot de aftoppingsgrens en 36% een voorkeur voor boven de liberaliseringsgrens ([ABF Research, 2020](#)).

Er is op dit moment een fors tekort aan voor ouderen geschikte woningen. Dit brengt met zich mee dat dat ouderenhuishoudens die wel willen verhuizen, mogelijk geen geschikt huis kunnen vinden. Dit vergroot de kans op problematische woonsituaties waardoor het essentieel is om voor deze doelgroep meer woningen te bouwen, waaronder woonvormen die het gat tussen een eigen, reguliere woning en het verpleegtehuis opvullen ([De Groot, 2020](#)). De Commissie Bos concludeerde onlangs dat er veel te weinig huizen worden gebouwd en verbouwd voor ouderen. De Commissie gaf hierbij aan dat nieuwe woonvormen een oplossing zouden kunnen bieden en dat hiermee dan wordt voorkomen dat er een suboptimaal woningaanbod voor ouderen ontstaat wat resulteert in een belemmering van de doorstroming ([Rijksoverheid, 2020](#)). Met het bouwen van woningen voor ouderen zijn uiteindelijk ook jongere huishoudens geholpen. De huidige generatie ouderen woont immers vaak in ruime eengezinswoningen ([De Groot, 2020](#)). Zodra ouderen verhuizen naar een voor hen geschikte woning, komen deze huizen vrij voor andere huishoudens, waaronder (jonge) gezinnen.

2.1.4 *Ouderen in de stad*

Onderzoek van De Groot, Van Dam en Daalhuizen ([2013](#)) laat zien dat, ondanks dat de perifere en landelijke gebieden in de toekomst tot de meest vergrijsde gebieden gaan horen, het aantal ouderen het sterkst toe zal gaan nemen in de grote steden in de Randstad. Dit komt omdat hier nu de meeste mensen wonen en daarmee in de toekomst ook de meeste ouderen. De grote steden in de Randstad hebben in kwantitatieve zin een aanzienlijk grotere opgave dan de plattelandsgemeenten. In eerste instantie lijkt de stad een ideale plek voor zelfstandig wonende ouderen doordat, in tegenstelling tot in meer landelijk gebied, voorzieningen vaker op loopafstand zitten. Ook is er een ruim aanbod aan openbaar vervoer en is er een ziekenhuis in de buurt. De stad is echter ook een plek met tegengestelde belangen waar de ruimte schaars is. Een plek van spanningen tussen uiteenlopende wensen en behoeften van verschillende leeftijdsgroepen. In 2007 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie WHO een 'Global age-friendly cities: A guide' ([2007](#)) opgesteld om steden te helpen 'seniorvriendelijker' te worden. In deze gids wordt aandacht gevraagd voor een achttal gebieden zoals publieke ruimte, mobiliteit, huisvesting, sociale participatie, etc. om de stad ook voor ouderen geschikt en aantrekkelijk te maken.

Zoals eerder gesteld worden we steeds ouder én blijven we langer gezond waardoor ouderen ook na hun pensionering een grote bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij. In het advies 'De derde levensfase: het geschenk van de eeuw' stelt de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

(RVS) (2020⁵) dat 'het maatschappelijk potentieel van ouderen meer verzilverd kan worden, wanneer zowel maatschappelijke organisaties, overheden als bedrijven zich meer inzetten voor generatiebewust beleid'. Waar ouderen in het verleden nog weggestopt werden in een bejaardentehuis is de huidige ambitie er veel sterker opgericht om, naast het langer thuis wonen, ouderen onderdeel uit te laten maken van de maatschappij. De Raad stelt dat jonge ouderen op vele manieren een bijdrage kunnen en willen leveren aan de samenleving, maar dat deze ouderen nog te vaak vastlopen om dit te realiseren. Ouderen worden niet (meer) aangesproken op hun mogelijkheden en worden soms zelfs gehinderd door wet- en regelgeving, zoals het pensioenbeding in cao's bij de wens om door te blijven werken. De RVS (2020) concludeert dat mensen in de derde levensfase alleen een bijdrage kunnen leveren als beleid en arrangementen hun wensen en betrokkenheid niet hinderen maar juist faciliteren. Van der Staak et al. (2020) constateert dat vergrijzing een sterke ruimtelijke component kent en daarmee een lokale visie op de gewenste toekomst een vereiste is. Een inclusievere samenleving vereist dat de woonomgeving aansluit bij de veranderende bevolking.

Bij de bouw van woningen voor ouderen moet ook gelet worden op de inrichting van de wijken, de voorzieningen die er zijn en bijvoorbeeld looproutes. Niet alleen de woning moet toegankelijk zijn maar ook de leefomgeving moet toegankelijk zijn. De specifieke woningbouw moet onderdeel zijn van de ontwikkeling van de wijk en bij voorkeur worden opgenomen als onderdeel van de stedelijke ontwikkeling. Door het ontwikkelen van aantrekkelijke woonconcepten voor ouderen, als onderdeel van een nieuwe of bestaande buurt, wordt het mogelijk om ouderen onderdeel te laten zijn en blijven van deze maatschappij. Juist door het gemeenschappelijke aspect aan woonvormen als 'gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen' maakt het dat deze woonvormen in de stad een bijdrage kunnen leveren aan het faciliteren van ouderen, en om zo daadwerkelijk onderdeel uit te maken van een gemeenschap en van de maatschappij en tevens te komen tot een inclusievere stad.

Samenvattend blijkt uit deze paragraaf dat er vraag is naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Gezien het feit dat 20% van de ouderen de huidige woonsituatie als ongeschikt acht om te blijven wonen als men ouder wordt en door de dubbele vergrijzing zal deze vraag in de toekomst verder toe zal nemen (latente behoefte).

2.2 Gemeenschappelijk wonen

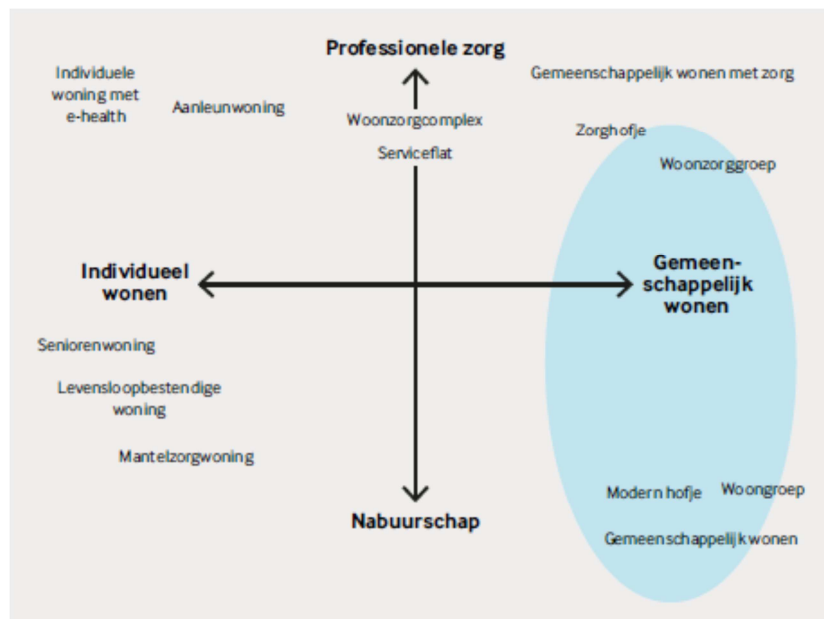
Zoals eerder genoemd ervaren ouderen, als gevolg van het verdwijnen van het bejaardentehuis, wanneer zij er aan toe zijn om te verhuizen, een tekort is aan geschikte woonmogelijkheden. De vraag naar woningen specifiek voor ouderen neemt toe en daarbij is de vraag, als gevolg van de ambitie om langer zelfstandig thuis te wonen, ook veranderd. De voorgestelde gemeenschappelijk woonvormen kunnen op verschillende manieren vorm worden gegeven. Afhankelijk van de wensen en behoeften van een oudere is de ene vorm meer passend dan de andere. Voor kwetsbare ouderen is bijvoorbeeld vaak nabijheid van formele zorg gewenst, waar het voor de meer vitale ouderen de wens is om in de nabijheid van gelijkgestemden te gaan wonen. Dit willen ze dan zonder formele zorg, maar met 'naberschap'; omkijken naar elkaar (Van Straaten et al., 2020).

2.2.1 Positionering

Figuur 3 geeft inzicht in het speelveld van de verschillende woon(zorg)concepten voor ouderen (Van Straaten et al., 2020), afgezet tegen de afstand van zorg (professionele zorg of nabijheid) en de wijze van wonen (individueel of gemeenschappelijk). Volgens Van Straaten et al. (2020) zijn er hierdoor vier hoofdtypen van woonconcepten voor ouderen te onderscheiden: zorg thuis (linksboven), zorg aan huis (linksonder), samen zorgen (rechtsboven) en samen vitaal

⁵ <https://www.raadrvs.nl/actueel/nieuws/2020/01/08/verzilver-het-maatschappelijk-potentieel-van-mensen-in-derde-levensfase>

(rechtsonder). Het blauwe ovaal laat zien waar dit onderzoek zich op zal richten, namelijk de gemeenschappelijke woonvormen.



Figuur 3. Woon- en woonzorgconcepten voor ouderen. (Bron: Van Straaten et al. 2020, p. 9)

Gezamenlijk wonen kent verschillende varianten, elk met een andere samenstelling van bewoners. Sommige groepen zijn samengesteld uit bewoners van meerdere leeftijdsgroepen, andere woongemeenschappen richten zich op een bepaalde leeftijdsgroep, geloofsovertuiging of leefstijl.

2.2.2 Definitie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen

Kruiswijk en Overbeek (1998) identificeren drie kenmerken die van toepassing zijn op een woongemeenschap, namelijk: inspraak, zelfbeheer en verantwoordelijkheid voor elkaar (tot op zekere hoogte). Een ander kenmerk welke volgens hen vaak voorkomt is dat het initiatief tot oprichting van een woongemeenschap van aspirant-bewoners zelf komt. Deze kenmerken sluiten aan bij de kenmerken die de Federatie Gemeenschappelijk Wonen (FGW) toepast op een woongemeenschap, namelijk:

- o Het gaat om een project van zelfstandige woningen met tenminste één gemeenschappelijke ruimte;
- o Er is sprake van deelname in een gemeenschap of groep, wat tenminste inhoudt dat er bereidheid is tot gezamenlijke activiteiten en wederzijdse hulp;
- o Bewoners vormen samen een vereniging waarvan de leden in gezamenlijke verantwoordelijkheid het pand bewonen en zelf (mee) bepalen wie als nieuwe bewoner wordt toegelaten (www.woongroepen.nl)⁶.

Er zijn in Nederland zoals eerder genoemd veel verschillende varianten van gemeenschappelijk wonen. De meest voorkomende variant is die van de jongerenwoongemeenschap. Deze woongemeenschap is sterk verbonden aan de levensfase van de adolescenten en jongvolwassenen (Jansen et al., 2008). De FGW schat het aantal woongemeenschappen in Nederland op ongeveer tienduizend. Oftewel: ongeveer 1% van de Nederlandse bevolking woont 'gemeenschappelijk'. De exacte cijfers ontbreken maar de Landelijke Vereniging Gemeenschappelijk wonen van Ouderen

⁶ <https://woongroepen.nl/landelijke-vereniging-gemeenschappelijk-wonen-van-ouderen/>

(LVGO) schat dat van deze tienduizend woongemeenschappen er vier- of vijfhonderd van deze woongemeenschappen bestemd zijn voor vijftigplussers (Congresredactie, 2019⁷).

De focus van voorliggend onderzoek is enkel gericht op de positie van ouderen in woongemeenschappen. Er wordt specifiek gekeken naar woongemeenschappen waar in potentie bewoners van 55-plusser of ouder wonen. Om te bepalen of er wel/niet sprake is van een 'woongemeenschap voor ouderen' wordt in voorliggend onderzoek gebruik gemaakt van de definitie zoals door de FGW gehanteerd:

'Onder gemeenschappelijk wonen verstaat de FGW alle vormen van wonen waarbij meerdere huishoudens een of meer ontmoetings- en/of werkruimten gemeenschappelijk gebruiken en beheren, waarbij het lidmaatschap vrijwillig is en de groep zelf beslist over de toelating van nieuwe bewoners' (Jansen et al., 2008)

2.2.3 Voor- en nadelen gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen

Volgens Van Straaten et al. (2020), Stavenuiter & Van Dongen (2008) en Jansen et al. (2008) geven gemeenschappelijke woonvormen een sterke stimulans op een drietal gebieden. Dit gebeurt zowel op het individuele als op een hoger schaalniveau zoals de wijk, stad en het algemene belang. In eerste instantie biedt gemeenschappelijk wonen een stimulans op het gebied van het versterken van het sociaal netwerk van een oudere. Ouder worden gaat vaak gepaard met minder sociale contacten door het ontbreken van een netwerk verbonden aan arbeid, eventuele kinderen die al geruime tijd zelfstandig wonen, verminderde mobiliteit en daarbij geldt dat hoe ouder mensen worden hoe meer naasten komen te overlijden. Hierdoor ontstaat het risico op vereenzaming en een gebrek aan (potentiele mantelzorgers). Volgens Staak et al. (2020) zouden ouderen er daarom goed aan doen om ook na hun pensioen actief onderdeel uit te blijven maken van de maatschappij en daarom te blijven investeren in het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk. Gemeenschappelijk wonen biedt ouderen de mogelijkheid om hun sociale netwerk te versterken. Gemeenschappelijk wonen biedt namelijk kansen om mensen makkelijk te ontmoeten en samen activiteiten te ondernemen. Dit wordt bevestigd door onderzoek van Stavenuiter & Van Dongen (2008). Zij constateren dat naast gezelligheid en veiligheid bewoners vooral ook de verbondenheid met elkaar als positief ervaren. Hun onderzoek laat zien dat de mate van sociale participatie in de samenleving van bewoners in een woongemeenschap groter is dan die van bewoners die zelfstandig wonen. En tevens toont dit onderzoek aan dat bewoners in een gemeenschappelijke woonvorm actiever en meer betrokken zijn bij de dagelijkse woonomgeving.

Gemeenschappelijk wonen stimuleert het onderlinge dienstbetoon, ook wel burenhulp en nabuurschap genoemd. Onderzoek van Stavenuiter & Van Dongen (2008) laat zien dat gemeenschappelijk wonen meer mogelijkheden biedt van onderlinge steun door geïntensiveerde 'buur'-relaties tussen bewoners. Het onderzoek laat zien dat vooral de onderlinge steun die mensen elkaar bieden bij emotionele en praktische zaken als aanzienlijk wordt ervaren en het wonen in een woongemeenschap een positieve uitstraling geeft. Samen wonen in een groep biedt volgens Van der Staak et al (2020) als bijkomend voordeel dat informele hulp binnen handbereik is. Hierdoor wordt het informele mantelzorgpotentieel van een oudere vergroot. Stavenuiter & Van Dongen (2008) maken hierbij de kanttekening dat een woongemeenschap geen alternatief is voor het verpleeghuis of zware mantelzorg, mocht een bewoner hulpbehoevend worden. Wanneer een zwaardere zorgvraag ontstaat, is het belangrijk om de zorgwensen te inventariseren en extramurale zorg te organiseren.

Voorgaande leidt naar het tweede gebied waar gemeenschappelijk wonen een stimulans aan geeft, namelijk het verminderen van eenzaamheid. Omdat ouderen in een gemeenschappelijke woonvorm een groter sociaal netwerk hebben en meer direct contact met hun burens, ervaren

⁷ <https://congresredactie.wp-magazines.com/magazine/collectieve-woonvormen-voor-senioren-in-de-sociale-huursector/inleiding/>

ouderen in een gemeenschappelijke woonvorm minder eenzaamheid. Dit wordt bevestigd door onderzoek van Movisie (Herder, Nhass & Van de Maat, 2019, p. 4) waarin zij aangeven 'dat gemeenschappelijk wonen, hoe licht ook, voorkomt dat ouderen buiten het zicht van hun omgeving vereenzamen en geïsoleerd raken. In feite lijkt gemeenschappelijk wonen een goede oplossing om het gat te dichten dat ontstaan is door de sluiting van bejaardentehuis'.

Dat gemeenschappelijk wonen het verminderen van eenzaamheid stimuleert is van groot belang aangezien eenzaamheid een groeiend maatschappelijk probleem is, vooral onder ouderen. Onderzoek door het ouderenfonds⁸, op basis van Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen GGD-en, CBS en RIVM, laat zien:

- Ruim de helft van alle 55-plussers voelt zich eenzaam
- 1 op de 11 ouderen geeft zelf aan zich ernstig eenzaam te voelen. Dat zijn meer dan 500.000 mensen
- Eenzaamheid neemt toe met de leeftijd. Vanaf 65 jaar voelt bijna 44% zich eenzaam, bij 75 jaar stijgt dit naar 53%, bij 85-plussers naar bijna 63%
- Ongeveer 50% van de ouderen voelt zich sociaal eenzaam. Emotionele eenzaamheid, waarbij een oudere een sterk gemis ervaart van een intieme relatie of emotionele, hechte band, stijgt sneller naarmate men ouder wordt. Dit stijgt van 26% op 65-jarige leeftijd naar 53% bij 85-plussers
- Ook zeer ernstige eenzaamheid neemt toe met de leeftijd. Van de 65- tot 75-jarigen voelt ruim 8% zich (zeer) ernstig eenzaam. Voor 75- tot 85-jarigen geldt dit voor 10%. Van de 85-plussers voelt ruim 14% zich (zeer) ernstig eenzaam (www.ouderenfonds.nl).

Gemeenschappelijke woonvormen dragen op verschillende gebieden bij aan het individuele welzijn en de gezondheid van ouderen, met als gevolg dat zij langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Dit laatste zorgt er ook voor dat er (later en) minder een beroep zal worden gedaan op intramurale zorg. Naast het feit dat gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen een voordeel op het individuele niveau van de oudere levert draagt het ook bij het algemeen, maatschappelijk belang.

- Een passende woning verkleint namelijk het risico op valpartijen en ongelukken en daarmee ook de kans op (dure) ziekenhuisopnamen. De kans dat ouderen vallen is minder groot wanneer een oudere de beschikking heeft over een passende woning (Dijkgraaf & Panneman, 2011). Uit onderzoek (De Kam, Damoiseaux, Dorland, Pijpers, Van Biene, Jansen & Slaets, 2012) blijkt dat ouderen die een passend woning hebben minder gebruik maken van thuiszorg.
- Ouderen hebben een sterker sociaal netwerk en meer direct contact waardoor vereenzaming minder vaak voor zal komen
- Nabuurschap leidt er toe dat burens elkaar onderling meer ondersteunen waardoor formele mantelzorg wordt ontlast
- Het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen leidt ertoe dat ouderen bereid zijn om te verhuizen waardoor doorstroming op de woningmarkt ontstaat.

Als nadeel van gemeenschappelijk wonen voor ouderen wordt op individueel niveau genoemd dat er een dunne lijn bestaat tussen 'contact' binnen een gemeenschappelijk woonvorm en 'controle'. Onderlinge sociale controle kan ook als negatief gewaardeerd worden, als bewoners vinden dat teveel op elkaar wordt gelet (Jansen et al., 2008). Dit gevoel kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door het feit dat ouderen binnen een gemeenschappelijke woonvorm worden geacht elkaar voldoende (informeel) te ondersteunen maar ook doordat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het organiseren van activiteiten en/of beheer. Sommige ouderen voelen zich gecontroleerd door medebewoners of zij zich wel voldoende inzetten voor de gemeenschap. Een ander negatief punt dat in het onderzoek van Jansen et al. (2008) wordt genoemd is dat er in een woongemeenschap vaak ongeschreven regels bestaan. Dit kan leiden tot ruzies of onenigheden. Het ontbreken van

⁸ <https://www.ouderenfonds.nl/activiteiten/eenzaamheid>

enthousiasme bij een deel van de woongemeenschap heeft invloed op de taakverdeling binnen de woongemeenschap.

Een ander nadeel is dat er toelatingseisen gesteld moeten worden zodat er actief gestuurd kan worden op welke personen er wel en welke niet in aanmerking komen voor de beschikbare woningen. Het stellen van toelatingseisen ligt gevoelig. Vooral door de huidige druk op de woningmarkt is het voor veel woningzoekenden lastig om een woning te vinden. De vraag naar woningen overtreft het huidige aanbod. Door toelatingseisen te stellen wordt een groot deel van de woningzoekenden uitgesloten voor deze (nieuwe te realiseren) woningen en zien zij hun kansen op het verkrijgen van een woning dalen op een toch al overspannen woningmarkt. Zo ontstaat met het stellen van extra toelatingseisen het risico op discriminatie. Het stellen van toelatingseisen voor sociale huurwoningen is mogelijk. Hiervoor zal wel de huisvestingsverordening binnen de desbetreffende gemeente moeten worden aangepast.

Gemeenschappelijke woonvormen bieden voor- en nadelen. Het is een product dat niet voor iedere oudere geschikt is. Bij de keuze voor gemeenschappelijk wonen wordt van de bewoners verwacht dat zij kunnen en willen bijdragen aan de gemeenschap. Niet iedereen vindt dit leuk, de diversiteit onder 55-plussers is erg groot, maar zal voor een deel van de doelgroep een passende en veilige woonomgeving kunnen bieden.

2.3 Samenvatting en conclusie

De noodzaak voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen komt voort uit de toename van het aantal ouderen (dubbele vergrijzing), het feit dat er momenteel te weinig woningen zijn voor ouderen (mede ontstaan door het verdwijnen van bejaardentehuizen) en dat veel woningen ongeschikt zijn om oud in te worden. De literatuur laat zien dat 20% van de ouderen hun eigen woning ongeschikt vinden om oud in te worden.

Gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn nuttig, omdat zij een stimulans bieden op een tweetal vlakken, namelijk:

1. Versterken sociaal netwerk, waaronder de burenhulp en nabuurschap
2. Vermindering eenzaamheid

Gemeenschappelijke woonvormen bieden op individueel niveau maar ook op niveau van de stad, de wijk en maatschappelijk gezien een toegevoegde waarde zoals het ontlasten van formele mantelzorg, uitstel dan wel afstel van het gebruik van intramurale zorg en verlaging van de zorgkosten omdat passende woningen leiden tot het voorkomen van ongelukken en betere mogelijkheden bieden tot het verlenen van zorg in huis. De realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voorziet in een concrete vraag en draagt in kwantitatieve en kwalitatieve zin bij aan het woningaanbod voor ouderen.

Hoofdstuk 3

Gemeentelijke sturing en verbinding: De 'markt' in beweging

Het vorige hoofdstuk heeft laten zien dat er een veranderende woonvraag is van ouderen, maar dat het gewenst aanbod onvoldoende wordt gerealiseerd door de markt. Om te komen tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen is het daarom noodzakelijk dat de gemeente gaat sturen. Dit hoofdstuk gaat in op de context waarbinnen stedelijke ontwikkelingen tot stand komen en laat zien hoe door gemeentelijke sturing vorm kan worden gegeven aan het in beweging krijgen van de markt. Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de tweede deelvraag van het onderzoek: 'Op welke wijze kan de gemeente volgens de literatuur de markt in beweging krijgen om gemeenschappelijke woonvormen te realiseren?'

Op basis van de theorie wordt eerst inzicht gegeven in het speelveld waarbinnen stedelijke ontwikkelingen gerealiseerd moet worden, om daarna in te gaan op welke vormen van sturing de gemeente tot haar beschikking heeft. De literatuur geeft duiding aan de context waarbinnen de gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gerealiseerd moet worden. Deze context wordt vervolgens vertaald naar een theoretisch model. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, waarin ook een antwoord wordt gegeven op de tweede deelvraag.

3.1 Speelveld van governance bij stedelijke ontwikkelingen

Onder meer Van der Staak et al. (2020) en Van Klaveren et al. (2018) constateren dat de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen de domeinen zorg, arbeidsmarkt, woningmarkt, ruimtelijke ordening en inkomensbeleid raken. Door de samenhang tussen de verschillende domeinen hebben keuzes die binnen het ene domein worden gemaakt consequenties voor de actoren die actief zijn in de andere domeinen (Daalhuizen, Dam, De Groot, Van der Staak & Schilder, 2019a). Het realiseren van gemeenschappelijk wonen voor ouderen vraagt volgens Van der Staak et al. (2020) en Van Klaveren et al. (2018) dan ook om een samenwerking en verbinding tussen veel verschillende actoren. Ook de Commissie Bos pleit in haar Reisadvies (Rijksoverheid, 2020) voor samenwerking.

3.1.1 Van government naar governance

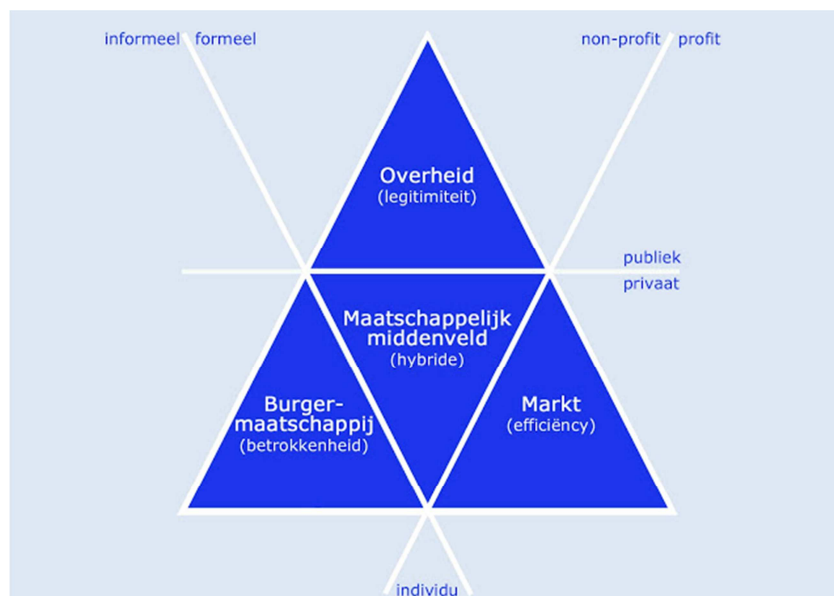
Deze oproep tot samenwerking tussen publiek en privaat sluit aan bij de huidige trend. Waar in het verleden sprake was van hiërarchische besluitvormingsprocedures (government) met verticaal overleg (top-down), is er volgens Hajer, Tatenhove & Laurent (2004) vanaf begin van deze eeuw sprake van een stijl van besturen welke sterker gericht is op samenwerking. Overheid, markt en samenleving nemen deel aan een verscheidenheid aan netwerken. De besluitvorming kenmerkt zich in steeds grotere mate door horizontaal overleg tussen verschillende publieke en private actoren. Hajer et al. (2004) omschrijven deze verschuiving van 'government' naar 'governance'.

Deze verschuiving sluit aan bij het onderzoek van Heurkens (2012). Zijn onderzoek laat voor Nederland zien dat er binnen de stedelijke ontwikkeling sinds 1980, en gedeeltelijk sinds 2000, ook een verschuiving heeft plaatsgevonden in de samenwerking tussen publiek en privaat. Waar in het verleden sprake was van een hiërarchische relatie tussen publiek en privaat, en de overheid voorschreef wat er gerealiseerd mag worden, ook wel omschreven als toelatingsplanologie, is deze relatie de afgelopen jaren verschoven naar een meer netwerk georiënteerde samenwerking. Hierbij wordt meer gekeken naar de kansen die in een gebied benut kunnen worden in plaats van naar het weren van ongewenste ontwikkelingen. We noemen dit ontwikkelingsplanologie. Heurkens (2020) merkt hierbij op dat private partijen een steeds belangrijkere rol in stedelijke ontwikkeling zijn gaan spelen. Enerzijds komt dit omdat overheden minder (actief) risicovol grondbeleid voeren en participeren in joint ventures, anderzijds omdat de ontwikkeling van

stedelijke gebieden en vastgoed een stabiele investeringsmogelijkheid bieden voor allerlei soorten private partijen.

3.1.2. Democratische driehoek

Het speelveld van stedelijke ontwikkeling kent vele partijen. Figuur 5 van Helleman (2016) bevat een driehoek met daarin alle actoren, ondergebracht in drie domeinen: overheid, markt en samenleving. Deze 'democratische driehoek', gebaseerd op onderzoek van Pestoff (1992), representeert de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving, met in het midden het maatschappelijk middenveld met daarin verschillende maatschappelijke organisaties. De maatschappelijke organisaties functioneren in het tussendomein dat door Pestoff wordt aangeduid als 'derde sector' en bestaat uit ondernemingen zoals woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsorganisaties. Vaak ontstaan deze organisaties vanuit een burgerinitiatief, welke vervolgens uitgroeit tot een semi-publieke onderneming zonder winstoogmerk en met een taak in het publieke domein (Helleman, 2016). Het zijn organisaties die geen onderdeel uitmaken van de overheid maar wel vaak onder invloed staan van de overheid, vanwege landelijk beleid, wet- en regelgeving, subsidieverstrekking, inspecties, etc.



Figuur 4. De verhoudingen tussen overheid, markt, maatschappelijk middenveld en burgermaatschappij (Bron: Helleman, 2016 - op <http://stadslente.blogspot.com/2016/01/de-driehoek-veranderende-posities-van.html>)

Zoals zichtbaar in figuur 4 wordt het onderscheid tussen de verschillende sectoren gemaakt door een drietal spanningsvelden: het onderscheid tussen formeel en informeel, het onderscheid tussen een op winst en een niet op winst gerichte organisatie en het onderscheid tussen publieke en private organisaties. De drie institutionele domeinen krijgen verschillende taken toegedicht.

- De overheid heeft het oplossen van collectieve problemen en regulering als kerntaak. De overheid (rijk, provincie, gemeente) staat bekend om het opstellen en implementeren van wetten, regels, procedures, toeslagen, uitkeringen, en voorzieningen. De belangrijkste waarde van de overheid is dat zij er via de politiek voor zorgt dat de verschillende individuele belangen die in de samenleving aanwezig zijn worden omgevormd tot een min of meer gedeeld publiek belang. De overheid definieert (en bewaakt) als democratisch gekozen orgaan de rechten en plichten van individuele burgers en de inrichting van publieke voorzieningen. Publieke voorzieningen realiseren gemeenten als onderdeel van haar publieke taak.
- De markt is verantwoordelijk voor het leveren van producten en diensten en is gebaseerd op vraag en aanbod (concurrentie). De markt is vanuit haar economisch belang op zoek naar doelmatig werken.

- o De gemeenschap bestaat vooral uit instituties waar burgers hun individuele en collectieve identiteit aan kunnen ontleen; groepen in een familiere sfeer zoals lokale (vrijwilligers)verenigingen en belangenorganisaties. Het gaat hier om sociale groepen in allerlei grootten en vormen die - op basis van gelijke interesses, belangen, waarden, loyaliteit naar elkaar, liefde, wederkerigheid en aan de hand van sociale interacties - vorm geven aan hun leven. De gemeenschap levert een bijdrage aan je identiteit. (Helleman, 2016 & Brandsen, Van de Donk & Putters, 2005)

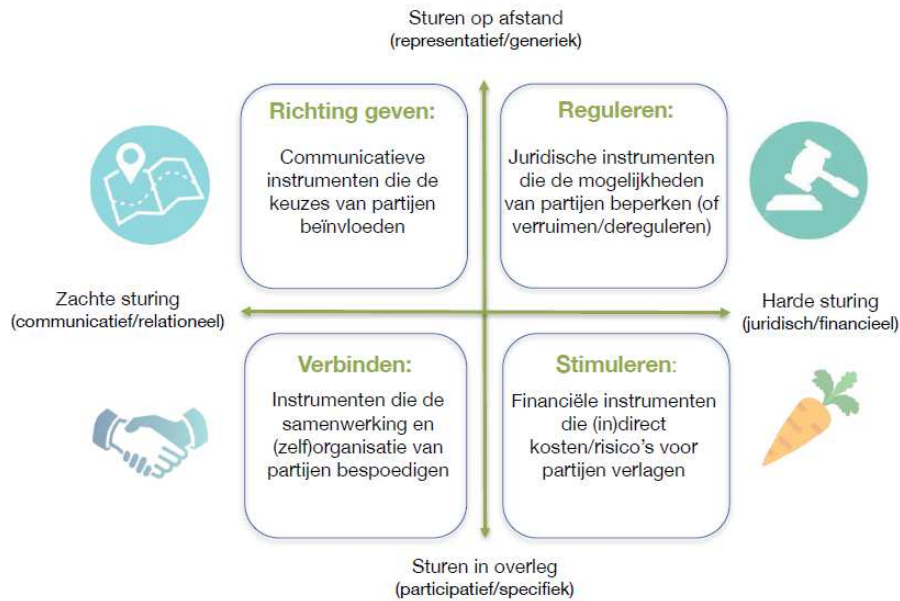
De domeinen maken alle onderdeel uit van de democratische driehoek en geen van de drie is dominant. Het gedrag binnen de domeinen wordt gecoördineerd door gedeelde belangen en solidariteit. Zoals voorgaande verschuiving van government naar governance al laat zien staan de verhoudingen tussen de verschillende domeinen niet vast, maar worden deze gekenmerkt door een voortdurende dynamiek. Om als overheid te kunnen sturen op het stimuleren van de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen is het van belang het speelveld en de verschillende type actoren die daar binnen actief zijn in beeld te hebben. Het initiatief voor realisatie van gemeenschappelijke woonvormen zou in theorie bij de overheid kunnen liggen. Doordat de realisatie van deze woningen geen onderdeel uitmaakt van de publieke taak van de overheid kan het initiatief tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen liggen bij professionele partijen, zowel in de markt (zoals ontwikkelaars en beleggers) als in het maatschappelijk middenveld (zoals woningcorporaties of zorginstellingen). Het initiatief kan ook liggen bij de consument (de burgermaatschappij). Vaak zijn de initiatiefnemers dan de bewoners zelf en vinden planvorming en realisatie plaats onder de noemer van (collectief) particulier opdrachtgeverschap, de (C)PO.

3.2 Sturingskader

In de vorige paragraaf wordt, om te komen tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, samenwerking geadviseerd. Samenwerking tussen alle partners in de keten vraagt dat de gemeente zich verdiept in de belangen en doelen van de markt en haar beleid en strategie hierop aanpast en hierbij actief samenwerkt en zich verbindt met de verschillende organisaties op deze markt. Deze aanbeveling sluit goed aan bij de sturingstheorie van Verheul, Daamen, Hobma, Heurkens & Vriens (2017). De auteurs hebben een instrumentenwaaier ontwikkeld met als doel om de overheid te helpen om de samenwerking met de markt te verbeteren en zo tot stedelijke ontwikkeling te komen. De instrumentenwaaier omvat een viertal rolopvattingen op basis waarvan de verschillende sturingsinstrumenten geanalyseerd kunnen worden, namelijk instrumenten vanuit:

1. Richtinggevende rol
2. Regulerende rol
3. Stimulerende rol
4. Verbindende rol

De instrumentenwaaier wordt weergegeven in figuur 5 en omvat de vier rollen afgezet tegen de as 'sturing op afstand en sturen in overleg' en de as 'harde sturing en zachte sturing'. De instrumentenwaaier maakt inzichtelijk op welke wijze de gemeente kan sturen in stedelijke ontwikkelingen. Door gebruik te maken van de instrumentenwaaier laat volgens Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma & Van der Soest (2019) zien dat het bij stedelijke ontwikkeling om meer gaat dan alleen de harde kant van grondbezit, financiële middelen en contractuele afspraken. Het gaat ook om de zachte kant, zoals de betrokken actoren, netwerken en verhaalvorming.



Figuur 5. Instrumentenwaaier meervoudige sturing (Bron: Verheul, Daamen, Heurkens & Hobma (2018), p. 28)

Onderzoek van Verheul et al. (2017) laat zien dat het mogelijk is om partijen tot vergaande investeringen over te laten gaan door meervoudige sturing, een op maat gesneden mix van afspraken en toegepaste instrumenten. Waarbij niet gezegd is dat alle instrumenten tegelijk hoeven te worden toegepast. Door regulering en stimulering (beide harde vormen van sturing) kan een gemeente zekerheid bieden aan private partijen en door de verbindingsrol en richtinggevende rol (beide zachte vormen van sturing) die de gemeente binnen de gebiedstransformatie kan vervullen kan vertrouwen worden geboden. In een interview met Hoorn (2018) legt Verheul uit dat het bij zachte sturing gaat om het relationele aspect. Door richting te geven kan een gemeente duidelijk vertellen waar ze voor staat en wanneer ze investeert. Daardoor weet de markt beter waar haarmogelijkheden en perspectieven liggen. Ook verbinden is een vorm van zachte sturing, bijvoorbeeld door middel van samenwerking tussen privaat en publiek en door samenwerking in de keten te organiseren.

De instrumentenwaaier is ontwikkeld voor gebiedstransformaties, maar is aan te passen naar de specifieke opgave voor de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Gemeenten kunnen, in samenwerking met de marktpartijen en de maatschappelijke organisaties, instrumenten uit de waaier toepassen om invloed uit te oefenen en daarmee te sturen. Afhankelijk van de situatie kunnen instrumenten en bevoegdheden worden ingezet. De keuze voor de in te zetten instrumenten is naast context ook afhankelijk van welke actoren betrokken zijn en welke middelen zij tot hun beschikking hebben (Verheul et al., 2017). De wederkerigheid in de relatie tussen de gemeente enerzijds en de marktpartijen en de maatschappelijke organisaties anderzijds maakt onderdeel uit van de instrumentenwaaier.

Per gemeente zal de instrumentenwaaier op verschillende wijzen worden toegepast en daarmee is deze locatie afhankelijk. Uit onderzoek van Verheul et al. (2017) blijkt dat de inzet van een enkel instrument vaak niet voldoende sturing biedt. Om te komen tot een proces van effectieve sturing door gemeenten adviseren de auteurs om een mix aan instrumenten in te zetten. Hierbij merken zij op dat hoewel een instrumentenmix nodig is, dit nog niet betekent dat alle instrumenten uit de instrumentenwaaier moeten worden toegepast. 'Er is een op maat gemaakte selectie per geval nodig' (Verheul et al., 2017, p. 42). Ditzelfde onderzoek laat zien dat Nederland goed bekend is met publieke interventies zoals met reguleren en subsidiëren. Verheul et al. (2017) signaleren dat de combinatie van harde en zachte sturing gericht op wederzijdse commitment van partijen ongebruikelijk is in Nederland. Deze auteurs stellen dat wanneer de overheid, naast enkel het

reguleren van de markt, invulling geeft aan haar richtinggevende en verbindende rol zij ook zelf in staat wordt gesteld om onderdeel uit te maken van de markt. De instrumentenwaaier maakt het mogelijk om (in)direct invloed uit te oefenen op de (investerings)beslissing van de markt en de (markt)omgeving.

Het doel van de instrumentenwaaier is dat gemeenten hun meervoudige rol en instrumenten beter benutten, zodat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten en mismatch wordt voorkomen. Door harde sturing toe te passen (reguleren en stimuleren) worden gaten gedicht in een verstoorde markt. Sturing door de overheid op alle vier de vormen van sturing (meervoudige sturing) maakt het mogelijk om op strategische wijze invloed uit te oefenen op de markt (Verheul et al., 2017).

3.3 Capacity Building

De stelling dat gemeentelijke overheden zichzelf tegenwoordig nadrukkelijk moeten zien als onderdeel van de markt borduurt voort op de theorie van Adams & Tiesdell (2010). Zij omschrijven dit als 'Planners as market actors'. Waar de gemeente in het verleden nog de rol vervulde van voorschrijven, pakken gemeenten tegenwoordig een actieve rol. Door richting geven, reguleren en stimuleren kan de gemeente marktpartijen en de marktomgeving (in)direct beïnvloeden. In plaats van te dicteren werkt de gemeente samen met de markt en ontstaan er kansen om te leren van elkaar. Deze nieuwe manier van werken vraagt om horizonverbreding en het bijeenbrengen van vaardigheden en (markt)kennis. Dit wordt ook wel 'Capacity Building' genoemd (Adams & Tiesdell, 2010).

Het centrale argument dat de overheid de (investerings)beslissing van marktpartijen en het maatschappelijk middenveld kan beïnvloeden zit hem in het feit dat Adams en Tiesdell (2010) de markt niet zien als een vast gegeven, maar als iets dat door sociale interacties wordt bepaald. Dit betekent dat je de grond- en vastgoedmarkt kan vormgeven en dat je hem niet als een gegeven hoeft te accepteren en voort te laten bestaan. In hetzelfde artikel onderscheiden Adams en Tiesdell (2010) drie cruciale uitdaging om tot Capacity Building te komen, namelijk:

- Informatie en kennis van de markt
- Marktrelevante vaardigheden
- Marktgericht netwerk

Hoe beter een gemeente in staat is om invulling te geven aan Capacity Building hoe effectiever zij de marktpartijen en de marktomgeving kan beïnvloeden. Richtinggevende, regulerende en stimulerende instrumenten zijn alleen effectief als de mensen en organisaties die deze instrumenten inzetten. Capacity Building is erop gericht om de werking van de richtinggevende, stimulerende en regulerende instrumenten te vergemakkelijken. Door te investeren bij de totstandkoming van instrumenten kan in de toekomst effectiever gestuurd worden (Heurkens, Adams & Hobma, 2015). Capacity Building is daarmee een investering voor de toekomst. Volgens Adams en Tiesdell (2013) ondersteunt Capacity Building enerzijds de drie sturingsvormen (richting geven, reguleren en stimuleren), waarbij het dan voornamelijk gaat over het investeren in mensen. Anderzijds wordt Capacity Building gezien als aparte sturingsvorm, zijnde de sturingsvorm 'verbinden' in de instrumentenwaaier van Verheul et al. (2017). Doordat Capacity Building sterk verbonden is met de relatie privaat en publiek en het leggen van verbindingen wordt aan dit aspect extra aandacht besteed binnen dit onderzoek.

3.4 Vormen van barrières

Om effectief te sturen en invloed uit te kunnen oefenen is het waardevol om inzicht te hebben in de vraag waarom een gewenste opgave niet (voldoende) gerealiseerd wordt door de actoren. Hiervoor is het noodzakelijk om de barrières waar actoren tegenaan lopen in beeld te krijgen. Volgens Verheul et al. (2017) kunnen barrières onderverdeeld worden in drie vormen, namelijk:

Juridische barrières:

- Vaak lastige en langdurige procedures zoals omgevingsvisie, bestemmingsplannen, onteigening bestaande gebruikers, vergunningen, etc.
- Beperkende nationale regelgeving (geluid en lucht) en lokale beleidsregels zoals parkeernormen

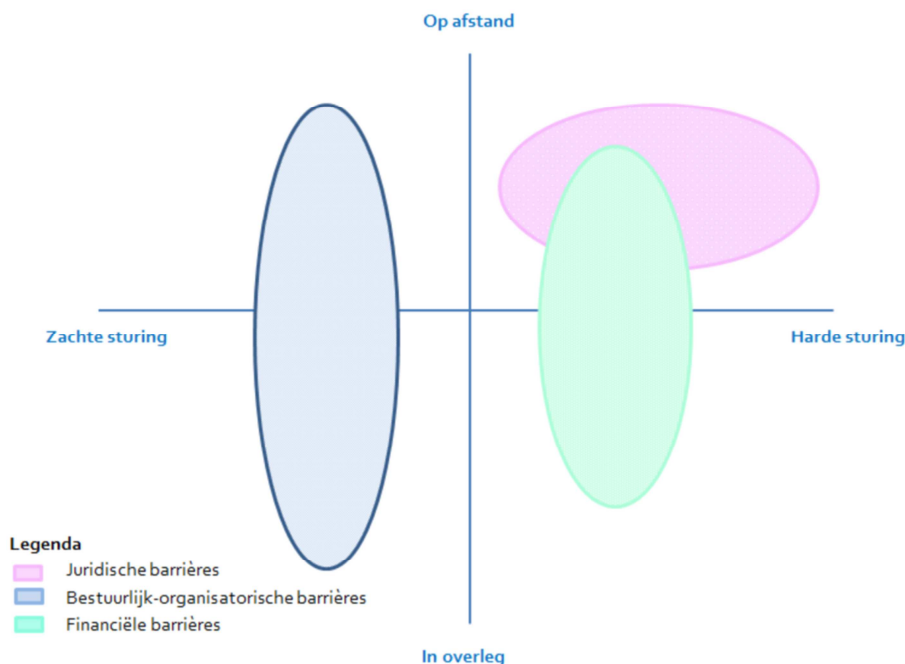
Bestuurlijk-organisatorische barrières:

- Onduidelijkheid of afwezigheid van een duidelijk beleid en strategie vanuit de lokale overheid ('zwabberend beleid') waardoor het voor de markt lastig is te weten waar zij aan toe zijn.
- Politieke onzekerheid (vier jaarlijkse verkiezingen) en gebrek aan ambtelijke expertise en continuïteit

Financiële barrières:

- Grote voorinvesteringen
- Onzekerheid over het rendement van sommige producten
- Hoge verwervings- en/of saneringskosten
- Grondprijsbeleid sluit niet aan op hoge stichtingskosten en/of toekomstige exploitatiekosten

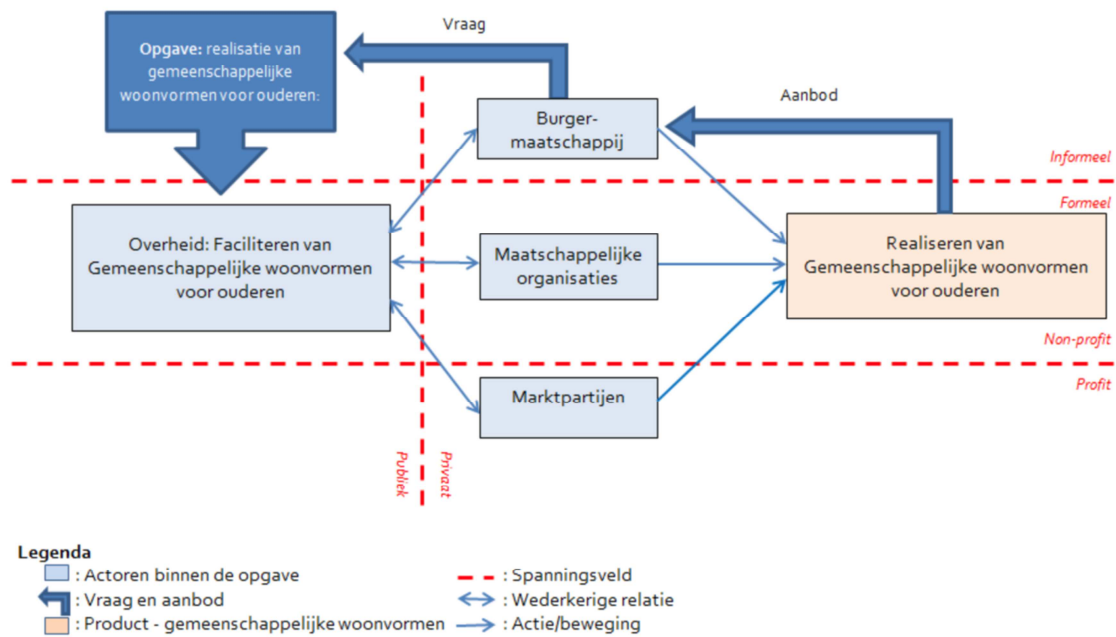
Op basis van de toelichting zoals gegeven bij de verschillende barrières is het mogelijk om de drie categorieën in relatie tot de instrumentenwaaier te ordenen. De sturing op juridische barrières en financiële barrières vindt overwegend plaats op harde wijze. Binnen de juridische barrières vindt sturing overwegend plaats door middel van regulering en bij financiële barrières met behulp van zowel reguleren als stimuleren. Sturing op bestuurlijke-organisatorische barrières bevindt zich met name aan de zachte kant van het sturingspectrum. Sturing op bestuurlijk-organisatorische barrières kunnen beïnvloed worden door richting te geven en te verbinden. Figuur 6 visualiseert hoe de drie categorieën van barrières zich verhouden tot de instrumentenwaaier.



Figuur 6. Indeling barrières in relatie tot de vier sturingsvormen (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

3.5 Van context naar theoretisch model

Het speelveld met daarin opgenomen de wederkerige relatie tussen gemeente en de overige actoren, de dynamiek tussen vraag en aanbod en de ambitie tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen wordt weergegeven in figuur 7, het theoretisch model. Het theoretisch model is een weergave van de context waarbinnen de opgave tot stand komt. Het model visualiseert het proces van vraag en aanbod, inclusief de positie die overheid en de overige actoren innemen ten opzichte van elkaar en de opgave, zijnde; het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Het figuur omvat alle typen actoren uit de democratische driehoek van Pestoff (Figuur 4) en ook zijn de drie spanningsvelden uit deze driehoek vertaald naar het theoretische model. Het spanningsveld publiek en privaat, met aan de linkerzijde van het figuur de publieke zijde met daarin de actor 'overheid' en aan de rechterzijde de private kant met alle overige actoren. Ook worden de spanningsvelden tussen formeel en informeel en tussen profit en non-profit weergegeven.



Figuur 7. Theoretisch model – totale context van de opgave (Bron: auteur)

De concrete vraag vanuit de burger naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen leidt ertoe dat de overheid de realisatie van dit type woningen mogelijk wil maken (faciliteren). Er zijn drie type actoren waar de overheid invloed op kan uitoefenen. Dit zijn de burgermaatschappij, de maatschappelijke organisaties en de marktpartijen. Het doel van de overheid is om de overige actoren in beweging te krijgen om het door de burger zo gewenste aanbod te realiseren.

Indien er niet of onvoldoende aanbod wordt gerealiseerd, stijgt de vraag naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen en zal de overheid nog sterker in gaan zetten op het faciliteren van de realisatie van deze woningen. Omgekeerd geldt ook dat wanneer er veel aanbod wordt gerealiseerd, de vraag naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zal afnemen. Hierdoor zal de overheid in mindere mate de realisatie gaan faciliteren en uiteindelijk zelfs kunnen stoppen met het actief faciliteren van dit type woningen.

3.6 Conclusie literatuuronderzoek

Hoofdstuk 2 van dit onderzoek gaat in op het nut en de noodzaak voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Onderzoek laat zien dat gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen een mogelijke oplossing zouden kunnen bieden voor het gat dat is ontstaan tussen de reguliere woning en het verpleeghuis. Ook toont onderzoek aan dat zowel op individueel als op maatschappelijk niveau dit type woonvorm ondanks enkele nadelen vooral veel voordelen biedt. Ondanks de vraag naar gemeenschappelijke woonvormen blijkt uit de literatuur dat deze

woningen niet voldoende worden gerealiseerd. Hoofdstuk 3 omvat de theorie over het speelveld en geeft inzicht op welke wijze de gemeente volgens de literatuur de markt in beweging kan krijgen om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn:

- Sturing gericht op samenwerking tussen publiek en privaat.
- Door vanuit de gemeente een actieve (regulerende, richting gevende, stimulerende of verbindende) rol in te nemen kan de gemeente de markt en de (markt)omgeving (in)direct beïnvloeden en ontstaan kansen door elkaar te leren kennen en het bijeenbrengen van vaardigheden en (markt)kennis
- Dat gemeentelijke overheden zichzelf moeten zien als onderdeel van de markt en optimaal invulling geven vanuit de gemeente aan Capacity Building. Enerzijds door stevig in te zetten op haar verbindende rol en anderzijds door het versterken van haar overige drie rollen, te weten: stimuleren, reguleren en richting geven. Het gaat bij deze laatste drie rollen dan voornamelijk over het investeren in mensen om op deze manier invulling te geven aan het verkrijgen van:
 1. informatie en kennis van de markt;
 2. marktrelevante vaardigheden;
 3. marktgericht netwerk.
- Hoe beter een gemeente in staat is om invulling te geven aan Capacity Building hoe effectiever zij de markt en de (markt)omgeving kan beïnvloeden.

Hoofdstuk 4

Onderzoekskader en methodiek

De vorige twee hoofdstukken hebben laten zien dat er onvoldoende (kwalitatief goed) woningaanbod is voor ouderen en dat er vraag is naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, als opvulling voor het gat dat is ontstaan tussen de 'eigen' zelfstandige woning en wonen in een verpleeghuis. Ondanks het feit dat gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zowel individueel als maatschappelijk van toegevoegde waarde zijn worden deze woningen, in relatie tot de huidige vraag, niet voldoende gerealiseerd. Deze vraag zal in de toekomst, met de dubbele vergrijzing die gaande is, alleen maar toenemen.

In dit hoofdstuk worden de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken samengebracht. De verschillende thema's zoals in voorgaande hoofdstukken in beeld zijn gebracht vormen de basis voor het opstellen van een conceptueel model. Vertrekkend vanuit het theoretisch model in figuur 7 leiden verschillende stappen van operationaliseren naar het conceptuele model dat de daadwerkelijk te onderzoeken relaties weergeeft. Tot slot wordt er ingegaan op de toegepaste onderzoeksmethodiek, de caseselectie en de inhoudelijke toelichting op de case Amsterdam, alvorens er een toelichting op de wijze van dataverzameling volgt.

4.1 Conceptueel model

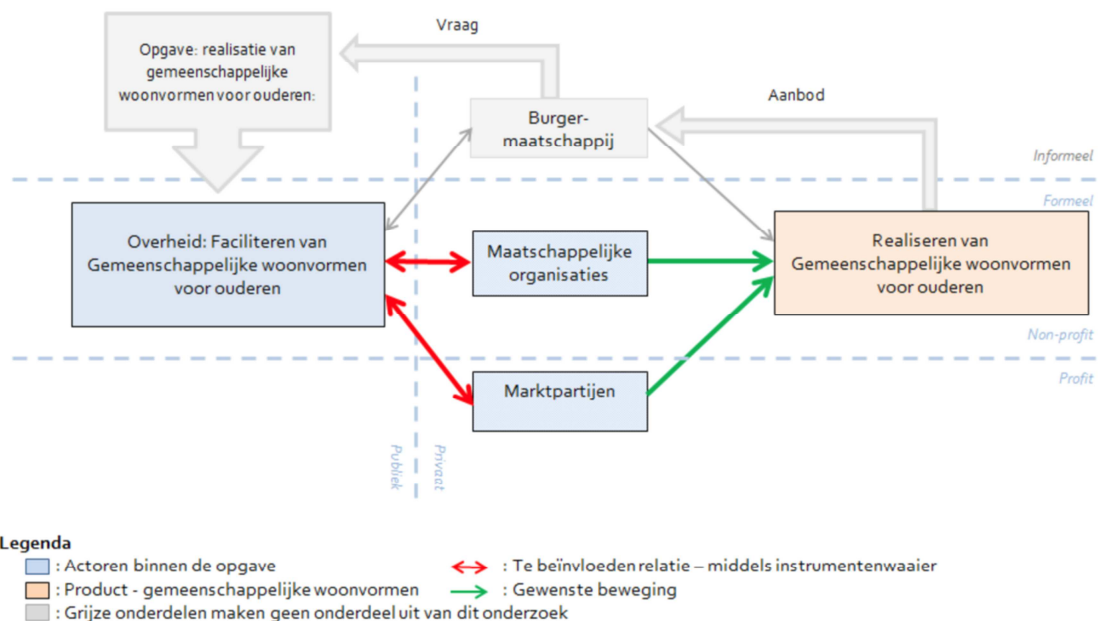
Om de vraag te kunnen beantwoorden op welke wijze de gemeente actoren kan faciliteren om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren is het zaak om inzicht te krijgen tot welke actoren de overheid zich zou moeten richten. Tenslotte maakt de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen geen onderdeel uit van de formele opgave van de gemeente, wel draagt de gemeente de verantwoordelijkheid voor het faciliteren van goede woonruimte. De gemeente heeft daarom actoren nodig die de realisatie en exploitatie van dit type woningen vorm kan gaan geven. Op welke actoren wil de gemeente haar invloed uitoefenen?

4.1.1 Focus op private partijen

Figuur 7 geeft inzicht in de actoren in het private domein. Dit onderzoek richt zich specifiek op het in beweging krijgen van de marktpartijen en de maatschappelijke organisaties en niet op het in beweging krijgen van het domein burgermaatschappij. De eerste reden hiervoor is dat uit recent onderzoek van Platform31 (Van Straaten et al., 2020) blijkt dat senioren steeds vaker zelf al een wooninitiatief ontwikkelen en gaat dit onderzoek tevens in op wat er nodig is om deze wooninitiatieven meer en sneller van de grond te krijgen. De tweede reden is dat bouwen in de stad, door het gebrek aan ruimte, vraagt om hoge dichtheden en daarmee een groot aantal wooneenheden. Door de wens om veel woningen in een hoge dichtheid te bereiken, waardoor tevens de kosten voor de gemeenschappelijke ruimtes en voorzieningen over veel woningen verdeeld kunnen worden, is er voor dit onderzoek gekozen om de sturing vanuit de gemeente te richten op het in beweging krijgen van de formele actoren, zijnde: de marktpartijen en de maatschappelijke organisaties. Voor de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn dit binnen het domein van de marktpartijen de ontwikkelaars en beleggers en binnen het domein van de maatschappelijke organisaties zijn dit de woningcorporaties en zorginstellingen. Deze vier type actoren zijn zelfstandig en, in combinatie met elkaar, in staat om de realisatie van deze gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in de stad tot uitvoering te brengen.

Figuur 8 geeft nogmaals het theoretisch model uit voorgaand hoofdstuk weer, maar dan ingezoomd op een deel van de totale context. Enkel de gekleurde onderdelen maken deel uit van het onderzoek, de overige (grijze) onderdelen vallen buiten de scope van dit onderzoek. De focus van dit onderzoek ligt op welke wijze de gemeente door gebruik te maken van de

instrumentenwaaier effectief kan sturen en daarmee invloed uit kan oefenen op de marktpartijen en de maatschappelijke organisaties. Deze relatie wordt weergegeven met de rode pijlen. De groene pijlen vertegenwoordigen de gewenste beweging namelijk het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen door de marktpartijen en/of de maatschappelijke organisaties.



Figuur 8. Theoretisch model – met in kleur de context voor onderzoek (Bron: auteur)

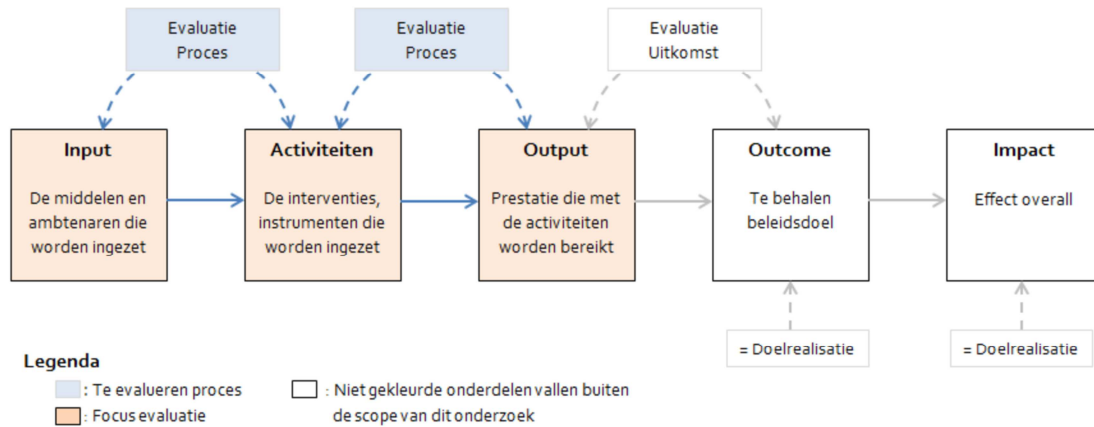
In voorgaande is de focus bepaald van de actoren (zijnde de professionele investeerders) waarop de gemeente haar sturing richt. De volgende stap gaat over de wijze waarop de gemeente effectief kan gaan sturen om actoren te verleiden om de gemeenschappelijke woonvormen te realiseren. Dit onderzoek richt zich op de vier sturingsvormen zoals benoemd in hoofdstuk 3. Reden dat dit onderzoek zich richt op alle vier de vormen van sturing is omdat het speelveld van gemeenschappelijke woonvormen zo divers is dat de gehele instrumentenwaaier wordt ingezet, met als doel de verschillende actoren in beweging te krijgen. De theorie heeft immers laten zien dat meervoudige sturing het meest effectief is.

4.1.2 Effectiviteit van het sturingsproces

Dit onderzoek richt zich op het effectief sturen van de gemeente met als doel de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen te faciliteren. De theorie uit hoofdstuk 3 heeft laten zien dat de gemeente door het toepassen van instrumenten uit de waaier invloed uit kan oefenen op de actoren en daarmee in staat is om te sturen, waarbij Verheul et al. (2017) adviseren om een mix aan instrumenten (meervoudige sturing) in te zetten waardoor de gemeente op strategische wijze invloed kan uitoefenen op de markt om daarmee te komen tot een effectieve wijze van sturing.

Het verkrijgen van inzicht in de hoeverre de huidige sturing door de gemeente überhaupt zichtbaar is voor actoren en in hoeverre deze effectief is dan wel hoe deze verbeterd zou kunnen worden kan op twee manieren. Door onderzoek te doen naar het proces of door onderzoek te doen naar de uitkomst. Dit onderzoek richt zich niet op de vraag of de beleidsdoelen (uitkomst) behaald worden, maar richt zich op de vraag of de sturing zichtbaar is en in hoeverre de mate en wijze van sturing (proces) door de gemeente ertoe leidt dat actoren in beweging komen. Hoe waarderen en ervaren de betrokken actoren de sturing van de gemeente? Als je hier inzicht in krijgt is een procesevaluatie mogelijk (De Groot & Mateman, 2014).

Vanuit het Rijk is sinds 2006 de 'Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek' (RPE) van toepassing, die de verschillende ministeries verplicht om periodiek het lopende beleid te evalueren. De RPE omvat een handreiking die bedoeld is als praktisch hulpmiddel bij de uitvoering van een evaluatie van beleid. Ook, omvat het een aantal bouwstenen (<http://www.rijksbegroting.nl>). Figuur 9 is op basis van deze handreiking opgesteld en geeft de keten weer van het beleidsproces.



Figuur 9. Resultatenketen voor beleid – met focus op de evaluatie van het proces (Bron: auteur op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van de Rijksoverheid (<http://www.rijksbegroting.nl>))⁹

Met een procesevaluatie wordt het verloop (de uitvoering) van een aanpak geëvalueerd (De Groot & Mateman, 2014), en biedt daarmee de mogelijkheid om tussentijds informatie te achterhalen over wat er goed gaat en wat minder goed gaat. De procesevaluatie heeft als doel om op basis van de opgehaalde waardering en ervaring van de actoren verbeteringen aan te brengen in het proces (De Groot & Mateman, 2014) en is daarmee niet geschikt om te bewijzen dat de sturing door de gemeente daadwerkelijk effectief is of niet. Daarvoor is onderzoek naar het resultaat in relatie tot de beleidsdoelstelling noodzakelijk. Voor dit onderzoek wordt de mate van effectiviteit van de sturing door de gemeente beoordeeld door de actoren in het speelveld, zijnde de marktpartijen en de maatschappelijke organisaties. Doordat deze actoren nauw betrokken zijn bij de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen en zij (in)direct beïnvloed worden door het beleid hebben zij veel ervaringskennis, wat de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek vergroot (De Gaauw, 2019).

4.2 Operationaliseren

De gemeente heeft een grote hoeveelheid aan bestaande instrumenten tot haar beschikking. Om vanuit de gemeente effectief te kunnen sturen dienen een viertal stappen doorlopen te worden (Verheul et al, 2017):

- o **Stap 1:** Inventariseren van de huidige situatie – wat gaat er goed en wat gaat er niet goed? Ophalen van barrières, kansen en wensen bij de actoren.

Voordat bepaald kan worden welke instrumenten moeten worden ingezet zodat de gemeente effectief invloed kan uitoefenen op de actoren is het van belang inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente al stuurt. Wat gaat er goed, maar ook wat kan beter? Voor het beantwoorden van de deelvragen worden actoren bevraagd over hoe zij de wijze van sturing en de rol die de gemeente vervult ervaren.

⁹ <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

Vanuit de gemeente, aansluitend op de vraag vanuit de burgers, is de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gewenst. Voor de realisatie van deze woningen heeft de gemeente actoren nodig. Om tot een succesvolle opgave te komen is het noodzakelijk dat er voor beide zijden, zowel aan gemeentekant als die van de actoren, een voordeel te halen is uit de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. Hoe kunnen partijen komen tot een win-winsituatie? De realisatie en exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen is door de gemeente gewenst en vanuit de actoren moet er een interessante (haalbare) businesscase aan de realisatie van deze woningen verbonden zijn. Wanneer een actor verlies (op de korte of langere termijn) zou lijden op de realisatie van dit type woning dan zal deze actie niet opgepakt worden. Om te komen tot een interessante (haalbare) businesscase is het waardevol om te kijken op welke wijze de (financieel) negatieve aspecten verminderd kunnen worden en de (financieel) aantrekkelijke aspecten versterkt. Voor dit onderzoek is er daarom voor gekozen om naast de barrières ook de kansen en wensen te inventariseren. Door de inventarisatie wordt inzicht verkregen in de barrières en kansen die actoren zien om de realisatie van dit type woning (financieel) interessant en/of aantrekkelijk te maken. De actoren kennen de markt en het traject tot realisatie en exploitatie als geen ander waardoor zij kennis bezitten die de gemeente mogelijk ontbeert. Hoe meer kennis de gemeente heeft van de barrières waar actoren tegenaan lopen en hoe meer inzicht zij hebben in kansen die actoren zien om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren hoe beter de gemeente in staat is om effectief te sturen. Actoren worden gevraagd welke barrières zij ervaren en welke kansen en wensen zij zien voor de toekomst.

- **Stap 2:** Basis op orde – bestaande instrumenten beter gebruiken: op basis van de bij de actoren opgehaalde barrières, kansen en wensen oplossingen definiëren om effectiever te kunnen sturen.

Nadat de barrières, kansen en wensen bij de actoren zijn opgehaald en geïnventariseerd kunnen mogelijke oplossingen worden geïdentificeerd. Op welke wijze kunnen bestaande barrières worden verkleind en hoe kan de gemeenten tegemoet komen aan kansen en wensen vanuit de actoren? Om te komen tot een effectieve sturing wordt gekeken welke bestaande instrumenten kunnen worden aangepast of aangevuld. Waarbij het streven is om te komen tot een optimale mix van instrumenten uit de vier kwadranten van de instrumentenwaaier.

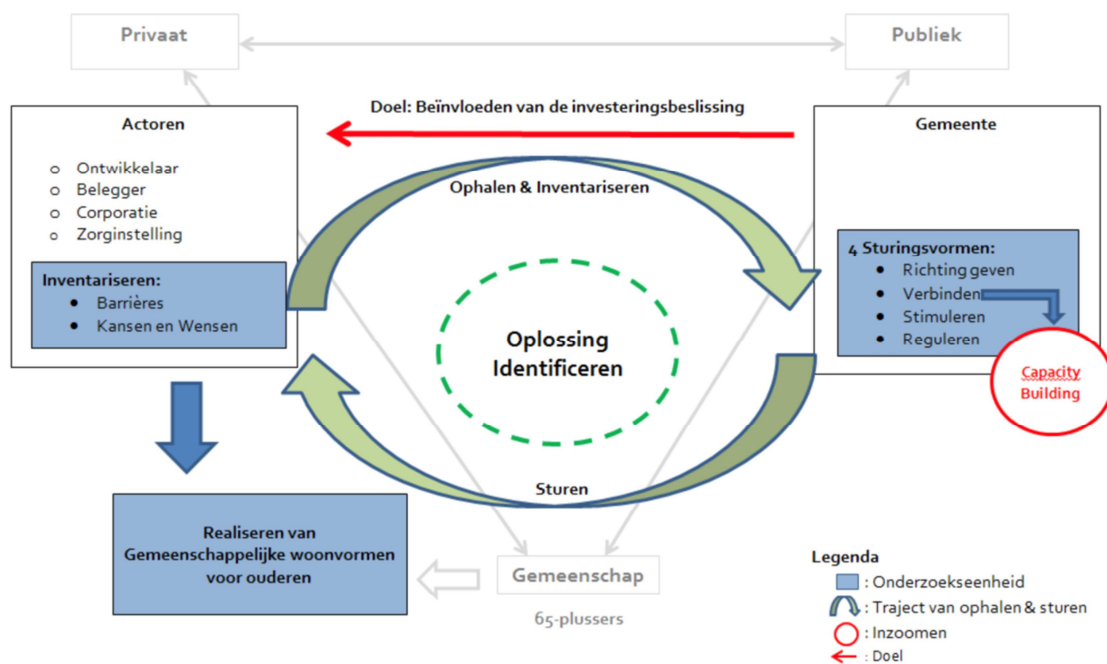
- **Stap 3:** aanvullende mix van instrumenten aanwenden – en waar nodig en/of mogelijk nieuwe instrumenten ontwikkelen die uitvoering geven aan de geformuleerde ambitie.

Naast bestaande instrumenten kan de gemeente onderzoek doen naar het inzetten van nieuwe instrumenten. Hierbij kunnen internationale referenties als voorbeeld dienen maar ook kan inspiratie gevonden worden binnen andere sectoren.

- **Stap 4:** Aanvullende stimulans nodig

Mochten stap 2 en 3 niet leiden tot het gewenste resultaat dan kan met behulp van een extra financiële stimulans het gewenste doel alsnog worden bereikt.

Het traject van ophalen en inventariseren vanuit de actoren door de gemeente enerzijds, gevolgd door het identificeren van mogelijke oplossingen door de gemeente volgend op de vier sturingsvormen (instrumenten) die zij tot haar beschikking heeft anderzijds, heeft als doel een diversiteit aan instrumenten in te zetten om te komen tot een effectieve sturing. Een mix van instrumenten die actoren er toe verleidt om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren. Dit traject wordt vormgegeven in figuur 10, het conceptueel model.



Figuur 10. Conceptueel model (Bron: auteur)

In lijn met de aanbeveling van de Commissie Bos (Rijksoverheid, 2020) tot samenwerking wordt in het conceptueel model ingezoomd op de verbindende rol van de overheid en Capacity Building. In hoeverre erkennen en herkennen de actoren de toegevoegde waarde van verbinding en samenwerking in deze opgave? En maakt de gemeente actief onderdeel uit van de markt of is er enkel sprake van top-down sturing? De respondenten van dit onderzoek zijn expliciet bevraagd naar de verschillende aspecten die inzicht geven of en in welke mate de gemeente invulling geeft aan Capacity Building (Bijlage 3).

Samengevat toont het conceptueel model de in deze studie te onderzoeken relatie tussen privaat (de actoren) en publiek (in dit geval de gemeente). Het conceptueel model toont dat de gemeente, door het toepassen van verschillende vormen van sturing, de investeringsbeslissing van actoren effectief kan beïnvloeden zodat de gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen door deze actoren gerealiseerd worden. Het traject van ophalen, inventariseren en vervolgens sturen toont aan dat er sprake is van een wederkerige relatie. De gemeente verdiept zich in de markt en zoekt de afstemming op. Waar aan de andere zijde het de actoren zijn die actief hun ervaring en waardering delen en op deze manier opkomen voor hun eigen belangen. Beide partijen hebben elkaar nodig en er zal gezocht moeten worden naar een win-winsituatie. Oplossingen om te komen tot deze win-winsituatie moeten geïdentificeerd worden. Dit bevindt zich in het hart van het conceptueel model.

In dit onderzoek is niet van belang hoe het aanbod eruit zou moeten zien. Het gaat om de wijze waarop gemeente en actoren komen tot een effectieve afstemming tussen overheidsbeleid en de implementatie daarvan. Zo wordt de wederkerige relatie tussen gemeente en actoren transparant.

4.3 Onderzoeksmethodiek

Dit onderzoek voegt inzicht toe aan de bestaande literatuur over de wijze waarop gemeenten effectief kunnen sturen op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Dit onderzoek richt zich op het nut en de noodzaak van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen en hoe de gemeente de markt in beweging kan krijgen om deze woningen te realiseren. Met behulp van de literatuurstudie wordt inzicht verkregen in dit deel van de onderzoeksopgave.

Ook richt dit onderzoek zich op hoe de gemeente de investeringsbeslissing van actoren kan beïnvloeden, om vervolgens deze actoren in beweging te krijgen om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren in steden. Om inzicht te krijgen in dit deel van de onderzoeksopgave is gebruik gemaakt van empirisch onderzoek.

4.3.1 Casestudie onderzoek

Het empirische gedeelte van dit onderzoek bestaat uit een casestudie. De vraag waarop een antwoord wordt gezocht in dit onderzoek is in hoeverre de gemeente effectief kan sturen op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen door actoren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is, in aansluiting op het conceptueel model, aan de actoren in het speelveld gevraagd naar hun waardering en ervaring ten aanzien van de wijze en mate van sturing door de gemeente.

De uitkomsten van het empirisch onderzoek zijn vergeleken met de bevindingen van de literatuurstudie en vervolgens zijn de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord. In dit onderzoek staat de manier waarop de gemeente stuurt centraal. Waarbij het de vraag is hoe deze sturing eruit ziet en of deze effectief is. De nadruk ligt in het hier en nu. Volgens Yin (2009) is casestudieonderzoek een methode van onderzoek die gebruikt kan worden bij hoe- en waaromvragen. Daarbij wordt de methode van casestudieonderzoek ook vaak gebruikt wanneer het onderzoeksonderwerp een actueel fenomeen is en de onderzoeker geen controle heeft over de te onderzoeken omgeving (Yin, 2009). Met dit casestudieonderzoek is onderzocht of sturing door de gemeente gewenst is om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren. Het onderzoek richt zich op één casus waardoor er in de basis geen mogelijkheid is om te vergelijken. Maar door meerdere actoren te interviewen over dezelfde casus ontstaat er wel degelijk de mogelijkheid is om een vergelijking te maken. Vormen van sturing door de gemeente kan bij de ene actor en/of ontwikkelopgave leiden tot een succesvolle ontwikkeling en bij een andere actor op niets uitlopen.

De gekozen enkelvoudige case aanpak maakt dat de uitkomsten van dit onderzoek moeilijk transformeerbaar zijn. Conclusies over de woningmarkt van één specifieke stad zijn niet direct generaliseerbaar, maar de uitkomsten kunnen voor andere steden aanleiding bieden om vervolgonderzoek te doen in hun eigen gemeente (Flyvbjerg, 2006). Tenslotte is de problematiek van dubbele vergrijzing, de scheiding van wonen en zorg, en de veranderende woonbehoefte voor ouderen een actueel thema voor veel steden.

4.3.2 Caseselectie

Het onderwerp waar dit onderzoek zich op richt zijn ouderen in de stad. Om inzicht te krijgen op welke wijze steden sturing geven aan de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen is het woon- en ouderen beleid van de vier grote steden geanalyseerd (Bijlage 1), zijnde: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De reden om specifiek grote steden te onderzoeken is omdat de diversiteit binnen alle gemeenten van Nederland te groot is. Gemeenten lopen uiteen van gebieden waar sprake is van krimp tot gebieden met schaarste, en de daarbij behorende hoge druk op de woningmarkt. Door de druk op de woningmarkt is de vraag in de grotere steden naar woningen in het algemeen, ongeacht het type woning, groter dan het aanbod. Er is weinig doorstroming. De realisatie van doelgroep specifieke woningen staat door de hoge mate van schaarste in de grote steden nog meer onder druk dan in andere delen van het land. Voor de grote steden is de noodzaak om specifiek te sturen om de realisatie van dit type woning daardoor meer urgent.

Analyse van de verschillende beleidsstukken van de vier grote gemeenten laat zien dat de mate en wijze van sturing door de verschillende gemeenten zeer divers is. Gemeenten geven op geheel eigen wijze invulling aan het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Waar de gemeente Rotterdam naast richting geven in haar uitvoeringsagenda ook aan het verbinden is

door een vergaande samenwerking aan te gaan met verschillende uit de markt, en dit heeft vastgelegd in een gezamenlijk gedragen akkoord, constateert de gemeente Utrecht in haar woonvisie enkel dat er een tekort is aan geschikte woningen voor ouderen maar verbindt hier geen consequenties aan en daarmee de voorkeur geeft om niet actief te sturen op ouderenhuisvesting. Waarbij wel opgemerkt moet worden dat Rotterdam de gemeente is met procentueel de meeste 65-plussers en de gemeente Utrecht procentueel het minst aantal 65-plussers heeft van de vier grote steden. Toch geldt ook voor de gemeente Utrecht dat hier de vergrijzing gaande is.

Vanwege de hoge mate aan diversiteit van sturing binnen de vier grote steden en gezien het feit dat de te inventariseren barrières, kansen en wensen in hoge mate voortkomen uit lokale regelgeving is er voor dit onderzoek gekozen om één van de vier grote steden nader te onderzoeken.

Het eerste aspect waar de caseselectie op is gebaseerd is dat de te onderzoeken case één van de vier grote steden is. Daarnaast zijn de volgende criteria bepalend geweest:

- Toename van ouderen: voorkeur voor een onderzoeksgebied waar het aandeel 65-plussers significant (meer dan 5%) zal toenemen in de komende 20 jaar
- Bekend met gemeenschappelijke woonvormen: voorkeur voor een onderzoeksgebied waar de gemeente al actief bezig is met het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, zodat de gemeente, maar ook de actoren die in het speelveld actief zijn, al bekend zijn met dit type woonvorm.

Op basis van deze criteria, aangevuld met de praktische reden dat de onderzoeker kennis heeft over de stad en de gemeente, is Amsterdam gekozen als casestudie voor dit onderzoek.

4.3.3 Case Amsterdam

Literatuur- en dataonderzoek hebben laten zien dat er vraag is naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen en dat deze, als gevolg van de dubbele vergrijzing en het feit dat veel van de huidige woningen niet geschikt zijn om in oud te worden, in de toekomst waarschijnlijk nog meer zal stijgen. Om het beeld compleet te krijgen volgt een nadere duiding van deze punten specifiek voor de Amsterdamse situatie.

Het aandeel 65-plussers zal van 13,9% in 2020 stijgen naar 17,1% in 2030 en 19,9% in 2040¹⁰. In absolute getallen hebben we het dan over 117.000 65-plussers in 2020 en 183.800 in 2040 (Suurenbroek & Van Ginneken, 2016). Dit betekent een toename van ruim 63% in 20 jaar. Binnen de categorie ouderen valt ook voor Amsterdam op dat het aantal mensen van 75 jaar en ouder in absolute aantallen fors toeneemt. In 2015 telde Amsterdam 40.000 mensen van 75 jaar of ouder en in 2020 is dit inmiddels gestegen naar 43.000. Echter na 2020 treedt hierin een versnelling op, in 2030 zal Amsterdam 62.000 ouderen tellen van 75 jaar en ouder (Gemeente Amsterdam, 2015). Amsterdam vergrijst minder snel dan Nederland als geheel. Landelijk gezien is 20% van de inwoners op dit moment 65-plusser, Amsterdam zal ongeveer in 2040 rond dit percentage van 20% zitten. Nationaal gezien is Amsterdam, ondanks het feit dat ook Amsterdam vergrijst, dus een 'jonge stad'. Echter in absolute zin neemt het aantal inwoners van boven de 65 sterk toe¹¹.

Lokaal onderzoek door de gemeente Amsterdam (2017b) laat zien dat 45% van de ouderen in Amsterdam vindt dat zijn/haar woning ongeschikt is om oud in te worden. Dit percentage ligt significant hoger dan het landelijk gemiddelde van 20%. Oorzaak is dat de huidige woningvoorraad in Amsterdam veelal bestaat uit portiekwoningen met smalle deuren en trappenhuisen, zonder lift en daarmee niet geschikt zijn voor mensen die slecht ter been zijn (Suurenbroek & Van Ginneken, 2016). In landelijk gebied is in mindere mate sprake van gestapeld

¹⁰ Bron: Planbureau voor de Leefomgeving: Regionale bevolkingsprognose 2013-2040 (link is external)/CBS <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/bevolking/regionaal-internationaal/leeftijdsopbouw#node-prognose-65-plussers-gemeente>

¹¹ idem aan voorgaande

wonen. In opdracht van de gemeente Amsterdam is in 2017 door ABF een verkenning uitgevoerd naar de verwachte ontwikkelingen op het gebied van wonen met zorg in Amsterdam. Volgens ABF Research (2017) zal de vraag naar geclusterde ouderenwoningen tussen 2015 en 2030 met 5.700 toenemen in Amsterdam, waarbij zij aangeven dat deze vraag zich voor 95% richt op huurwoningen.

Door de dubbele vergrijzing, het verdwijnen van het klassieke bejaardentehuis en het feit dat ouderen langer zelfstandig thuis blijven wonen maakt het dat de positie van ouderen op de woningmarkt ook in Amsterdam extra aandacht vraagt. In 2015 heeft de gemeenteraad van Amsterdam besloten een programma ouderenhuisvesting in te stellen. Het huidige beleid (Gemeente Amsterdam, 2019a) is gericht op huisvesting voor ouderen, waarbij onderkend wordt dat er onvoldoende, passende woningen voor ouderen beschikbaar zijn. Daarnaast ziet de gemeente Amsterdam de toegevoegde waarde van het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen. De realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen is een van de drie sporen waarop de gemeente inzet voor wat betreft ouderenhuisvesting.

Het programmaplan (Gemeente Amsterdam, 2019a) beschrijft de prioriteiten van het programma en geeft hierin aan dat een uitvoeringsprogramma zal moeten worden opgesteld om aan geformuleerde prioriteiten concreet invulling te gaan geven en doet hierin de toezegging aan het college om met een beleidsnotitie te komen voor 'Geclusterd zelfstandig wonen ouderen'. In de raadsbrief 'Geclusterd zelfstandig wonen voor ouderen in Amsterdam' (Gemeente Amsterdam, 2019b) wordt een terugkoppeling gegeven aan alle raadsleden over de voortgang van de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen in Amsterdam. Daarnaast zijn er in 2020 concrete afspraken gemaakt over de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in het sociale segment. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Amsterdamse prestatieafspraken 'Samenwerkingsafspraken 2020-2023' (Gemeente Amsterdam, 2019c), tussen de woningcorporaties, de huurderskoepels en de gemeente. Ten aanzien van gemeenschappelijke woonvormen is de afspraak gemaakt dat er een aantal pilots gestart zal worden om de mogelijkheden voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen uit te proberen en is de afspraak gemaakt dat er plannen worden gemaakt om jaarlijks 250 zelfstandige gemeenschappelijke sociale ouderenwoningen te realiseren. Zeer recent, op 1 juli 2020, is de intentieverklaring 'Zelfstandig geclusterd wonen voor ouderen in Amsterdam 2020 – 2025' (Gemeente Amsterdam, 2020) gesloten tussen de gemeente Amsterdam, woningcorporaties, ontwikkelaars, investeerders, beleggers, zorgpartijen en betrokken woongemeenschappen, met het voornemen om de komende jaren 2000 ouderenwoningen te bouwen, waar de prestatieafspraken met de corporaties integraal onderdeel van uitmaken.

De intentieverklaring is het resultaat van een meerjarig traject dat is gestart in december 2019 naar aanleiding van een 'ambtswoninggesprek' waarbij gemeente, corporaties, ontwikkelaars en beleggers, zorgorganisaties en kennisinstellingen zich in gezamenlijkheid hebben uitgesproken om de verschillende woonmogelijkheden voor ouderen op te pakken. Door de wens om concrete acties onderdeel uit te laten maken van deze verklaring is er vooraf een verkenning uitgevoerd om inzicht te krijgen in de vraag hoe tempo gemaakt kan worden met het realiseren van voldoende woningen voor ouderen in Amsterdam. Het rapport 'Oud en Zelfstandig in Amsterdam' (Damen, 2020) omvat de uitkomsten van deze verkenning. Hieronder de vier aanbevelingen om te komen tot realisatie van woningbouw voor ouderen:

1. Begin nu – Realiseer concreet resultaat (startmotor)
2. Versterk eigenaarschap – voor wat betreft proces en projecten
3. Vergroot eenvoud waar mogelijk
4. Versterk het lerend vermogen – agenda voor kennis en onderzoek

Aangevuld met vier aanbevelingen om voorgaande mogelijk te maken:

1. Startmotoren op korte termijn – middels 'coalition of the willing'
2. Inrichten van een duurzaam proces (organisatie)

3. Samenwerking en afstemming in de keten
4. Benut het moment

Op basis van de vier sturingsvormen uit de instrumentenwaaier van Verheul et al. (2017) zijn de instrumenten zoals ingezet door de gemeente Amsterdam gecategoriseerd. Figuur 11 omvat een overzicht van instrumenten die (in)direct invloed uitoefenen op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen binnen de gemeente Amsterdam.



Figuur 11. Inventarisatie van instrumenten welke door de gemeente Amsterdam worden ingezet en invloed uitoefenen op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Voorgaande laat zien dat de urgentie voor het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in Amsterdam overeenkomt met de landelijke cijfers. En ook laat deze paragraaf zien dat de gemeente, de afgelopen twee jaar richting het sluiten van intentieverklaring, veel stappen heeft gemaakt met de uitvoering van het programma Ouderenhuisvesting. De grote hoeveelheid aan instrumenten die de gemeente inzet is karakteristiek voor Amsterdam. De gemeente Amsterdam is sterk gericht op regulering. De vraag is in hoeverre deze sturing zichtbaar is voor actoren en zo ja in hoeverre deze sturing volgens de actoren leidt tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Met dit onderzoek wordt geprobeerd hier meer inzicht in te krijgen.

4.4 Interviews en triangulatie

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van interviews en deskresearch. Bij de interviews is gekozen voor diepte-interviews, om daarmee zoveel mogelijk informatie en achterliggende beweegredenen van de actoren boven tafel te krijgen.

De interviews en de expertgesprekken vormen samen een belangrijk deel van het empirisch onderzoek. Om het beeld voor Amsterdam scherp te krijgen zijn 10 personen geïnterviewd. Deze personen zijn bevraged over onderdelen in het conceptueel model met als doel de centrale vraag,

en de gedefinieerde deelvragen, te kunnen beantwoorden. De interviews zijn afgenomen bij personen die allen werkzaam zijn bij één van de vier type actoren, zoals benoemd in het conceptueel model. Zij zijn in staat gemeenschappelijke woonvormen te realiseren en zijn tevens actief op de Amsterdamse woningmarkt. De nadruk lag het op interviewen van personen die dicht bij de uitvoering/realisatie stonden (projectontwikkeling) en/of een functie hebben die verbonden is aan de strategische of beleidsmatige kant van de organisatie. Bijlage 2 geeft inzicht (type actor en omschrijving van het werkveld) in wie er geïnterviewd zijn voor dit onderzoek.

In het conceptueel model is een viertal actoren opgenomen. De insteek van het empirisch onderzoek was om van ieder type actor personen te interviewen. Binnen de beschikbare tijd is het niet gelukt om een persoon te interviewen die werkzaam is bij een actieve zorginstelling binnen Amsterdam. Het beeld is dat er voldoende personen zijn geïnterviewd van de overige actoren. Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat bij de laatste twee interviews geen nieuwe informatie is opgehaald. Na het interviewen van tien personen trad empirische saturatie ('verzadiging') op (Jansen, 2016). Hoewel uiteraard niet geclaimd kan worden dat er sprake is geweest van volledige verzadiging heeft empirisch onderzoek onder de tien respondenten wel een relevante verscheidenheid aan ervaringen en visies opgeleverd, die waardevolle inzichten hebben opgeleverd over hoe de respondenten het sturingsproces van de gemeente ervaren en waarderen.

De keuze voor diepte interviews maakt het dat je een relatief kleine steekproef hebt, maar maakt het mogelijk om te achterhalen waarom de geïnterviewde een bepaalde mening heeft. Een kleine, overzichtelijke steekproef maakt het mogelijk om te interpreteren. Als gevolg van het coronavirus hebben alle interviews plaatsgevonden via MS Teams. Deze manier van interviewen is effectief (geen reistijd en laagdrempelig voor de geïnterviewde) maar kent ook nadelen. Digitaal overleg maakt het dat het lastig is om de lichaamstaal van de geïnterviewde goed te interpreteren (Tulder, 2012) en er bestaat letterlijk maar ook gevoelsmatig een hoge mate van afstand.

De interviews zijn afgenomen bij respondenten met verschillende achtergronden en belangen. De interviews zijn voorbereid aan de hand van de thema's die corresponderen met het conceptueel kader in de voorgaande paragraaf. Vooraf is een leidraad opgesteld met interviewvragen (Bijlage 3). Vragen die gericht zijn op het inventariseren van de barrières, kansen en wensen enerzijds en de mate en wijze van sturing (nu en in de toekomst) door de gemeente anderzijds. Daarbij bood de leidraad voldoende ruimte om bij aanvang open vragen te stellen en zo inzicht te krijgen in waar de nadruk ligt binnen dit onderwerp volgens de geïnterviewde, om daarna specifiek in te zoomen op een aantal thema's die raken aan het conceptuele model. Naast genoemde onderdelen zijn open vragen opgenomen over hoe actoren de toekomst zien voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, waarbij ook is stilgestaan bij welk effect de actoren op korte en op lange termijn voorzien in de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in relatie tot de huidige coronacrisis. De Commissie Bos schrijft in haar Reisadvies (Rijksoverheid, 2020, p. 5.) 'dat de coronacrisis ons, behalve verlies en verdriet, ook goeds heeft gebracht.' De commissie constateert dat waar partijen in het verleden moeite hadden om elkaar te vinden dat zij in de crisis toch samengewerkt hebben. Partijen waren ineens wel in staat om data uit te wisselen en regierollen werden wel geaccepteerd. De coronacrisis heeft geleid tot energie en potentie waarvan de Commissie Bos hoopt dat deze behouden blijft (Rijksoverheid, 2020). Om deze reden zijn de respondenten in dit onderzoek expliciet bevraagd naar welke invloed zij denken dat de coronacrisis heeft op de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen voor de toekomst.

Om de betrouwbaarheid van de empirische data te kunnen bewaken zijn tijdens alle interviews aantekeningen gemaakt en is er van ieder gesprek achteraf een gespreksverslag gemaakt. Het gespreksverslag omvat een samenvatting van het gesprek, aangevuld met letterlijke citaten of een parafrazering van een uitspraak. Het gespreksverslag omvat de weergave van het gesprek zoals door de interviewer is ervaren en geïnterpreteerd. Door deze werkwijze is informatie verloren gegaan en/of gekleurd. Het gespreksverslag is aan de geïnterviewde toegestuurd, zodat de geïnterviewde inzicht heeft gekregen in de wijze waarop zijn/haar input is verwerkt. Daarbij bood

het de geïnterviewde de kans het verslag op onderdelen aan te passen. De gespreksverslagen zijn vertrouwelijk ([Bijlage 4](#)) en opgeslagen in het archief van de onderzoeker.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Naast de hiervoor genoemde interviews is ook gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, kwantitatieve data en het analyseren van beleidsdocumenten. Informatie zoals verkregen uit de ene bron wordt getoetst aan de informatie uit andere bronnen. Door deze triangulatie, het gebruiken van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden waardoor een casus vanuit verschillende invalshoeken onderzocht wordt ([Yin, 2009](#)), ontstaat een betrouwbaar beeld van de context van de opgave. Als onderdeel van de triangulatie heeft er ook een check plaatsgevonden op de analyse van de dataverzameling met experts, te weten: een expert die in opdracht van de gemeente eerder al verkennend onderzoek naar gemeenschappelijke woonvormen had uitgevoerd en aan twee leden van het programmateam Ouderenhuisvesting van de gemeente Amsterdam ([Bijlage 2](#)). Met hen is gekeken naar de uitkomsten en de herkenbaarheid van deze uitkomsten. Ook is gesproken over de daaropvolgende conclusies. Op basis van de reacties van deze experts is de analyse en conclusie tekstueel aangescherpt en verduidelijkt.

Hoofdstuk 5

Empirisch onderzoek: bevindingen

Hoofdstuk 5 en 6 gaan in op het empirisch onderzoek. In dit hoofdstuk staat de analyse van de wijze en mate van sturing door de gemeente centraal: Wat gaat er goed maar ook wat gaat er niet goed? In het volgende hoofdstuk volgt de analyse en discussie op de bevindingen uit dit hoofdstuk.

Dit onderzoek richt zich op de ervaring van de actoren in het speelveld op de sturing door de gemeente op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen. Voor dit onderzoek wordt de mate van effectiviteit van de sturing als proces door de gemeente beoordeeld door de actoren in het speelveld, zijnde de marktpartijen en de maatschappelijke organisaties. Doordat deze actoren nauw betrokken zijn bij de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen en zij (in)direct beïnvloed worden door het beleid en de overige instrumenten die door de gemeente worden ingezet, hebben zij veel ervaringskennis. Om het beeld voor Amsterdam scherp te krijgen zijn tien personen geïnterviewd.

De respondenten zijn bevestigd over onderdelen in het conceptueel model met als doel de centrale onderzoeksvraag, en de gedefinieerde deelvragen, te kunnen beantwoorden. De interviews zijn afgenomen bij personen die allen werkzaam zijn bij een partij die uitvoering geeft aan de realisatie van ouderenhuisvesting en actief zijn op de Amsterdamse woningmarkt. De nadruk lag daarbij, op het interviewen van personen die dicht bij de uitvoering/realisatie stonden (projectontwikkeling) en/of een functie hebben die verbonden is aan de strategische of beleidsmatige kant van de organisatie. Bijlage 2 geeft inzicht wie er geïnterviewd zijn voor dit onderzoek.

De uitkomsten van de interviews zijn gerangschikt naar de hoofdonderdelen van het conceptueel model en sluiten aan op de hoofd- en deelvragen (hoofdstuk 1) zoals geformuleerd, namelijk:

- Huidige mate en wijze van sturing door de gemeente
- Barrières
- Kansen en wensen
- Visie voor de toekomst

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de hierboven genoemde thema's de opbrengsten uit de interviews vergeleken en gekoppeld aan de literatuur en het conceptueel model, zijnde de empirische analyse. In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 6, worden de bevindingen geanalyseerd.

5.1 Huidige mate en wijze van sturing door de gemeente

Figuur 11 geeft een overzicht van instrumenten die door de gemeente Amsterdam worden ingezet om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen te faciliteren. Ondanks de demografische veranderingen en de scheiding van wonen in zorg in 2015 zagen de respondenten dat er de afgelopen jaren weinig aandacht was vanuit de gemeente voor dit onderwerp. Respondenten geven aan dat er nu meer aandacht is voor ouderenhuisvesting vanuit de (landelijke) politiek en daardoor ook in de media. Mede door de aanjaagteams vanuit het Rijk is er lokaal steeds meer aandacht voor dit onderwerp, ook in Amsterdam. Respondenten zien een recente toename in de mate van aandacht en vervolgens sturing door de gemeente en ervaren deze allen als positief. Dat de gemeente de regie voert over dit dossier wordt gezien als een rol die ook past bij een gemeente. De sturing wordt niet ervaren als bemoeizuchtig of verstorend. De toename in aandacht en in sturing ondersteunt dat gemeenschappelijke woonvormen van belang zijn en bevestigt dat we ons als stad en als maatschappij aan het voorbereiden zijn op de grijze golf.

Een respondent zegt hierover het volgende: *'De partijen binnen de keten van de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen zijn als het ware allemaal voetballers, maar veel goede spelers bij elkaar zijn niet automatisch een team. Zij hebben een coach nodig. De gemeente kan deze rol oppakken'*.

De conclusie uit het literatuuronderzoek dat het aanbod van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen op dit moment achter blijft op de vraag (ABF Research, 2020) wordt bevestigd door het empirisch onderzoek. De afgelopen jaren zijn er volgens de geïnterviewde actoren (te) weinig gemeenschappelijke woonvormen gerealiseerd. Wel zien respondenten dat er initiatieven in de markt aan het ontstaan zijn. Het empirisch onderzoek laat zien dat iedereen op de hoogte is van de intentieverklaring 'Zelfstandig geclusterde woonvormen voor ouderen in Amsterdam 2020 – 2025' die op 1 juli 2020 is gesloten. Empirisch onderzoek wijst uit dat de respondenten vertrouwen hebben dat sturing, in de vorm van het sluiten van de intentieovereenkomst, zal leiden tot een versnelling van de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen.

Naast het feit dat er intern binnen de gemeente een spanningsveld is rondom de toepassing en uitvoering van de verschillende beleidsambities, speelt deze ook tussen publiek en privaat. Respondenten sluiten een ontwikkelovereenkomst voor een locatie om te komen tot een ontwikkeling van een concept. Echter bij de uitvoering van het concept ontstaan er knelpunten met het vigerend beleid, dat vaak geen rekening houdt met de doelgroep ouderen. Het is volgens respondenten daarom belangrijk dat beide partijen, zowel privaat als publiek, richting de uitvoering beide de maximale inspanning leveren om gemeenschappelijke woonvormen mogelijk te maken. Zij zouden zich niet moeten verschuilen achter regels maar op zoek moeten gaan naar mogelijkheden. Hierbij is het advies dat er voldoende ruimte en flexibiliteit geboden moet worden om dit per locatie vorm te geven (maatwerk mogelijk maken).

Sturing door de gemeente is noodzakelijk omdat anders het gevaar ontstaat dat enkel 'reguliere' woningen worden gerealiseerd. Met dit type woning hebben partijen ervaring en er zijn weinig risico's aan verbonden, waardoor realisatie gemakkelijk is. De respondenten binnen het empirisch onderzoek zien dat bij het ontbreken van sturing enkel reguliere woningen worden gerealiseerd, maar pas als gemeenschappelijke woonvormen werkelijk worden voorgeschreven dat dit product inderdaad gerealiseerd wordt. Er is dus wel degelijk een haalbare businesscase te maken voor gemeenschappelijke woonvormen. De reguliere woning is echter makkelijker te realiseren en ontwikkeling daarvan wordt als minder risicovol ervaren. Door als gemeente een norm te stellen of een ambitie te formuleren voorkom je dat enkel reguliere woningen worden gerealiseerd. Niet alle respondenten binnen het empirisch onderzoek zijn voor het stellen van quota, maar de respondenten zijn het erover eens dat de gemeente wordt gevraagd om keuzes te maken, zich duidelijk uit te spreken en vervolgens overeenkomstig te handelen. Het overgrote deel van de respondenten is van mening dat de gemeente locaties concreet moet aanwijzen voor gemeenschappelijke woonvormen. Dat de intentieovereenkomst van Amsterdam ook een uitspraak doet over locaties wordt als positief ervaren.

Wat gaat er goed?

Het feit dat de gemeente een programmateam heeft dat zich binnen de gemeente sterk maakt voor ouderenhuisvesting wordt, door de ondersteuning die zij biedt en de aanjaagfunctie die zij vervult, als waardevol ervaren. Respondenten erkennen dat de mate van succes in hoge mate afhangt van het persoonlijke commitment en de inspanning van een aantal personen. Zowel aan de publieke als aan de private zijde van de opgave, op bestuurlijk niveau maar ook op het operationele niveau. Om het onderwerp op de agenda te zetten en partijen te vinden die willen samenwerken om dit product mogelijk te maken zijn ambassadeurs en veel zendingswerk nodig. Ondanks dat er al veel zendingswerk heeft plaatsgevonden is er nog veel onbekendheid met deze doelgroep en het product gemeenschappelijke woonvormen, waardoor ook de komende jaren er nog veel werk verricht zal moeten worden.

- *Community of practice – experimenteren en innoveren*

Naast de onbekendheid met het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen is er ook gebrek aan ervaring. De ruimte die de gemeente Amsterdam biedt om in een proeftuinsetting te experimenteren, innoveren en onderzoeken wordt als positief ervaren (community of practice) wordt als positief ervaren. Een goed voorbeeld hiervan is de medewerking die de gemeente verleent aan een pilotproject in Amstelkwartier. Ook de toezegging dat de huisvestingsverordening aangepast zal gaan worden, die een selectie van bewoners (coöptatie) voor sociale en middeldure huurwoningen mogelijk maakt binnen wooncoöperaties.

- *Aanwijzen van ontwikkellocaties*

Als onderdeel van de intentieverklaring is partijen gevraagd welke ontwikkellocaties zij in kunnen brengen waarop gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gerealiseerd kunnen worden. Daarbij heeft ook de gemeente eigen locaties aangedragen. De respondenten spreken zich positief uit over het aanwijzen van specifieke ontwikkellocaties voor de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. Dit draagt bij aan het concreet maken van de gezamenlijke ambitie (de intentieverklaring).

Een respondent zegt hierover het volgende: *'Met alle partijen samen heb je veel posities en kan je in samenwerking de ambitie tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen mogelijk maken, met respect voor ieders belang. De mate van succes wordt bepaald door de samenwerking'.*

Andere respondenten geven aan dat de gemeente juist niet actief genoeg is in het aanwijzen en verdelen van de verschillende ontwikkellocaties. Hun ervaring is dat zij als initiatiefnemer door de gemeente worden uitgedaagd om nieuwe woonvormen te ontwikkelen maar vervolgens faciliteert de gemeente geen locatie. Dit voelt voor de initiatiefnemer 'als een losse flodder'.

Wat gaat er niet goed?

De oorzaak dat er de afgelopen jaren weinig gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gerealiseerd zijn wordt volgens de respondenten in hoge mate veroorzaakt door het rijk. Het duurt lang om überhaupt daadwerkelijk een woning te kunnen realiseren. En daarbij steken respondenten ook een hand in eigen boezem; dit product stond ook niet altijd op het netvlies van ontwikkelaars en beleggers. Respondenten vragen zich af of door alle partijen in de keten de urgentie voldoende wordt gezien, ondanks het feit dat Amsterdam een relatief jonge stad is. De cijfers liegen niet, de demografische verandering is ingezet, waardoor het feitelijk '5 voor 12' is.

Een respondent zegt hierover het volgende: *'We moeten anticiperen op de toekomst. Deze is niet ver weg. Op korte termijn komen er veel meer senioren bij. Dit zijn vitale ouderen en deze moeten we faciliteren. De vraag komt'.*

- *Wie a zegt moet ook b zeggen*

Empirisch onderzoek laat zien dat alle respondenten positief staan tegenover de intentieverklaring die door de partijen, samen met de gemeente, is gesloten. De geïnterviewde actoren geven wel aan dat dit is geen garantie is dat de gemeenschappelijke woonvormen ook daadwerkelijk in de toekomst gerealiseerd gaan worden. Bestuurlijk hebben ze de handen op elkaar, maar de respondenten zien dat dit binnen de verschillende organisaties nog niet het geval is. Voor de gemeentelijke organisatie geldt dat zij een groot ambtelijk apparaat heeft en niet iedereen op de hoogte is of kennis en ervaring heeft met dit woningtype. Daarbij geldt dat gemeenschappelijke woonvormen moeten concurreren met andere vormen van wonen die bestuurlijk ook zeer gewenst zijn. Verschillende ambities en beleid zorgen onderling en ten opzichte van elkaar voor competitie en/of tegenstrijdigheid. Respondenten geven aan, niet specifiek voor de gemeente Amsterdam, dat ondanks het feit dat er een visie is vastgesteld die inzet op realisatie van gemeenschappelijke woonvormen gemeentes daar niet altijd naar handelen. De gemeente geeft

vanuit winstmaximalisatie vaak toch de voorkeur aan het realiseren van reguliere woningen. Of dat gemeenten bij het uitschrijven van een tender, waarin ouderenhuisvesting en de ambitie tot het vormgeven van een community onderdeel uitmaken van de uitvraag, toch selecteren op de hoogste bieding in plaats van dat er bijvoorbeeld een minimale grondwaarde wordt meegegeven en er maximaal wordt ingezet op het realiseren van de zachte ambities zoals gemeenschapsvorming, voorzieningen en kwaliteit.

Wat een aantal respondenten verbaast is dat gemeentes (niet specifiek voor Amsterdam) medewerking verlenen aan een bestemmingsplanwijzigingen van een maatschappelijke functie naar de functie wonen. Binnen de maatschappelijke bestemming is het volgens de respondenten mogelijk om gemeenschappelijke woonvormen te realiseren, met een lichte vorm van zorg. Door een wijziging van het bestemmingsplan naar de functie wonen ontstaat er meer concurrentie en 'verliest' de gemeenschappelijke woonvorm voor ouderen het van reguliere woonvormen. Daarbij biedt de grondwaarde van een maatschappelijke bestemming actoren financieel veel meer ruimte om tot een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling te komen. De medewerking van een gemeente aan deze bestemmingswijziging wordt ervaren als een tegenstrijdige vorm van sturing. Andere respondenten spreken zich juist kritisch uit over het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen op een maatschappelijke bestemming, omdat er zij zich afvragen of het bij de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in werkelijkheid niet gaat om enkel het realiseren van de functie wonen. Tussen gemeenten in Nederland wordt hier op verschillende wijzen mee omgegaan en over gedacht.

Empirisch onderzoek bevestigt dat er vraag is naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Maar een aantal respondenten is kritisch over hoe dit product er voor Amsterdam uit zou moeten zien. Respondenten geven aan dat een concept dat succesvol is op de ene locatie niet automatisch ook succesvol is op een andere locatie.

Een aantal van de respondenten kijkt kritisch mee naar een onlangs opgeleverd complex met gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in Amsterdam waarvan de huurwoningen in het marktsegment moeilijk verhuurd worden. Binnen het bestaande bezit van woningcorporaties bevinden zich gemeenschappelijke woonvormen waarvan respondenten uit het maatschappelijk middenveld aangeven dat deze woningen moeilijk te verhuren zijn. In hoeverre is er sprake van een kwantitatieve of kwalitatieve mismatch? De doelgroep ouderen is zeer divers en tegelijkertijd is het een mondige doelgroep die goed weet wat hij/zij wil. Respondenten erkennen dat aanvullend, vooral lokaal, onderzoek gewenst is.

Een respondent zegt hierover het volgende: *'Waar komt de oudere vandaan? Ieder heeft een eigen historie en de locatie is bepalend voor het aanbod; het type woonvorm'*.

Waar de ene respondent aangeeft dat er nog veel meer onderzoek moet worden gedaan naar de Amsterdamse doelgroep vindt de andere respondent dat de afgelopen jaren meer dan genoeg onderzoek is gedaan en dat partijen nu 'gewoon' aan de slag moeten. Er moet nu actie ondernomen worden, waarbij respondenten aangeven dat ook gedurende de rit er voldoende ruimte is om bij te sturen, te leren en met elkaar in gesprek te gaan.

Tot slot constateren de respondenten dat stedelijke ontwikkeling een traag traject is. Tussen de initiatief- en de realisatiefase zit vaak een traject van jaren. In hoeverre de huidige sturing vanuit de gemeente effectief is zal dan ook moeten blijken in de toekomst. Respondenten zijn het er wel over eens dat er een maatschappelijke beweging op gang is gekomen.

5.2 Barrières

De empirische data met betrekking tot alle barrières zoals opgehaald in de verschillende interviews zijn eerst gecategoriseerd, waarbij de categorisering is toegepast in overeenstemming met de wijze van operationaliseren zoals voorgesteld in hoofdstuk 4, namelijk: juridische barrières, bestuurlijk-organisatorische barrières en financiële barrières. Als eerste worden de juridische barrières geïnventariseerd en toegelicht.

Juridische barrières

Uit het empirisch onderzoek is een tweetal juridische barrières naar voren gekomen, namelijk:

- A. Ouderen maken geen integraal onderdeel uit van het vigerend beleid
- B. Juridisch-planologische onzekerheid

Respondenten geven aan dat gedurende de planuitwerking actoren bij de uitwerking van hun concept aanlopen tegen tegenstrijdigheid van de regels en kaders in de bouwvelop en het beleid enerzijds, en de ambities van het concept anderzijds. In de bouwvelop worden stedenbouwkundige eisen gesteld die ambities omvatten die niet/moeilijk aansluiten op ambities die volgen uit woonconcepten voor ouderen. Stedenbouwkundige regels schrijven bijvoorbeeld zo veel mogelijk entrees voor op maaiveldniveau. De filosofie vanuit het woonconcept van ouderen gaat uit van gemeenschappelijke entrees die juist (toevallige) ontmoetingen faciliteert waardoor beter invulling kan worden gegeven aan 'met elkaar wonen'; het creëren van een community. Een vergelijkbaar probleem laat zich zien bij verschillende vormen van beleid zoals parkeernormen, inrichting van de openbare ruimte en het voorzieningenbeleid (o.a. realisatie van horeca in het complex). De geïnterviewde actoren lopen er tegenaan dat het reguliere beleid overwegend gericht is op de standaard inwoners en geen rekening houdt met de doelgroep senioren. Hierdoor ontstaat de kans dat er een aanbod wordt gerealiseerd dat voldoet aan alle beleidskaders maar niet aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de gebruiker.

In de praktijk kan hierbij kan gedacht worden aan:

- Realiseren van parkeerplaatsen die vervolgens niet gebruikt gaan worden
- Het niet mogen realiseren van (horeca)voorzieningen in de plint van een complex waardoor ouderen en bezoekers gedwongen zijn de wijk in te gaan terwijl niet iedereen hiertoe in staat is
- Realiseren van een openbare ruimte die de zo gewenste ontmoeting niet faciliteert.

Om de realisatie én exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen mogelijk te maken is het noodzakelijk dat de geformuleerde ambities vertaald worden naar beleid. Tot op heden zien de respondenten deze vertaling nog niet. Respondenten erkennen dat het noodzakelijk is dat partijen (privaat en publiek) met elkaar verkennen en onderzoeken hoe deze aanpassing er precies uit zouden moeten zien. Deze nieuwe woonvorm betekent dat zowel binnen de gemeente als bij de actoren nog veel onbekend is en dat er veel onderzocht en geëxperimenteerd moet worden. De parkeernorm voor auto's voor de doelgroep ouderen is, mede door de aankomende mogelijkheden die deelmobiliteit kan gaan bieden, onduidelijk.

Tot slot wordt de onbekendheid van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen op een maatschappelijke bestemming bij zowel de gemeente als de actoren door de respondenten genoemd als juridische barrière. De onbekendheid maakt dat veel gemeenten koudwatervrees hebben en een maatschappelijke bestemming herbestemmen naar de bestemming wonen.

Bestuurlijk-organisatorische barrières

Uit het empirisch onderzoek zijn twee categorie van bestuurlijk-organisatorische barrières te destilleren, namelijk:

- A. Ambtelijke expertise en interne organisatie
- B. Zwabberend beleid – uitvoering geven aan gemeenschappelijke ambitie tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen of gaan voor winstmaximalisatie

Binnen de gemeente Amsterdam is het volgens de respondenten moeilijk om de juiste weg te vinden. Respondenten geven aan te maken te hebben met veel loketten die onafhankelijk van elkaar werken en een initiatief overwegend één dimensionaal toetsen, waarbij de bereidheid en/of kennis ontbreekt om te kijken op welke wijze gemeenschappelijke woonvormen wel mogelijk gemaakt zouden kunnen worden. Niet alle ambtenaren zijn voldoende geëquipeerd om vanuit verschillende kanten naar een opgave te kijken.

Een aantal respondenten geeft aan dat het programmateam Ouderenhuisvesting van toegevoegde waarde is voor het leggen van contacten. Maar bovenal erkennen de respondenten de toegevoegde waarde van een projectmanager. Bij een integrale gebiedsontwikkeling worden vanuit de gemeente projectmanagers aangesteld die de gebiedsontwikkeling vormgeven. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor actoren. De projectmanager legt binnen de gemeentelijke organisatie de verbinding tussen verschillende disciplines, beleidsvlakken en directies. Zij weten hun weg te vinden binnen de organisatie. Door gebruik te maken van hun netwerk wordt extra kennis en ervaring binnen de gemeente ontsloten. De projectmanager kan bij tegenstrijdigheid in beleid en/of belangen ambtelijk en politiek redelijk gemakkelijk escaleren. Geïnterviewden geven aan dat bij een transformatie er niet altijd een projectmanager wordt vrijgemaakt.

Respondenten zien weinig kruisbestuiving tussen gemeentes voor wat betreft het uitwisselen van kennis en ervaring. Naar mening van de respondenten geeft iedere gemeente op geheel eigen wijze invulling aan de opgave. Zo pakt de gemeente Amsterdam het weer heel anders aan dan de gemeente Rotterdam. Eén respondent geeft aan dat gemeentes vrees hebben voor onbekende, nieuwe actoren op het gebied van het realiseren van 'zorgwoningen' waardoor zij terughoudend zijn om met nieuwe actoren een samenwerkingsverband aan te gaan. Reden is dat deze nieuwe actoren gezien worden als een bedreiging voor de bestaande zorginstellingen. Deze barrière wordt veroorzaakt doordat gemeentes onvoldoende kennis hebben van de markt en het product.

De tweede bestuurlijk-organisatorische barrière uit het empirisch onderzoek richt zich op zwabberend beleid. Ondanks dat de gemeente Amsterdam zich heeft uitgesproken voor de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen is het voor respondenten niet duidelijk hoe de verdeling van locaties en programma's tot stand komt. Dit wordt versterkt door het feit dat binnen tenders geselecteerd wordt op de hoogste bieder, omdat de marges voor reguliere woningen hoger liggen dan voor woningen in het segment 'gemeenschappelijke woonvorm voor ouderen'. Respondenten vinden dit moeilijk met elkaar te rijmen. Op een locatie met de bestemming wonen is het voor partijen makkelijker een bestaand, succesvol concept te realiseren van reguliere woningen dan voor actoren om een nieuw woonconcept te realiseren, specifiek voor ouderen. De haalbaarheid van dit type woning is nog steeds spannend. Beleggers raken meer en meer bekend met dit product maar één van de respondenten geeft aan dat dit product door beleggers als meer risicovol wordt ervaren en dat, door het feit dat nog relatief weinig concurrentie is onder beleggers voor dit product, het product minder oplevert. Dit alles heeft als resultaat dat bij een tender de partijen met een regulier woningbouwprogramma een hogere optiebieding kunnen doen dan partijen met een concept voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Gaat de gemeente voor realisatie van haar ambitie, zijnde het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, of gaat de gemeente voor de hoogste opbrengst (winstmaximalisatie)?

Financiële barrières

Uit het empirisch onderzoek komen de volgende vier financiële barrières naar voren, namelijk:

- A. Kosten van gemeenschappelijke ruimtes
- B. Financiële consequentie voor WMO
- C. Extra kosten door fasering en uitloop planning door ruimtegebrek
- D. Onzekerheid over rendement en verhuurbaarheid

Als grootste financiële barrière wordt door de respondenten de exploitatie van gemeenschappelijke ruimtes genoemd. Deze ruimtes zijn voor actoren niet of nauwelijks rendabel te maken. Door de respondenten wordt verschillend gedacht over vorm, omvang en wijze van gebruik van de 'ontmoetingsruimte', maar respondenten onderkennen dat er ruimtes gefaciliteerd moeten worden die ontmoeting en activiteiten mogelijk maken zodat een community gecreëerd kan worden. Er is lang gelobbyd om gemeenschappelijke ruimtes binnen het grondprijzenbeleid van de gemeente Amsterdam onder verkeersruimtes te scharen maar de gemeente is hier tot op heden niet in meegegaan.

Gemeenschappelijke woonvormen dragen bij op individueel en maatschappelijk niveau, waaronder het verminderen van eenzaamheid en het voorkomen, dan wel het uitstellen, van zorgkosten. De extra investering die gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen vraagt van actoren (in tijd en geld) ten opzichte van reguliere woningen wordt niet terugverdiend door de actoren. Respondenten geven aan hiervoor begrip te hebben maar wanneer deze extra investering op een bepaalde manier terug zouden vloeien zou dat de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor actoren in financieel opzicht een stuk aantrekkelijker maken. Wat dat betreft zit hier een link naar duurzaamheid. Een van de respondenten geeft aan dat hier een vergelijkbare situatie is bij de ambitie 'duurzaamheid'. De opbrengsten die voortkomen uit investeringen die gedaan worden in het kader van duurzaamheid komen vaak niet ten goede aan de investeerder, maar dragen bij aan een betere wereld, nu en in de toekomst.

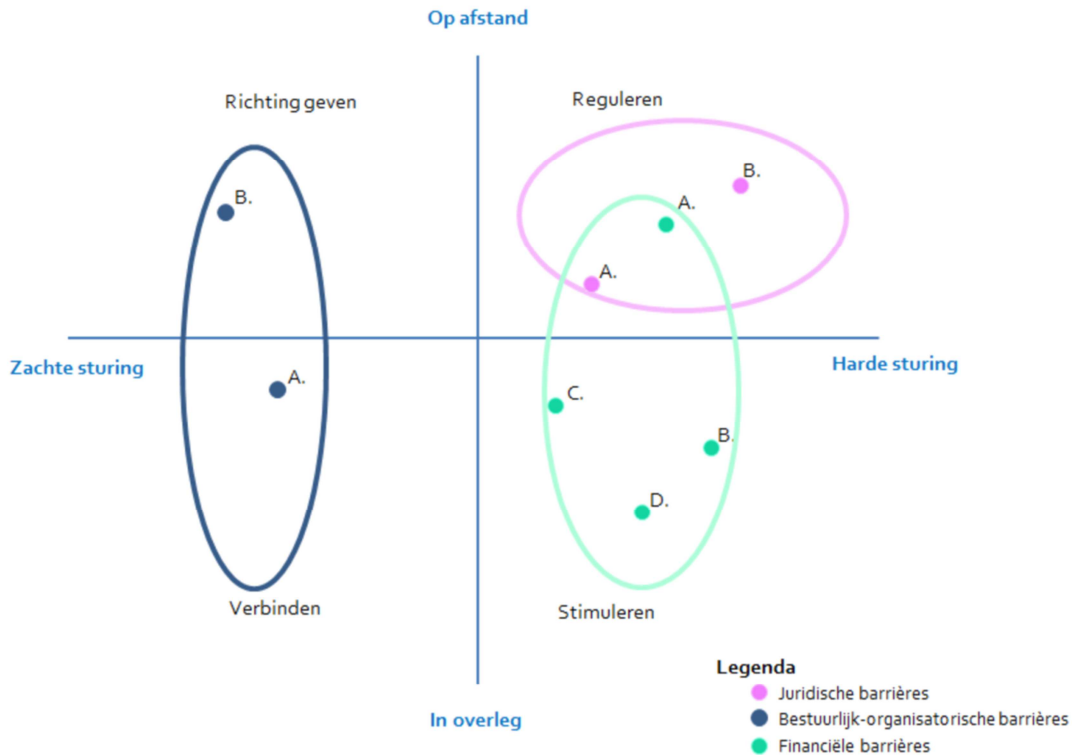
Een respondent omschreef het als volgt: *'de kosten en opbrengsten komen niet altijd in dezelfde 'zuil'.*

Eén respondent geeft aan dat gemeenten (niet specifiek Amsterdam) vrezen dat de WMO-kosten in hun gemeente zullen gaan stijgen, als gevolg van de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen (met mogelijkheid tot lichte zorg). Dit laat zien dat gemeenten onvoldoende kennis hebben over het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.

Een andere respondent geeft aan dat er nagenoeg geen (betaalbare) ruimte is in de stad voor tijdelijke herhuisvesting die noodzakelijk is bij een sloop/nieuwbouw opgave van een verpleegtehuis, waardoor er veel extra tijd en geld verloren gaat aan fasering van de uitvoering. Een extra financiële barrière om tot realisatie van nieuwbouw en transformatie te komen.

Tot slot zijn er twee respondenten die zich zorgen maken over de verhuurbaarheid van dit type woning. Eén vanuit de onzekerheid rondom het te behalen rendement. En de ander doordat de bestaande, oude woningen in het segment 'gemeenschappelijke woonvormen' moeilijk verhuurbaar zijn. Hier speelt hoogstwaarschijnlijk mee dat het aanbod in kwalitatief opzicht niet aansluit bij de vraag, maar het maakt de respondent enigszins angstig om meer woningen in het gemeenschappelijke segment voor ouderen te realiseren. Deze respondent geeft aan eerst meer onderzoek te willen doen naar hoe de vraag van de Amsterdamse ouderen er precies uitziet voor wat betreft gemeenschappelijke woonvormen.

Voorgaande juridische, bestuurlijk-organisatorische en de financiële barrières zijn vervolgens beoordeeld op basis van de instrumentenwaaier. In Figuur 12 worden de hiervoor genoemde barrières afgezet tegen de as 'sturing op afstand of sturing in overleg' en de as 'harde sturing en zachte sturing'. De locatie van iedere stip is bepaald door de auteur.



Figuur 12. Instrumentenwaaier - Totaal overzicht van alle barrières voor de vier vormen van sturing. Ieder stip vertegenwoordigt een barrière waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

5.3 Kansen en wensen

De uit interviews opgehaalde kansen en wensen zijn geanalyseerd aan de hand van de vier rollen van de instrumentenwaaier. Als eerste worden de kansen en wensen die verbonden zijn aan harde sturing, zoals regulerende en stimulerende instrumenten geanalyseerd. Daarna worden de zachte vormen van sturing, zoals verbindende en richting gevende instrumenten, in kaart gebracht.

Regulerende rol

Uit het empirisch onderzoek zijn de volgende kansen c.q. wensen naar voren in relatie tot de regulerende rol van de gemeente, namelijk;

- A. Ouderen integraal onderdeel laten uitmaken van bestaand en toekomstig beleid.

Uit het empirisch onderzoek komen kansen en wensen naar voren die voorstellen om de doelgroep ouderen meer integraal onderdeel uit te laten maken van het bestaande toekomstige beleid. Waarbij respondenten voorstellen om de integratie van ouderen in beleid in afstemming met de markt (zowel het maatschappelijk middenveld als de marktpartijen) plaats te laten vinden. Reden hiervan is dat er veel kennis en ervaring is bij de actoren en dat deze ingezet kan worden om tot effectief beleid te komen. Respondenten onderkennen hierbij dat er nog veel zaken onbekend zijn, waardoor uitwerking en aanpassing van beleid tevens een traject is waar onderzoek plaats moet vinden. Onderdelen die vanuit de empirie genoemd worden zijn:

- o Aanpassing huidige huisvestingsverordening die coöptatie mogelijk maakt. De gemeente Amsterdam heeft al aangekondigd dat in 2021 een aanpassing volgt
- o Aanpassing beleid gericht op inrichting openbare ruimte, voorzieningen norm voor openbaar vervoer, horeca, winkels, etc.
- o Ouderen integraal onderdeel laten zijn van het streven naar een inclusieve stad
- o Ouderenhuisvesting zien vanuit een systeem – wijkniveau, niet complexniveau

- Neem kennis van de ervaringen uit de markt en vanuit de doelgroep mee in het actualiseren van beleid
- Inspelen specifiek op dementie – onderdeel uit laten zijn van het straatbeeld
- Sta flexibiliteit toe bij de 40-40-20-regel wanneer er door een partij invulling wordt gegeven aan gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen¹²
- Voer quota in voor gemeenschappelijke woonvormen

De kansen en wensen zoals uit het empirisch onderzoek naar voren zijn gekomen hebben alle betrekking op het optimaliseren en actualiseren van bestaande instrumenten. Aanvullend hierop geven respondenten aan dat zij kansen zien door sterker te sturen aan de hand van deze bestaande instrumenten. Hierbij zijn een drietal instrumenten specifiek genoemd:

B. Sterker sturen door middel van tenderbeleid

Respondenten zien kansen binnen het tenderbeleid. Niet selecteren op de hoogsteieder maar kiezen voor de inschrijver met het beste concept waardoor tevens innovatie en experimenten worden aangemoedigd. Middels het tenderbeleid is het mogelijk om de ambitie tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen integraal onderdeel uit te laten maken van de opgave.

C. Sterker sturen door middel van grondprijnsbeleid

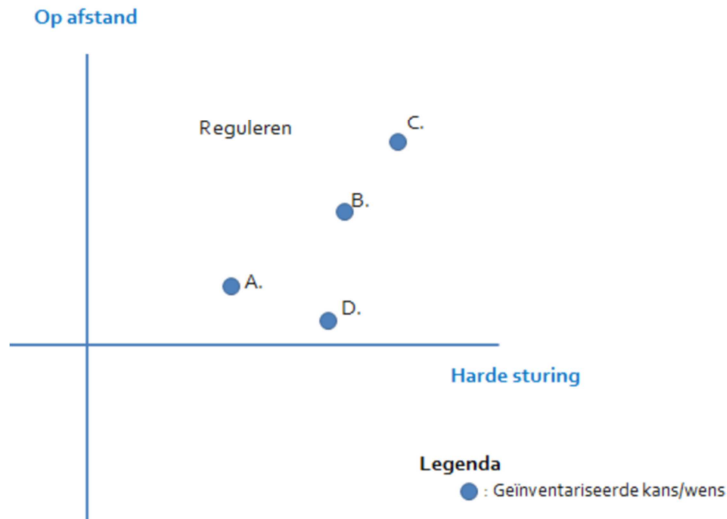
Met de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen wordt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van de gemeente om goede huisvesting te organiseren, tegelijkertijd geeft de gemeente ook invulling aan haar verantwoordelijkheid om goede zorg mogelijk te maken. Binnen deze opgave zit een maatschappelijke component. Het grondprijnsbeleid voorziet echter niet in een aparte bestemming voor dit type woningen waardoor gemeenschappelijke woonvormen in zijn geheel, inclusief de gemeenschappelijke ruimte, onder de functie 'wonen' vallen. Respondenten vragen om in de grondprijns juist de maatschappelijke component onderdeel te laten zijn.

D. Sterker sturen door middel van bestemmingsplan

Ook zien respondenten kansen om het bestemmingsplan sterker in te zetten als instrument om gemeenschappelijke woonvormen mogelijk te maken (onderzoek maatschappelijke bestemming in relatie gemeenschappelijke woonvormen). Dit laatste kan gekoppeld worden aan maatschappelijke voorzieningen die verdwijnen waardoor de locatie beschikbaar zou kunnen komen voor gemeenschappelijke woonvormen. Doordat de gemeente in een vroeg stadium kennis heeft over het vervallen van een maatschappelijke voorziening kan zij vroegtijdig inspelen en plannen maken. Zet het tenderbeleid en het bestemmingsplan in om ambities voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren. Streef, net als bij voorgenoemde punt met betrekking op het grondprijnsbeleid, naar een optimalisatie van je ambities en ga als gemeente niet op iedere locatie voor winstmaximalisatie.

Voorgenoemde kansen en wensen hebben betrekking de regulerende rol die de gemeente kan vervullen. In Figuur 13 wordt deze kans afgezet tegen de twee assen van de regulerende rol, namelijk mate van harde sturing en de mate van sturing op afstand. De locatie van iedere stip, en daarmee de relatie tot hoe de kansen en wensen zich ten opzichte van elkaar verhouden, is bepaald door de auteur.

¹² Bij particuliere transformaties wordt al enige flexibiliteit geboden bij de toepassing van de 40-40-20 regel. Afwijking mag wanneer met de beoogde afwijking een ander stedelijk doel op programma nagestreefd wordt. Ouderenhuisvesting maakt hier onderdeel vanuit ([Amsterdam, 2017a](#))



Figuur 13. Instrumentenwaaier - Ingezoomd op kansen voor regulerende sturing door de gemeente Ieder stip vertegenwoordigt een kans/wens waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Stimulerende rol

Uit het empirisch onderzoek is één kans c.q. wens naar voren in relatie tot de stimulerende rol van de gemeente, namelijk;

A. Opbrengst van gemeenschappelijke woonvormen terug laten vloeien

Gemeenschappelijke woonvormen leveren in maatschappelijke zin iets op. Zij dragen bij aan het verminderen van eenzaamheid en leiden tot verlaging/uitstel van de zorgkosten. Naast een financiële investering kan het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen ook gezien worden als een maatschappelijke investering. Door gemeenschappelijke woonvormen te faciliteren neemt de gemeente, naast haar verantwoordelijkheid in het realiseren van goede huisvesting, ook haar verantwoordelijkheid voor het bieden van goede zorg. Respondenten zien kansen als de gemeente meer (financiële) ruimte biedt aan initiatiefnemers van gemeenschappelijke woonvormen, omdat een gemeente hierdoor minder kosten hoeft te maken in het organiseren van de zorg. Een aantal respondenten geeft aan dat de gemeente bij haar WMO-aanbesteding een relatie kan leggen met de gemeenschappelijke woonvormen. Respondenten vragen zich verder af in hoeverre de WMO naast op individueel niveau ook kan worden toegepast op groepen.

Voorgenoemde kans heeft betrekking de stimulerende rol die de gemeente kan vervullen. In Figuur 14 wordt deze kans afgezet tegen de twee assen van de stimulerende rol, namelijk mate van harde sturing en de mate van sturing in overleg. De locatie van de stip binnen het kwadrant is bepaald door de auteur.



Figuur 14. Instrumentenwaaier - Ingezoomd op kansen voor stimulerende sturing door de gemeente. De stip vertegenwoordigt een kans/wens waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Verbindende rol

Uit het empirisch onderzoek komen de volgende elf kansen en wensen naar voren in relatie tot de verbindende rol van de gemeente, namelijk;

- A. Kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de vraag- en aanbodzijde van gemeenschappelijke woonvormen in Amsterdam

Gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn relatief onbekend, zowel voor de initiatiefnemers als voor de doelgroep ouderen. De diversiteit binnen de groep ouderen is groot en daarbij geldt dat een concept op de ene locatie succesvol kan zijn, maar op een andere locatie niet. Deze onbekendheid met de doelgroep en het product vraagt om aanvullend onderzoek naar de vraagzijde. Om ouderen te verleiden om te gaan verhuizen is het van belang om een aantrekkelijk product te realiseren welke aansluit bij de vraag vanuit de markt. Ook geven respondenten aan benieuwd te zijn naar de ervaringen die worden opgedaan in Amsterdam in voorgaande projecten waar gemeenschappelijke woonvormen worden gerealiseerd. Wat werkt wel en wat werkt niet ten aanzien van schaalgrootte, samenstelling, etc.? Is een gemeenschappelijke ruimte een must voor ontmoeting of dient de ontmoeting juist gefaciliteerd te worden in de omgeving (in de openbare ruimte of voorzieningen in de buurt)?

Een aantal respondenten geeft aan graag meer inzicht te krijgen in wat het huidige aanbod is en hoe dat eruit ziet. Deze vraag kwam in het bijzonder vanuit het maatschappelijk middenveld. Over het algemeen hebben deze actoren een redelijk goed beeld van hun eigen bezit, maar hoe het geheel eruit ziet binnen de sociale huur is onbekend, en dan vooral de kwalitatieve kant van het bestaande bezit. De respondenten geven aan graag ervaringen te willen delen en onderzoeken te willen faciliteren. Het delen van informatie en het leren van elkaar zodat niet iedere partij zelf het wiel hoeft uit te vinden. De gemeente kan hierbij volgens de respondenten een faciliterende rol spelen.

- B. Inventariseren van alle partijen en initiatieven binnen de gemeente Amsterdam die verbonden zijn met gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen

De respondenten geven aan dat sinds kort een 'maatschappelijke beweging' is ontstaan ten goede van het realiseren ouderenhuisvesting, en meer specifiek van de gemeenschappelijke woonvormen. Door de hoge dynamiek is voor veel respondenten niet meer duidelijk wie aan deze opgave werkt en welke initiatieven er allemaal zijn. Wanneer een partij of initiatief onbekend is

wordt samenwerking en leren van elkaar niet mogelijk. Respondenten geven aan dat er behoefte is aan een inventarisatie van alle partijen en initiatieven die actief zijn binnen de gemeente Amsterdam op het gebied van gemeenschappelijke woonvormen. Op basis daarvan kunnen vervolgens verbindingen tussen partijen en initiatieven worden gelegd. Zij zien hierin een faciliterende rol weggelegd voor de gemeente Amsterdam. Een van de respondenten geeft aan dat de Stichting Ben Sajat hierin wellicht ook een faciliterende rol zou kunnen vervullen.

C. Samenwerking in de keten

Alle respondenten onderkennen de kansen in samenwerking om deze opgave een succes te laten worden. Een samenwerking tussen de bekende, oude partijen maar ook door samenwerking met nieuwe partijen uit de domeinen van zorg en welzijn.

Respondenten onderkennen dat ten behoeve van het realiseren van deze nieuwe woonvorm het nodig is dat alle partijen een inspanning leveren en zich niet verschuilen achter regels. Een ieder moet zich flexibel opstellen; dit vraagt maatwerk. Belangrijk onderdeel bij de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen is dat het om meer gaat dan enkel 'wonen' het gaat om wonen en zorg. Waarbij zorg overwegend slaat op het 'ontzorgen'. De woning en de omgeving zo inrichten dat ouderen langer zelfstandig kunnen wonen. Om dit mogelijk te maken is het noodzakelijk om samen te werken, maar dan op wel op een andere manier en met andere partijen dan vroeger. Respondenten geven aan dat een ieder gewend is om zaken 'op je eigen manier en naar je eigen zin' te doen. Deze manier is vooral niet samen, maar ieder voor zich. Respondenten ervaren het als positief dat er nu meer samenwerking wordt gezocht.

Empirisch onderzoek wijst uit dat deze samenwerking ook partijen als de zorginstelling, zorgverzekeraars, het zorgkantoor, gemeente, beleggers, woningcorporaties, architecten, ontwikkelaars, etc. omvat. Om de totale opgave goed vorm te kunnen geven is het nodig dat waar de bevoegdheden en mogelijkheden van de ene partij ophouden de andere partij het binnen de opgave overneemt. Hierdoor kan elke partij zich bezig houden met waar hij/zij goed in is. Zo levert de ene partij de hardware (het gebouw, inclusief passende plattegronden) en leveren andere partijen de software (activiteiten, zorg, ondersteuning, etc.). Respondenten zien hierbinnen een faciliterende rol vanuit de gemeente: partijen met elkaar in contact te brengen en meedenken met hoe partijen in een nieuwe tijd haar rol kunnen pakken. Het initiatief komt vanuit de markt en de gemeente ondersteunt in het faciliteren van dit initiatief. Hierbij speelt het onderzoeken en 'leren van elkaar' (zie punt A van kansen en wensen – verbinding)

D. Faciliteren van een gemeenschap

Respondenten geven aan dat enkel met het realiseren van de hardware er niet automatisch ook een gemeenschap ontstaat. Een gemeenschap moet gecreëerd worden en dit gaat niet vanzelf. Juist het creëren van een gemeenschap leidt tot vermindering van eenzaamheid en daling van de formele zorg(kosten) en zorgt voor een gevoel van veiligheid. Belangrijke voorwaarde om te komen tot het creëren van een gemeenschap is het faciliteren van ontmoetingen. Voor alle partijen ligt hier een opgave om samen over na te denken. Hier ligt een sterke link van punt A en C van kansen en wensen – verbinding. Respondenten geven aan voor het creëren van een gemeenschap een woonconsulent in te zetten of een 'host'. Maar ook het bewust kiezen (selectie) voor een gemeenschap is een belangrijk instrument dat kan worden ingezet. Genoemde instrumenten (software) kunnen worden ingezet in het complex, maar ontmoeting faciliteren en daarmee bijdragen aan de gemeenschap gaat verder, ook buiten de muren van het complex. Door de link te leggen naar de omgeving ontstaat de situatie dat ouderen meer onderdeel uit gaan maken van de maatschappij. Respondenten zien ook hier een faciliterende rol van de gemeente (door partijen met elkaar te verbinden) maar ook een belangrijke rol voor de gemeente zelf door de inrichting van de openbare ruimte, faciliteren van voorzieningen in de nabije omgeving (openbaar vervoer, winkels, horeca, zorg, etc.). Waarbij respondenten de gemeente oproepen om

niet op kavel/complex niveau naar de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen te kijken maar op wijkniveau.

- E. Identificeren en inventariseren van groepen en individuen die graag een gemeenschap zouden willen vormen

Twee respondenten geven aan dat zij wel eens benaderd worden door individuen of groepen met het verzoek om gemeenschappelijk te wonen. De aanmeldingen zijn zeer divers. Respondenten geven aan dat het waardevol zou zijn wanneer er een centraal meldpunt zou komen waar ouderen zich aan kunnen melden en waar de eerste 'voorselectie' gemaakt zou kunnen worden. Een eerste aanzet tot het vormen van een gemeenschap. Respondenten geven aan dat de gemeente hierin een faciliterende rol zou kunnen spelen.

- F. Combineren van programma op 1 locatie

Deze kans sluit in hoge mate aan op voorgaande kans, namelijk: realiseer meer dan enkel gemeenschappelijke woonvormen op één locatie. Zet in op meerdere segmenten woningen op één locatie maar kijk daarbij ook naar hoe gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, waar extramurale zorg ontvangen kan worden, gecombineerd kunnen worden met zorginstellingen met intramurale zorg, om zo meer stabiliteit te realiseren voor de doelgroep. Creëer op deze manier voldoende faciliteiten in de nabije omgeving die langer zelfstandig wonen ondersteunen en mocht de zorgvraag (tijdelijk) toenemen dan hoeven ouderen niet naar een geheel nieuwe omgeving. Respondenten roepen op tot een integrale aanpak en verzoeken in te zetten op het realiseren van een systeem en niet enkel op een complex. Om dit mogelijk te maken is medewerking vanuit de gemeente nodig door kansrijke locaties (met al bestaande voorzieningen) aan te wijzen voor gemeenschappelijke woonvormen en/of door medewerking te verlenen aan initiatieven uit de markt om te combineren.

- G. Goede communicatie over gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen

Gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn bij vele professionals, zowel publiek als privaat, nog (redelijk) onbekend. Dit geldt ook voor de doelgroep zelf. Veel ouderen zijn onbekend met deze woonvorm of hebben een verouderd beeld (hofjeswoningen van vroeger). De afgelopen jaren is al veel zendingswerk verricht en kent dit type woning een aantal belangrijke ambassadeurs. Respondenten zien wel dat er ondanks het werk dat er al verricht is er nog veel meer 'zendingswerk' plaats zal moeten vinden. Empirisch onderzoek wijst uit dat, ondanks dat dit punt hoog op de politieke agenda staat en de aandacht heeft van publieke en private bestuurders, het nog niet bij alle gelederen op het netvlies staat.

Door de grote vraag naar reguliere woningen en de competitie met andere urgente doelgroepen is er veel strijd onderling tussen de verschillende woonvormen. De inzet vanuit de gemeente om te komen tot een intentieverklaring, met daarin opgenomen een aantal concrete ontwikkellocaties, draagt in hoge mate bij aan het op de kaart zetten van gemeenschappelijke woonvormen. Respondenten zien in het verder onder de aandacht brengen van dit product binnen de gemeentelijke organisatie en daarbuiten naar professionals en de doelgroep zelf een faciliterende rol voor de gemeente. Om te komen tot een sterke marketing van gemeenschappelijke woonvormen zal iedere partij in de keten een bijdrage moeten leveren. Vanuit de rol die de gemeente speelt zit hier een sterke relatie met de richtinggevende rol.

- H. Pilots – innoveren en experimenteren

Met het faciliteren van pilots geeft de gemeente ruimte aan innovatie en experimenten. En draagt dit in hoge mate bij aan de wens om met elkaar (privaat en/of publiek) te onderzoeken zoals in voorgenoemde kans (kans A) onderzoeken en leren van elkaar wordt omschreven. Een drietal

respondenten geeft aan dat het faciliteren van pilots extra ruimte biedt aan het vormgeven en uitwerken van deze nieuwe woonvorm. Zij zien een faciliterende rol voor de gemeente om innovatie en experimenten ruimte te bieden.

I. 'Gewoon doen'

Een tweetal respondenten roept op om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen 'gewoon te gaan doen' en niet enkel naar elkaar te kijken en nog meer onderzoeken af te wachten. Wellicht is er veel nog onbekend maar anderzijds is er ook al heel veel ervaring opgedaan in het verleden. Naar elkaar kijken en afwachten is ongewenst, gezien de urgentie van de opgave. Zij roepen op om gewoon te gaan doen en zien hierin een rol voor de gemeente om actoren, ondanks een aantal onzekerheden, waar mogelijk te faciliteren en maatwerk toe te passen.

J. 'Opschalen' indien noodzakelijk om te komen tot maatwerk

Deze kans sluit aan bij voorgaande kans ('gewoon doen'). Respondenten geven aan behoefte te hebben aan de ruimte voor opschaling. Met de huidige hoeveelheid aan ambities is het mogelijk dat met de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen er aan een andere ambitie niet (optimaal) invulling wordt gegeven. Bijvoorbeeld het realiseren van voorzieningen in de plint maar volgens het beleid is een koffietentje niet toegestaan, of schrijft het stedenbouwkundig plan voor dat de entrees naar woningen verspreid worden over het complex terwijl een woonconcept uit kan gaan van geclusterde entrees om ontmoeting te faciliteren. Respondenten geven aan dat tijdig opschalen binnen de gemeentelijke organisatie naar het bestuur of directie gewenst is. En versoepeling van procedures toe te staan die de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen bevordert.

K. Faciliteren van interne samenwerking binnen de gemeente (tussen zorg en wonen)

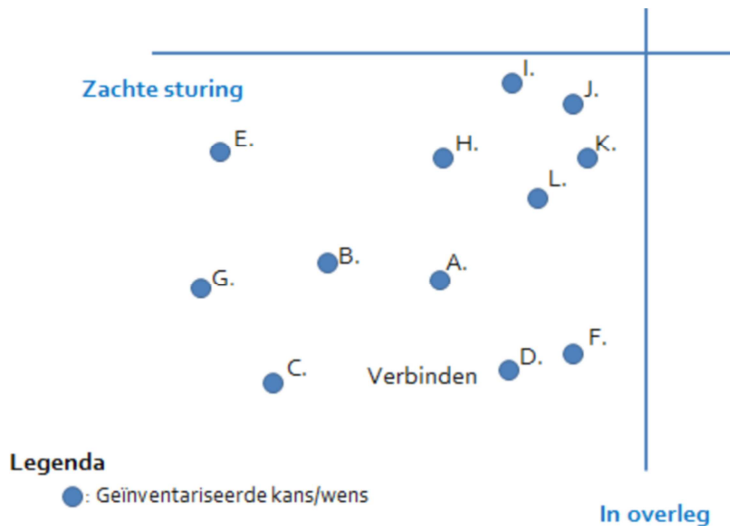
De gemeente Amsterdam is een grote organisatie. Respondenten onderkennen de toegevoegde waarde die het programmateam Ouderenhuisvesting vervult maar een aantal respondenten ziet hierbinnen nog optimalisatiemogelijkheden in de vorm van een interne loods. Iemand die de verbindende rol kan leggen tussen beleid en de uitvoeringstak maar die ook de link kan leggen tussen wonen en zorg. Iemand die ten behoeve van de uitvoering afdelingen en directies met elkaar kan verbinden. Een drietal respondenten omschrijft een 'gemeenschappelijk wonen loods' die net als een kantorenloods specifiek dit type woning faciliteert.

De kloof tussen wonen en zorg - beide domeinen zijn in hoge mate verbonden aan gemeenschappelijke woonvormen - wordt versterkt door het feit dat de twee portefeuilles verdeeld zijn over twee wethouders. Dit is volgens een van de respondenten niet bevorderlijk voor de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. Zij ziet een grote toegevoegde waarde wanneer deze twee domeinen onder de verantwoordelijkheid komen van één wethouder, om zo in te zetten op een integrale benadering van ouderenhuisvesting.

L. Gemeenschappelijke woonvorm voor ouderen vraagt om specialisten

Een tweetal respondenten vanuit de marktpartijen geeft aan dat een gemeenschappelijke woonvorm geen standaard product is en dat voor de realisatie en exploitatie specialisten nodig zijn, zowel aan de publieke als private zijde. Zij geven aan dat het meer omvat dan enkel kennis, het gaat er ook om dat binnen de gemeente mensen met de juiste vaardigheden en competenties aan de opgave worden gekoppeld. Deze kans sluit in hoge mate aan op de voorgaande kans. Daar waar de voorgaande kans volledig betrekking had op de zelforganisatie van de gemeente heeft deze kans betrekking op het vergroten van de samenwerking binnen de eigen organisatie, maar hij draagt tevens bij aan een verbetering van de samenwerking tussen de organisaties.

Voorgenoemde kansen en wensen hebben betrekking op instrumenten waarmee de gemeente een verbindende rol kan vervullen. In Figuur 15 worden de verschillende kansen en wensen in willekeurige volgorde afgezet tegen de twee assen van de verbindende rol, namelijk de mate van zachte sturing en de mate van sturing in overleg. De locatie van iedere stip, en daarmee de relatie tot hoe de kansen en wensen zich ten opzichte van elkaar verhouden, is bepaald door de auteur.



Figuur 15. Instrumentenwaaier - Ingezoomd op kansen voor verbindende sturing door de gemeente. Ieder stip vertegenwoordigt een kans/wens waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Richting gevende rol

Uit het empirisch onderzoek komen de volgende kansen en wensen naar voren in relatie tot de richting gevende rol van de gemeente, namelijk;

- A. Faciliteren van locaties; voorkom streven naar winstmaximalisatie

Respondenten geven aan dat het aanwijzen van locaties van groot belang is. Zo lang de grondprijzen voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gelijk is aan reguliere woningen zullen de reguliere woningen het altijd winnen in een stad als Amsterdam, waar de ruimte schaars is. Reden hiervan is dat partijen bekend zijn met de ontwikkeling van reguliere woningen en zij de risico's van dit product lager schatten dan bij gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.

Gemeenschappelijke woonvormen vragen ook meer inzet dan reguliere woningen, zowel vanuit de stichtingskosten als de exploitatiekosten. Respondenten vragen de gemeente om te kiezen en vervolgens uitvoering te geven aan deze keuze. Wat betekent: ruimte maken voor gemeenschappelijke wonen voor ouderen en op deze locaties het streven tot winstmaximalisatie los te laten.

- B. Ouderen zien als een kans!

De dubbele vergrijzing is een feit. De demografische verandering is een zekerheid en daarom is het verstandig om hier actief op in te spelen. Respondenten geven aan dat deze verandering ook kansen biedt. Een van de respondenten geeft hierbij aan dat wanneer je het voor deze doelgroep goed geregeld hebt dat je het voor heel veel andere doelgroepen ook meteen geregeld hebt. Wanneer de stad Amsterdam het zo weet te organiseren dat ouderen mee kunnen komen in de maatschappij, door de snelheid te verlagen en de bereikbaarheid te vergroten, dat veel meer kwetsbare groepen mee kunnen komen. Bijkomend voordeel is dat wanneer het voor de oudere doelgroep goed geregeld is qua wonen er automatisch doorstroming ontstaat op de woningmarkt, waarvan weer andere doelgroepen kunnen profiteren. Respondenten roepen op om de ouderen

mee te nemen in de woonvisie en integraal onderdeel te laten zijn van alle overige vormen van beleid. Een respondent roept op om naast een woonvisie ook een zorgvisie op te stellen.

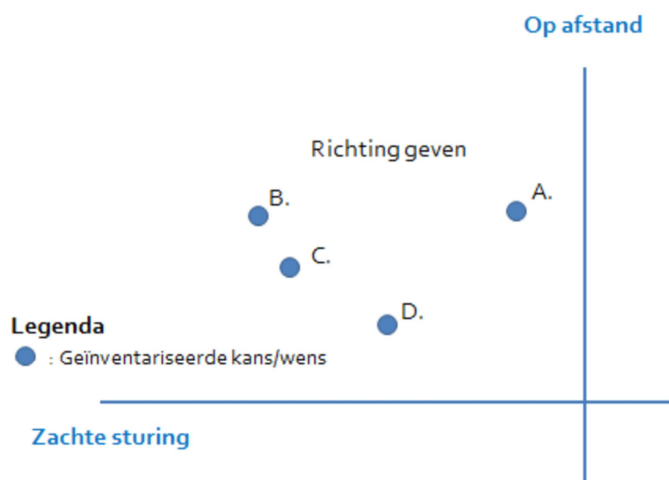
C. Sturen op inclusieve stad – evenwichtige verdeling per wijk

Aansluitend op de ambitie om te komen tot een inclusieve stad is het belangrijk om ook de ouderen hierin een plek te geven. Respondenten geven aan dat er een kans ligt om, op basis van de demografische verandering, per stadsdeel en per wijk een visie te maken voor ouderen. Hoeveel ouderen moet een wijk kunnen opvangen? En welke voorzieningen en locaties zijn hiervoor nodig? Respondenten geven aan dat de gemeente hiervoor een aanpak zou moeten opstellen, welke in samenspraak met de omgeving wordt opgesteld, op basis waarvan partijen vervolgens invulling geven. Dit geeft duidelijkheid en richting.

D. Optimaliseren van de communicatie over bestaande subsidies

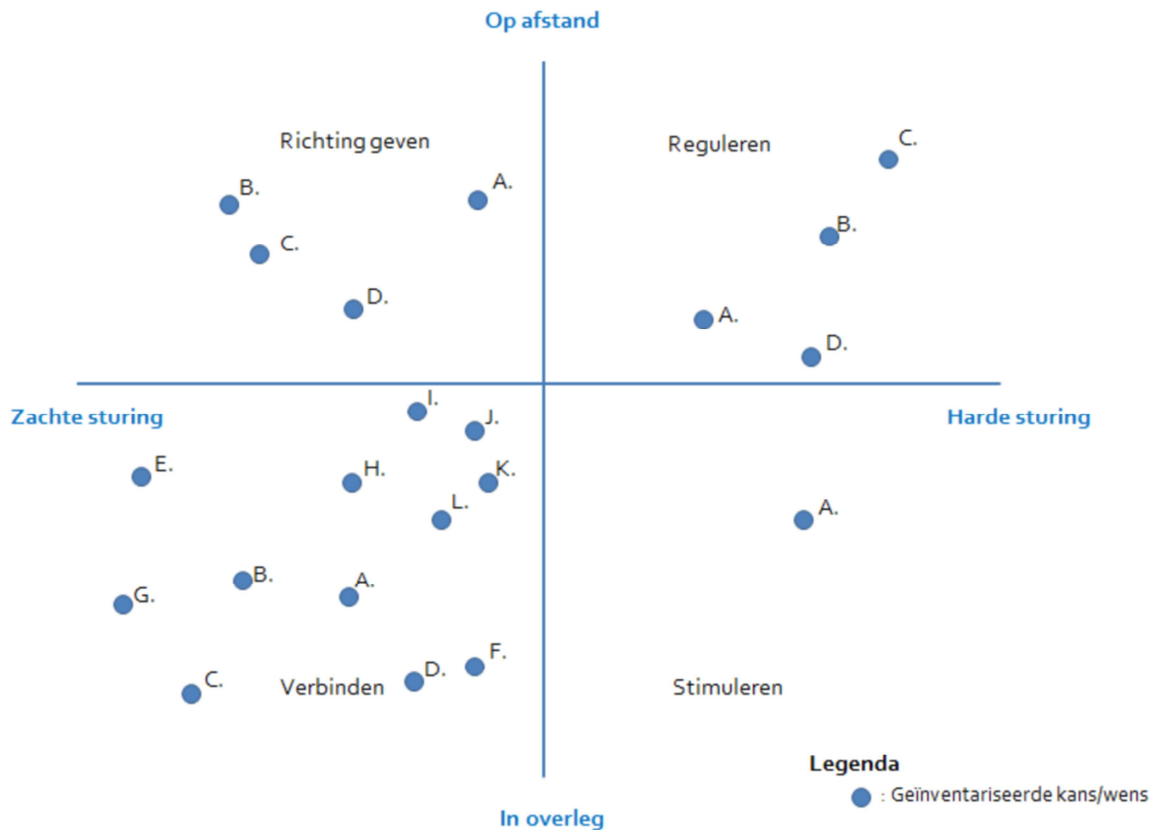
Een van de respondenten wijst op de bestaande subsidiemogelijkheden vanuit het Rijk maar ook vanuit de gemeente Amsterdam. Zijn beeld is dat veel actoren hier nog onbekend mee zijn. Hij ziet kansen om de communicatie vanuit de gemeente, richting de actoren, te optimaliseren en daarmee sterker te sturen met bestaande instrumenten.

Voorgenoemde kansen en wensen hebben betrekking op instrumenten waarmee de gemeente een richtinggevende rol kan vervullen. In Figuur 16 worden de verschillende kansen en wensen afgezet tegen de twee assen van de verbindende rol, namelijk mate van zachte sturing en de mate van sturing op afstand. De locatie van iedere stip, en daarmee de relatie tot hoe de kansen en wensen zich ten opzichte van elkaar verhouden, is bepaald door de auteur.



Figuur 16. Instrumentenwaaier - Ingezoomd op kansen voor richting gevende sturing door de gemeente. Ieder stip vertegenwoordigt een kans/wens waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Voorgaande geeft per sturingsvorm inzicht in de kansen en wensen vanuit de empirie. In onderstaand Figuur 17 worden de vier kwadranten samengevoegd, en ontstaat er een totaalbeeld van hoe de uit de empirie geïdentificeerde kansen en wensen verdeeld zijn over de vier vormen van sturing. De locatie van iedere stip, en daarmee de relatie tot hoe de kansen en wensen zich ten opzichte van elkaar verhouden, is bepaald door de auteur.



Figuur 17. Instrumentenwaaier – Totaal overzicht van kansen en wensen voor de vier vormen van sturing. Ieder stip vertegenwoordigt een kans/wens waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

5.4 Visie voor de toekomst

Alvorens een advies uit te kunnen brengen in hoeverre sturing vanuit de gemeente voor de toekomst gewenst is zijn respondenten gevraagd naar hun visie voor de toekomst. Hoe zien zij de ontwikkeling rondom gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen?

Empirisch onderzoek laat zien dat de respondenten overwegend positief zijn over de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Het is niet zozeer of er vraag is of in hoeverre de vraag naar deze woningen er komt maar de vraag richt zich meer op wanneer komt en hoe deze er vervolgens precies uit zal gaan zien voor Amsterdam. Respondenten zien de vraag als een feit, ten slotte zet de vergrijzing in en is er veel vraag naar woningen in Amsterdam. Dit gecombineerd met een hoge mate van eenzaamheid onder ouderen maakt het volgens empirisch onderzoek dat dit type woning voor een deel van de ouderen een goede woonvorm zou kunnen zijn. Een van de respondenten geeft aan dat gemeenschappelijk wonen voor ouderen in omliggende landen (zoals België, Frankrijk en Engeland) al heel populair is. De landen om ons heen realiseren dit product met veel succes. Het is naar zijn mening onwaarschijnlijk dat dit type woning niet aan zal slaan in Nederland. Daarbij geeft een aantal respondenten aan dat de groep ouderen een 'robuuste' doelgroep is. Deze doelgroep kent nagenoeg geen betalingsachterstand. Een crisis, zoals de huidige coronacrisis, heeft financieel gezien weinig tot geen effect op deze doelgroep, omdat zij minder afhankelijk zijn van economische veranderingen (geen zzp-ers, werkloosheid, etc.). Hierdoor zijn zij een interessante doelgroep is om in te investeren. Volgens de respondenten is er voldoende aanleiding om dit product in de (nabije) toekomst te gaan realiseren in Amsterdam.

Goede woonvormen voor ouderen dragen volgens de respondenten op verschillende aspecten bij aan de maatschappij. Zij dragen bij aan het verminderen van eenzaamheid, daling van de zorgkosten, het tekort aan zorgpersoneel, etc. De gemeenschappelijke woonvorm is daarmee een

aantrekkelijk product voor ouderen, omdat het een actief en waardevol leven voor ouderen mogelijk maakt. Het is ook een aantrekkelijk product voor de gemeente, omdat zij met de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen invulling geeft aan zowel haar verantwoordelijkheid tot het bieden van goede huisvesting, maar ook aan haar verantwoordelijkheid voor het bieden van goede zorg.

Een tweetal respondenten vanuit het maatschappelijk middenveld is meer kritisch over de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Zij vragen zich ten eerste af in hoeverre de vraagzijde goed in beeld kan worden gebracht en hoe groot de verhuisbereidheid van ouderen uiteindelijk zal zijn. Anderzijds is er vanuit deze respondenten zorg over de daadwerkelijke ruimte die aan deze doelgroep geboden gaat worden. Veel doelgroepen hebben in Amsterdam prioriteit; wat gaan we niet doen wanneer we meer voor ouderen gaan bouwen? Een duidelijke prioritering binnen de verschillende doelgroepen wordt vanuit de gemeente niet gegeven.

Hieronder volgt een samenvatting vanuit de empirie over visie voor de toekomst voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Ook hier is de empirie afgezet tegen de vier vormen van sturing uit de instrumentenwaaier van Verheul et al. (2017). De empirische data over de visie voor de toekomst laat zien dat deze zich enkel richt op de richtinggevende en verbindende rol van de gemeente.

Richting gevende rol

Empirisch onderzoek laat zien dat de richting gevende rol van de gemeente met betrekking tot de visie voor de toekomst zich richt tot twee aspecten, namelijk:

A. Gemeente als regisseur

Cijfers laten zien dat landelijk maar ook voor Amsterdam geldt dat een groot deel van de ouderen een migratieachtergrond heeft. Een aantal respondenten geeft aan dat er een visie zou moeten komen over de toekomstige invulling hiervan. Deze opgave geldt voor alle partijen, maar wellicht dat de gemeente als regisseur van de stad hier, in samenwerking met de verschillende partijen, richting aan kan geven. Hoe gaan we hier in Amsterdam mee om?

B. Ouderen als onderdeel van de inclusieve stad

Zoals eerder bij de kansen aangegeven blijkt uit de empirie dat respondenten graag zouden zien dat ouderen integraal onderdeel uit gaan maken van het beleid van de gemeente Amsterdam. Respondenten geven voor de toekomst aan dat ouderen onderdeel moeten worden en blijven van de maatschappij. Dus ouderen niet wegstoppen, maar onderdeel uit laten maken van iedere wijk. Een van de respondenten geeft hierbij aan dat je ouderen de mogelijkheid moet geven om te leven zoals ze altijd geleefd hebben. Het advies voor de toekomst is om te accepteren dat ouderen in hoge mate, zowel in absolute als in procentuele zin, onderdeel uit gaan maken van de maatschappij en het streven naar een inclusieve stad. Deze visie sluit aan bij de kritiek die een van de respondenten heeft over het feit dat voor een buurt breder gekeken moet worden dan enkel naar wat ouderen nodig hebben. Er moet worden gekeken naar wat de buurt nodig heeft. Eigenlijk wil je iedereen in meer of mindere mate onderdeel uit laten maken van de gemeenschap. Dus niet slechts voorzieningen realiseren voor ouderen, maar kijken hoe voorzieningen voor meerdere doelgroepen in de buurt van toegevoegde waarde kunnen zijn.

Verbindende rol

Empirisch onderzoek laat zien dat de visie op de toekomst zich ook richt op twee aspecten binnen de verbindende rol van de gemeente.

A. Faciliteren en verbinden door gemeente

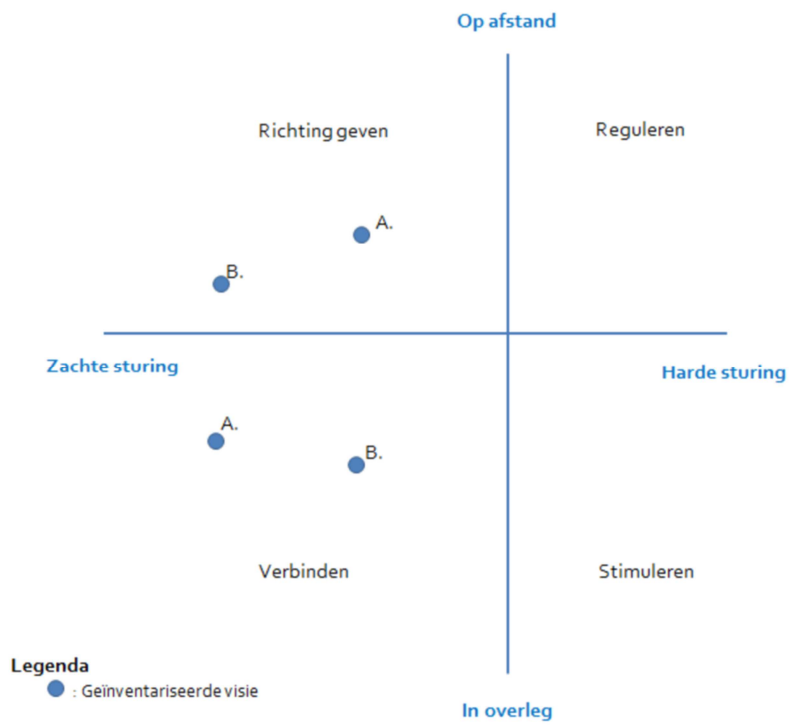
De noodzaak tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen wordt door de respondenten onderkend. Dat er nu een intentieverklaring ligt zien respondenten als zeer positief. De oproep aan een ieder is om zich te houden aan de intentieverklaring. Respondenten geven aan voor de toekomst meer samenwerking te zien als gevolg van de intentieverklaring. De kans om met en van elkaar te leren, de dialoog aan te gaan, te onderzoeken en de opgave samen te verkennen worden als gevolg van de intentieverklaring voor de toekomst genoemd. Gebieds- en kavelontwikkeling kennen een lange doorlooptijd. Hoe snel is het mogelijk om deze gemeenschappelijke woonvormen daadwerkelijk te realiseren? Respondenten zien een faciliterende en verbindende rol van de gemeente om partijen, ook voor de langere termijn, actief betrokken te houden bij de opgave.

B. Samenwerking met gemeente en partijen onderling

De intentieverklaring van Amsterdam en ook het voorgaande 'Langer Thuis Akkoord' van de gemeente Rotterdam worden beide gezien als goede voorbeelden voor andere gemeenten. Een aantal respondenten vraagt zich wel af hoe zij zichzelf maar ook andere partijen in de opgave gaan organiseren. Hoe gaan we met elkaar deze opgave vorm geven? Hoe organiseren we met elkaar dat het aanbod past? De huidige aandacht en afspraken zoals gemaakt dragen bij aan het creëren van kansen en ruimte voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, met de gemeente als regisseur van de stad. Het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen vraagt de inzet van alle partijen, nu en in de toekomst.

Tot slot is aan de respondenten gevraagd welk effect zij denken dat corona heeft op gemeenschappelijke woonvormen. Het overgrote deel van de respondenten is van mening dat corona de noodzaak tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen bevestigt. Corona laat zien dat eenzaamheid een hele grote impact heeft. Niet alleen op ouderen maar ook op jongeren. Gemeenschappelijke woonvormen, het creëren van een gemeenschap/community, draagt bij aan het voorkomen van eenzaamheid. Een tweetal respondenten denkt dat corona om deze reden zelfs versnellend kan gaan werken voor wat betreft de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. Een van de respondenten geeft aan dat haar verwachting is dat corona geen grote invloed heeft op de opgave tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. En mocht er wel effect zijn dan is haar verwachting dat het tot een vertraging zal leiden. Haar beeld is dat partijen op dit moment aan het overleven zijn waardoor het tijd zal kosten om stappen vooruit te maken.

De verschillende aspecten met betrekking tot de visie voor de toekomst zijn vertaald naar de vier verschillende vormen van sturing. Figuur 18 laat zien dat de vier visies met betrekking op de toekomst alle vier gerelateerd zijn aan zachte vormen van sturing en bevinden zich daarmee aan de linkerkant van de instrumentenwaaier. De locatie van iedere stip, en daarmee de relatie tot hoe de ene visie voor de toekomst zich verhoudt ten opzichte van de andere visie voor de toekomst, is bepaald door de auteur.



Figuur 18. Instrumentenwaaier – Inventarisatie van Visie voor de Toekomst. Ieder stip vertegenwoordigt een visie waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Hoofdstuk 6

Empirisch onderzoek: analyse van de bevindingen

In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen van de verschillende onderdelen van het conceptueel model op basis van het empirisch onderzoek geïnterpreteerd. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit hoofdstuk 5 geanalyseerd, door het leggen van verbanden met de literatuur (hoofdstuk 2), de theorie (hoofdstuk 3) en de operationalisering ervan in hoofdstuk 4, als onderlegger om antwoord te geven op de deelvragen en daarmee de centrale hoofdvraag van dit onderzoek in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 7). De hoofdstukstructuur van dit hoofdstuk volgt de structuur van hoofdstuk 5, met tot slot een analyse van de dimensies van verbinden vanuit Capacity Building die uit de interviews en de expertgesprekken naar voren zijn gekomen.

6.1 Analyse van de sturing door de gemeente

Samengevat kan naar aanleiding van het empirisch onderzoek ten aanzien van de huidige mate en wijze van sturing door de gemeente Amsterdam, met betrekking tot het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, het volgende worden geconcludeerd:

- Alle respondenten ervaren sturing door de gemeente Amsterdam op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.
- Sturing is gewenst en wordt als positief wordt ervaren.
- Respondenten bevestigen dat het aanbod van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen achter blijft bij de vraag en achten sturing noodzakelijk om invulling te geven aan deze vraag.
- Een aantal respondenten vraagt zich hierbij af hoe deze vraag van ouderen naar gemeenschappelijke woonvormen er in Amsterdam uit zou moeten komen te zien. Zij wensen aanvullend en meer lokaal onderzoek.
- Respondenten vinden de regierol passend voor de gemeente.
- De intentieverklaring bevestigt volgens respondenten de urgentie van het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen en de verwachting is dat deze leidt tot een versnelling van de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. De intentieverklaring draagt bij aan de samenwerking en het leren van elkaar.
- Respondenten signaleren een spanningsveld binnen de gemeente tussen verschillende (beleids)ambities, waaronder winstmaximalisatie in relatie tot uitvoering geven aan de ambitie tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.
- Het aanwijzen van ontwikkellocaties voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen wordt door de respondenten als positief ervaren.

Voorgaande laat zien dat sturing vanuit de gemeente voor de respondenten zichtbaar is en dat zij in hoge mate positief zijn over de wijze waarop deze sturing plaatsvindt. Respondenten hebben vertrouwen, mede door de intentieverklaring, dat door de sturing de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen versneld tot stand gaan komen. Waarop geconcludeerd kan worden dat het faciliteren door de gemeente er toe leidt dat initiatieven sneller van de grond kunnen komen dan wanneer de gemeente niet faciliteert. De uitspraken van de respondenten over de wijze en mate van sturing zegt niet dat zijn de sturing ook als effectief ervaren.

Het empirisch onderzoek maakt zichtbaar welke vormen van sturing door de respondenten worden waargenomen en in hoeverre zij deze sturing als positief ervaren of dat zij ervaren dat aanpassing en/of optimalisering van het ingezette instrument gewenst is. Figuur 19 omvat de inventarisatie van instrumenten die door de gemeente Amsterdam worden ingezet (idem aan figuur 11), met daarin in kleur aangegeven of het instrument door tenminste één actor is genoemd

en in hoeverre dit als positief (in het groen) of negatief (in het rood) is genoemd. De instrumenten in het blauw zijn door de respondenten genoemd maar worden niet ervaren als sturing die invloed heeft. De instrumenten in het grijs worden ingezet door de gemeente maar worden door geen van de respondenten genoemd waaruit geconcludeerd kan worden dat deze sturing niet zichtbaar is voor de actoren.



Figuur 19. Inventarisatie van instrumenten, inclusief verwijzing naar empirisch onderzoek – wel of niet zichtbaar instrument volgens respondenten (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Overall gezien zijn de respondenten goed bekend met de instrumenten zoals ingezet door de gemeente. De instrumenten die worden ingezet vanuit de zachte sturing zijn relatief gezien het minst bekend. Gezien het feit dat de 'Structuurvisie – Koers 2025' en de 'Woonagenda 2025' documenten zijn die sturing geven op een hoger schaalniveau in vergelijking met het 'Programma Ouderenhuisvesting' en het feit dat het 'Programma Ouderenhuisvesting' een directe link heeft met gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen is het logisch dat respondenten minder goed bekend zijn met de eerste genoemde twee instrumenten, dan wel dat respondenten niet een directe link leggen met deze twee vormen van sturing. Het 'Actieplan Wooncoöperaties' is relatief nieuw (september 2019) en richt zich specifiek op het realiseren van sociale huur en middenhuur woningen met een hoge mate van zelfbeheer. Binnen de totale woningbouwopgave faciliteert dit instrument gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen omdat coöptatie mogelijk zal worden gemaakt voor wooncoöperaties.

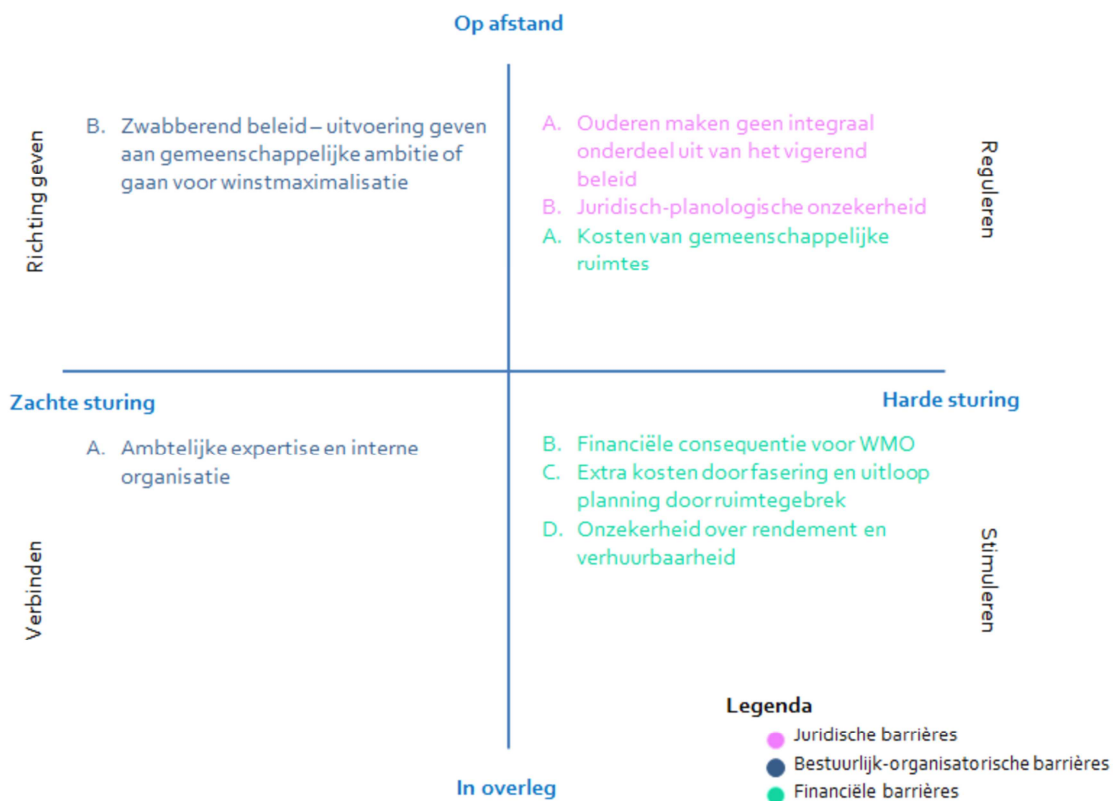
Wat opvalt is dat de verbindende instrumenten, ten opzichte van de overige drie kwadranten, relatief gezien het meest onzichtbaar zijn voor de actoren. Hier ligt een taak om vanuit de gemeente meer en beter te communiceren richting de actoren over de niet zichtbare instrumenten. Een andere opvallende conclusie die getrokken kan worden is dat alle rood gemarkeerde instrumenten, zijnde de instrumenten waarvan de respondenten aangeven dat die aangepast moet worden of waarop sterker gestuurd moet worden, betrekking hebben op de harde vormen van sturing. Deze bevinden zich allemaal aan de rechterzijde van de instrumentenwaaier. De rood gekleurde instrumenten kunnen als het ware gezien worden als barrières, en dit maakt

een spanningsveld zichtbaar binnen de gemeente, namelijk het feit dat zij twee 'rollen' vervult in deze opgave. Enerzijds vervult zij de rol van beleidsmaker en toetser en anderzijds vervult zij de rol van regisseur en aanjager.

Waar de gemeente aan de ene kant de aanjager is voor gemeenschappelijke woonvormen en zich specifiek richt op het leggen van verbindingen om te komen tot realisatie van dit type woning is het beleid overwegend gericht op meerdere doelgroepen en belangen. De rood gemarkeerde instrumenten zijn een vertaling van de constatering van de respondenten dat niet in al het beleid de oudere voldoende is meegenomen en/of vertegenwoordigd. Niet ieder beleid is er specifiek op gericht om ouderen optimaal te faciliteren. Overwegend wordt bij het opstellen van beleid gezocht naar een evenwicht, een goede vertaling van politiek en algemeen belang.

6.2 Analyse van de barrières

Respondenten is gevraagd in hoeverre zij barrières ervaren bij de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. In figuur 20 worden de uit het empirisch onderzoek geïnterviewde en gecategoriseerde barrières weergegeven in willekeurige volgorde van belangrijkheid.

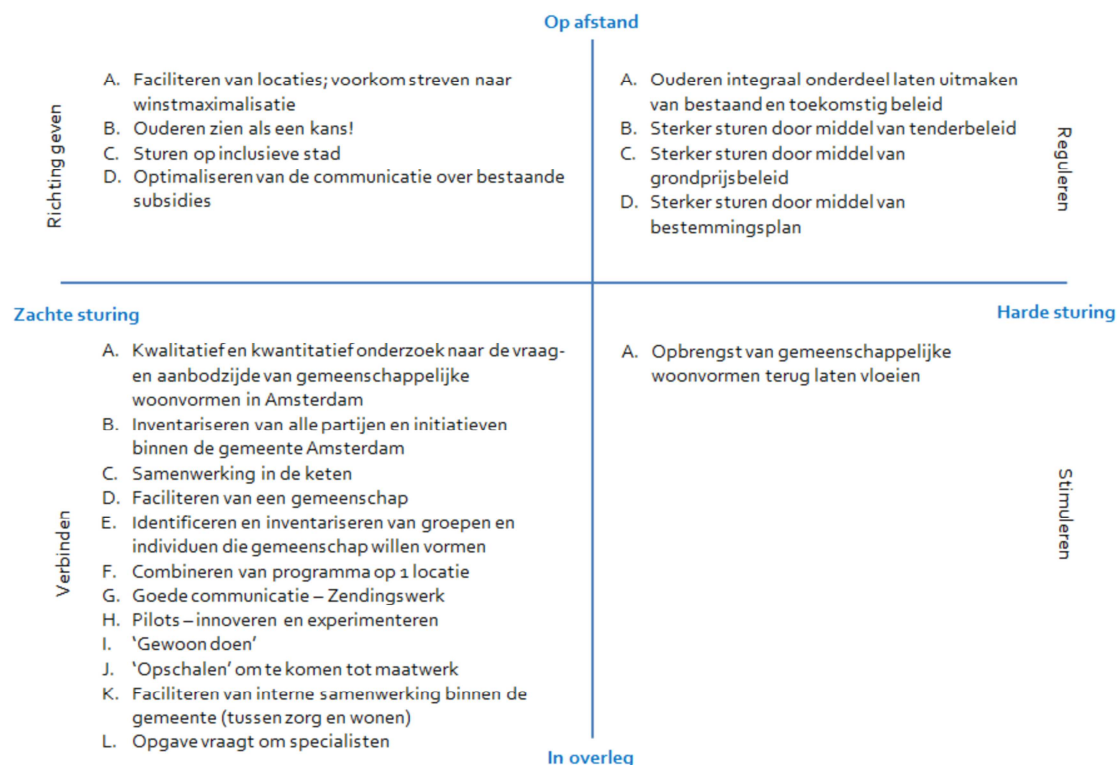


Figuur 20. Instrumentenwaaier - Totaal overzicht barrières (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Wat hierbij opvalt is dat de indeling van de verschillende barrières aansluit bij de theoretische uitwerking zoals opgenomen in hoofdstuk 3, namelijk dat alle bestuurlijk-organisatorische barrières betrekking hebben op de zachte vormen van sturing en zich daardoor bevinden aan de linkerzijde van de instrumentenwaaier. De juridische barrières bevinden zich allen in het kwadrant van regulerende vormen van sturing. De financiële barrières, in overeenstemming met de theorie, zijn verbonden aan de harde vormen van sturing: de regulerende en stimulerende vormen van sturing.

6.3 Analyse van de kansen en wensen

Naast barrières zijn respondenten is ook gevraagd naar welke kansen zij zien en welke wensen zij hebben om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen door actoren te verbeteren. In figuur 21 worden de uit het empirisch onderzoek geïnventariseerde en gecategoriseerde kansen en wensen weergegeven in willekeurige volgorde van belangrijkheid.



Figuur 21. Instrumentenwaaier - Totaal overzicht van geïnventariseerde kansen en wensen (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Figuur 21 laat zien dat in kwantitatieve zin het zwaartepunt van alle kansen en wensen ligt bij instrumenten vanuit de zachte sturing. Dit betekent niet automatisch dat zachte sturing zwaarder weegt of belangrijker is dan de harde vormen van sturing. Aan de rechterzijde van de waaier staan in aantal minder kansen en wensen maar juist deze instrumenten kunnen, nadat zij zijn aangepast toegevoegd of wanneer op deze instrumenten harder wordt gestuurd, direct van invloed zijn op de mate en wijze van sturing door de gemeente.

Ten aanzien van de kansen en wensen zoals genoemd bij regulerende vormen van sturing valt op dat respondenten constateren dat het beleid over de volle breedte aangepast zou moeten worden op dusdanige wijze dat de doelgroep ouderen integraal onderdeel uitmaakt van het beleid. Het gaat hier om aanpassing/optimalisering van beleid. De overige drie kansen en wensen hebben betrekking op het sterker sturen met bestaande instrumenten. Empirisch onderzoek laat zien dat de juiste instrumenten worden ingezet maar dat er onvoldoende op wordt gestuurd of dat deze onvoldoende worden ingezet.

Bij stimulerende vormen van sturing wordt één enkel instrument genoemd. Hierbij gaat het om een instrument dat nog niet wordt toegepast maar met klem door alle respondenten wordt genoemd. Deze kans vat de problematiek samen waar alle actoren volgens de respondenten tegenaan lopen, namelijk dat realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen - vanaf de voorbereiding tot aan de exploitatie - meer kosten met zich meebrengt dan de realisatie van een 'reguliere' woning. Maar gemeenschappelijke woonvormen moeten wel direct concurreren met deze reguliere woningen. Dit betekent dat - zo lang er geen compensatie zit in de

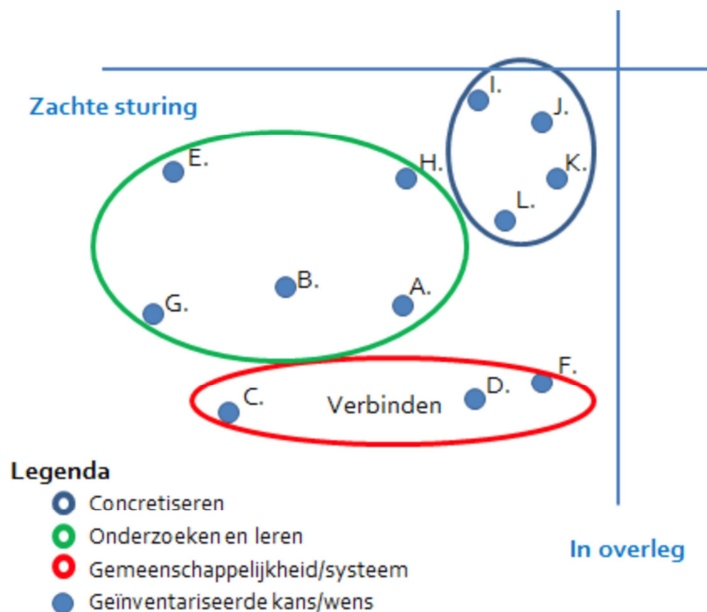
grondprijs, locatie of in de exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen - de reguliere woning de concurrentiestrijd telkens zal winnen.

Daarbij geldt dat de extra investeringen die in de voorbereiding, realisatie en exploitatie worden gedaan in hoge mate een maatschappelijke investering zijn. Respondenten vragen zich af in hoeverre het mogelijk is om deze opgave in financiële zin in een hoger perspectief te plaatsen, en deze maatschappelijke investeringen terug te laten vloeien naar de actoren. Hoe verdeel je de kosten en baten, als de actor die de kosten draagt niet zelf de baten krijgt? Het empirisch onderzoek laat zien dat respondenten graag zouden zien dat er een nieuw instrument wordt ingezet dat een gemeenschappelijke financieringsstrategie mogelijk maakt. Een integrale strategie waarin naast de wooncomponent ook de zorgcomponent wordt meegenomen.

Empirisch onderzoek laat zien dat er een hoge mate aan diversiteit is van kansen en wensen verbonden aan richtinggevende en verbindende vormen van sturing, de zogenaamde de zachte vormen. Een drietal richtinggevende sturingsinstrumenten die heeft betrekking op het formuleren en uitspreken van je visie en ambitie als gemeente. Waarbij respondenten vragen van de gemeente om hier vervolgens overeenkomstig naar te handelen. Hierbij gaat het om de wens om te 'Sturen op een inclusieve stad', 'Ouderen zien als een kans!' en het 'Faciliteren van locaties'. Alle drie de genoemde kansen en wensen roepen op tot een duidelijke visie vanuit de gemeente. De wens tot het faciliteren van de interne samenwerking binnen de gemeente, tussen de domeinen wonen en zorg, is voor een aantal respondenten van grote waarde. Respondenten geven aan dat het ontkokeren van de domeinen wonen en zorg door de gehele organisatie heen, vanaf het bestuurlijk tot uitvoerend niveau zeer gewenst is en kansen zal creëren. Met als doel een integrale aanpak van de opgave binnen de gemeentelijke organisatie, waardoor ook de afstemming met externen (waaronder de actoren) zal verbeteren. Uit het empirisch onderzoek kwam naar voren dat de ambtenaren en bestuurders die vanuit de gemeente aan deze opgave werken van groot belang zijn. Respondenten geven aan dat het belangrijk is dat je als actor iemand hebt die je binnen de organisatie verder kan helpen.

Tot slot is de kans genoemd om de communicatie rondom de verschillende Rijks- en lokale subsidies te optimaliseren. Respondenten geven aan dat ze op de hoogte zijn dat er regelingen bestaan, maar dat het beeld is dat onvoldoende duidelijk is op welke wijze deze een bijdrage kunnen leveren aan de verschillende opgaven.

Voorgenoemd kwadrant van 'richting gevende sturing' is gericht op wat de gemeente als organisatie zelfstandig verder uit kan werken. Het laatste kwadrant van 'verbindende sturing' is gericht op kansen en wensen die gezamenlijk (in overleg) vorm kunnen worden gegeven; de 'Capacity Building'. Het is een kwadrant dat zich in hoge mate richt op leren en ontwikkelingen door samen te werken binnen in je eigen organisatie, maar ook tussen organisaties (zowel privaat-publiek, als privaat-privaat). De vijf kansen en wensen binnen in de groene cirkel van figuur 22 zijn alle gericht op leren en onderzoeken. Respondenten geven duidelijk aan dat ondanks dat er veel bekend is er ook heel veel niet bekend is. Dit laatste richt zich vooral op lokale kennis over en binnen de Amsterdamse context. Onderzoeken en kennis opdoen om deze vervolgens met elkaar te delen zien respondenten als een grote kans om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen te faciliteren.

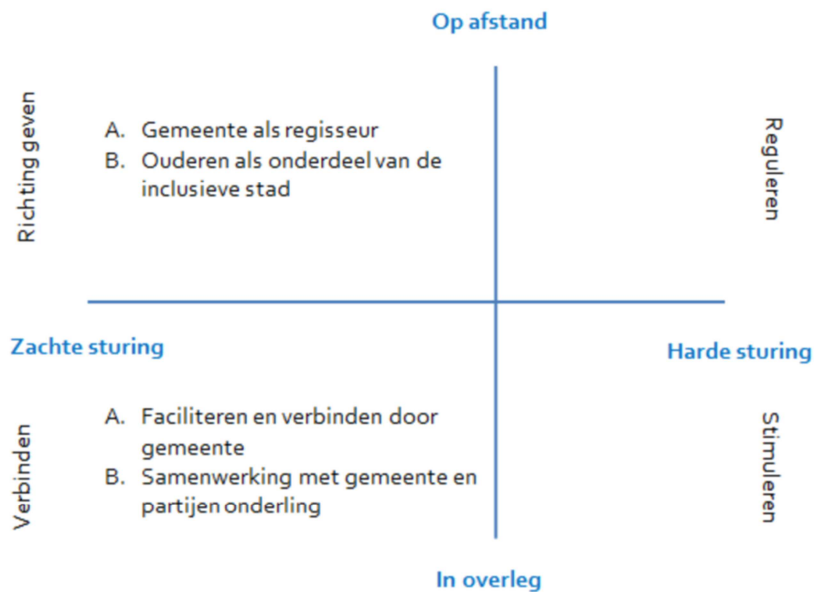


Figuur 22. Geïntervieweerde kansen en wensen op basis van empirisch onderzoek in relatie tot de verbindende vormen van sturing. Ieder stip vertegenwoordigt een kans/wens waarbij de locatie van de stip is bepaald door de auteur (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017)) (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

Voorgaande laat zien dat er aanvullend (lokaal) onderzoek gewenst is om te komen tot de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen. Een aantal respondenten roept hierbij op om, ondanks de wens tot nader onderzoek en experimenteren, ook concreet in actie te komen. 'Gewoon doen', 'opschalen indien nodig' en 'inzetten van specialisten' zijn kansen die respondenten zien om op korte termijn tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te komen. De kansen en wensen die gericht zijn op het concretiseren van de opgave bevinden zich in figuur 22 in de blauwe cirkel. Tot slot bevinden zich onder in het kwadrant, in de rode cirkel in figuur 22, de kansen en wensen die verbonden zijn aan 'gemeenschappelijkheid'. Belangrijk onderdeel volgens het empirisch onderzoek is dat de opgave meer omvat dan enkel het fysiek realiseren van 'gemeenschappelijke woningen'. Respondenten geven met klem aan dat er meer nodig is. De voorkeur vanuit de empirie is om te komen tot een 'systeem'. Een systeem dat bestaat uit meerdere componenten (voorzieningen, gezondheid, andere type woningen, etc.), waarbij het faciliteren van de gemeenschappelijkheid een 'must' is. Respondenten geven hierbij aan dat samenwerken, en in het bijzonder nieuwe vormen van samenwerking, als zeer kansrijk worden gezien. Hier ligt dus niet enkel een rol voor de gemeente, maar voor alle partijen in de huidige en toekomstige keten.

6.4 Analyse van de visie voor de toekomst

De respondenten zijn overwegend positief over de ontwikkeling van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. De vraag is niet zozeer of er vraag is of komt naar deze woningen maar wanneer en hoe deze vraag er precies uit zal gaan zien voor Amsterdam. Respondenten zien de vraag als een feit. De vergrijzing zet tenslotte in en is er veel vraag naar woningen in Amsterdam. Figuur 23 omvat, in willekeurige volgorde van belangrijkheid, een samenvatting vanuit de empirie over visie voor de toekomst voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. De empirische data over de visie voor de toekomst laten zien dat deze zich enkel richt op de richtinggevende en verbindende rol van de gemeente.



Figuur 23. Visie voor de toekomst op basis van empirisch onderzoek in relatie tot de instrumentenwaaier (Bron: Auteur op basis van Verheul et al. (2017))

De richtinggevende sturing richt zich op de regierol van de gemeente. Respondenten geven aan dat zij graag zouden zien dat de gemeente zich duidelijk uitspreekt over de langere termijn en hierin de regie pakt. Het is aan de gemeente om de realisatie van de gemeenschappelijke woonvormen zo optimaal mogelijk te faciliteren. Vanuit de visie voor de toekomst geven respondenten aan dat de gemeente, aanvullend op haar rol als regisseur, een grotere rol kan spelen in het faciliteren en verbinden van alle verschillende partijen aan de opgave. Voor nu maar vooral ook voor de langere termijn. De intentieverklaring heeft concrete ambities opgenomen voor 2020 – 2025 maar commitment is gewenst voor een veel langere periode. Voor de toekomst zien respondenten een toegevoegde waarde in de regisserende en verbindende rol vanuit de gemeente.

Het overgrote deel van de respondenten is van mening dat corona de noodzaak tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen bevestigt. Een tweetal respondenten denkt dat corona om deze reden zelfs versnellend kan werken. Een van de respondenten geeft aan dat haar verwachting is dat corona geen grote invloed heeft op de opgave tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen, en indien er wel een effect is dan is haar verwachting dat het tot een vertraging zal leiden.

6.5 Analyse van Capacity Building

Binnen het conceptueel model is het aspect Capacity Building opgenomen, als onderdeel voor nadere bestudering. Reden hiervan is dat een van de vier aanbevelingen uit het Reisadvies van Commissie Bos zich richt op 'samenwerking'. De sturingsvorm 'verbinden' uit de instrumentenwaaier richt zich specifiek op instrumenten die de samenwerking en (zelf)organisatie van partijen bespoedigt (Verheul et al., 2017). Ook draagt Capacity Building in hoge mate bij aan de effectiviteit van de richting gevende, regulerende en stimulerende instrumenten, waarbij het dan voornamelijk gaat over het investeren in mensen. De mate van effectiviteit van deze instrumenten zijn volgens Adams en Tiesdell (2013) namelijk slechts zo effectief als de mensen en organisaties die deze instrumenten inzetten. Hoe beter een gemeente in staat is om invulling te geven aan Capacity Building, hoe effectiever zij de markt en de (markt)omgeving kunnen beïnvloeden.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat de personen die aan de opgave werken doorslaggevend zijn. Een goed voorbeeld hiervan is dat nagenoeg alle respondenten zich positief uitspreken over het programmateam Ouderenhuisvesting en dat de personen in dit team van waarde zijn voor het leggen van contacten in het netwerk, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Ook benoemen respondenten expliciet de projectmanagers die de gemeente aanstelt bij integrale gebiedsontwikkelingen. Naast het feit dat deze projectmanagers intern goed in staat zijn verschillende disciplines met elkaar te verbinden weten zij wanneer en op welke wijze opschaling, zowel bestuurlijk als ambtelijk, te organiseren.

Als doorslaggevend worden ook de ambassadeurs genoemd, zowel binnen als buiten de gemeente. Een aantal ambassadeurs zet zich al jaren persoonlijk in om aandacht te vragen voor ouderen om tot concrete afspraken te komen. Deze personen hebben inmiddels al veel bereikt, maar de respondenten geven aan dat er nog veel zendingswerk voor de toekomst noodzakelijk is.

Een tweetal respondenten geeft expliciet als kans mee dat dat gemeenschappelijke woonvormgeen standaard product is en dat voor de realisatie en exploitatie specialisten nodig zijn, zowel aan de publieke als private zijde. Respondenten constateren dat de gemeente door gebrek aan kennis en ervaring koudwatervrees heeft bij een samenwerking met nieuwe partijen. Ook is zij niet voldoende geëquipeerd om een nieuwe opgave, zoals gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen, verder te brengen. Een van de respondenten geeft aan dat het gaat om meer dan enkel het vergaren van kennis en ervaring. Het gaat er volgens deze respondent om dat de gemeente mensen met de juiste vaardigheden en competenties aan de opgave koppelt.

Volgens het empirisch onderzoek liggen er ook kansen voor het optimaliseren van de interne organisatie van de gemeente namelijk:

- Aanstellen van een interne loods die de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen faciliteert en aanjaagt
- De portefeuilles wonen en zorg onderbrengen bij één wethouder

Daarnaast laat empirisch onderzoek zien dat de actoren graag onderdeel willen uitmaken bij de totstandkoming van visies en/of beleid. Respondenten geven aan graag hun netwerk, kennis en ervaringen vanuit de markt in te willen brengen zodat de gemeente meer inzicht en kennis heeft vanuit de markt op basis waarvan visies en beleid kunnen worden opgesteld. Waarbij respondenten erkennen dat ondanks de vele kennis die zij hebben er ook nog veel onderzocht en geëxperimenteerd moet worden en waar zij bereid zijn aan mee te werken. Kansen worden gezien door vanuit de samenwerking en het netwerk kennis te delen en te leren van elkaar. Daarbij geven respondenten aan dat zij weinig kruisbestuiving zien tussen de verschillende gemeenten voor wat betreft het uitwisselen van kennis en ervaring op het gebied van gemeenschappelijke woonvormen. Iedere gemeente is naar mening van de respondenten voor zichzelf het wiel aan het uitvinden.

Tot slot wordt Capacity Building ook benoemd bij de visie voor de toekomst, in de vorm dat respondenten aangeven graag in samenwerking mee te willen denken over hoe te komen tot een visie die uitvoering geeft aan de wens om ouderen onderdeel uit te maken van de inclusieve stad, maar ook om samen met de gemeente te komen tot een visie voor ouderen met een migratieachtergrond. Het empirisch onderzoek laat zien dat actoren graag hun kennis en ervaring in willen zetten en dat juist het delen van kennis en de samenwerking tussen privaat en publiek als belangrijke kans voor nu maar ook voor de toekomst wordt gezien. Voorgenoemde twee aspecten aan de visie voor de toekomst hadden betrekking op het richting geven. De aspecten die door de respondenten genoemd zijn in het empirisch onderzoek hebben betrekking op de verbindende vorm van sturing en het faciliteren, verbinden en samenwerken. Uiteraard hebben deze één op één een relatie met Capacity Building.

De conclusie die getrokken kan worden is dat Capacity Building zichtbaar wordt bij de vier thema's, zijnde huidige sturing, barrières, kansen & wensen en de visie voor de toekomst. Dit laat zien dat de mensen die aan de opgave werken, zowel privaat als publiek, doorslaggevend zijn, net als de uitwisseling en samenwerking tussen deze partijen. Dit empirisch onderzoek laat zien dat Capacity Building in hoge mate bijdraagt aan effectieve sturing.

Hoofdstuk 7

Conclusie, reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste conclusies van het onderzoek aan bod via de beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit leidt vervolgens tot een korte reflectie op de onderzoeksopzet en een aantal aanbevelingen voor de gemeente Amsterdam.

7.1 Conclusie

De conclusies worden getrokken aan de hand van de vier deelvragen. Gezamenlijk geeft dit antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Hoofdvraag:
In hoeverre kunnen gemeenten effectief sturen om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren?

Om de deelvragen, en daarmee de hoofdvraag, te kunnen beantwoorden is er naast literatuuronderzoek casestudieonderzoek in de gemeente Amsterdam uitgevoerd. Kwalitatief onderzoek bestond uit diepte interviews én het bespreken van deze bevindingen met experts. Door de interviews is er inzicht verkregen in de ervaring en waardering van de professionele investeerders over de effectiviteit van de sturing als proces door de gemeente. Ook is er inzicht verkregen in of de sturing door de gemeente zichtbaar is en op welke wijze de gemeente haar sturing aan zou kunnen passen waardoor de effectiviteit van haar sturing volgens de respondenten verhoogd zou kunnen worden. Dit onderzoek richt zich daarmee op het evalueren van het sturingsproces van de gemeente en evalueert niet de uitkomst van het beleid.

De conclusie van dit onderzoek is beschrijvend van aard en is een weergave van de ervaringen van de respondenten. De realiteit is dynamisch en een ieder heeft haar eigen waardering en ervaring waardoor er meerdere waarheden blijken te bestaan. De empirische analyse omvat het beeld dat actoren hebben van wat de gemeente wel en wat de gemeente niet doet. Deze waarneming hoeft niet overeen te stemmen met wat de gemeente feitelijk doet. Het verkrijgen van inzicht in wat actoren waarnemen maakt dat de gemeente kan anticiperen op afwijkingen. Zo zal zij beter in staat zijn om in te spelen op de percepties van de actoren en kan zij uiteindelijk effectiever sturen.

Deelvraag 1:
Welke nut en noodzaak voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn te onderkennen?

De noodzaak voor gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen komt voort uit de toename van het aantal ouderen (dubbele vergrijzing), het feit dat er momenteel te weinig woningen zijn voor ouderen (mede ontstaan door het verdwijnen van bejaardentehuizen) en dat veel woningen ongeschikt zijn om oud in te worden. De literatuur laat zien dat 20% van de ouderen hun eigen woning ongeschikt vinden om oud in te worden.

Door de hoge mate aan diversiteit onder de doelgroep is de vraag vanuit de doelgroep zeer divers waardoor gemeenschappelijke woonvormen niet voor iedere oudere een oplossing zijn. De realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voorziet in een concrete vraag en draagt in kwantitatieve zin bij aan het woonaanbod voor ouderen.

Gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zijn nuttig, omdat zij een stimulans bieden op een tweetal vlakken, namelijk:

1. Versterken sociaal netwerk, waaronder de burenhulp en nabuurschap
2. Vermindering eenzaamheid

Gemeenschappelijke woonvormen bieden op individueel niveau maar ook op niveau van de stad, de wijk en maatschappelijk gezien een toegevoegde waarde zoals het ontlasten van formele mantelzorg, uitstel dan wel afstel van het gebruik van intramurale zorg en verlaging van de zorgkosten omdat passende woningen leiden tot het voorkomen van ongelukken en betere mogelijkheden bieden tot het verlenen van zorg in huis. Het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen dient daarmee meerdere doelen dan enkel het realiseren van woningen voor ouderen.

Deelvraag 2:

Op welke wijze kan de gemeente volgens de literatuur de markt in beweging krijgen om gemeenschappelijke woonvormen te realiseren?

Geconcludeerd kan worden dat door toepassing van meervoudige sturing de gemeente de markt in beweging kan krijgen door vanuit de gemeente in te zetten op samenwerking, tussen publiek en privaat. Door het innemen van een actieve (regulerende, richting gevende, stimulerende of verbindende) rol kan de gemeente de markt en de (markt)omgeving (in)direct beïnvloeden en ontstaan kansen om elkaar te leren kennen en kansen door het bijeenbrengen van vaardigheden en (markt)kennis.

De gemeente moet zichzelf zien als onderdeel van de markt en op basis van de theoretische literatuur kan verder worden geconcludeerd dat door een op maat gesneden mix van afspraken en toegepaste instrumenten het mogelijk moet zijn om partijen vergaande investeringen te laten doen. Door regulering en stimulering kan de gemeente zekerheid bieden. Door verbinding en richting geven geeft zij vertrouwen. Belangrijk aspect binnen de vier vormen van sturing is Capacity Building. Capacity Building als onderdeel van de verbindende rol die de gemeente kan vervullen, maar ook als versterker van de drie overige sturingsrollen, waarbij het dan voornamelijk gaat over het investeren in mensen om op deze manier invulling te geven aan het verkrijgen van informatie en kennis van de markt, marktrelevante vaardigheden en een marktgericht netwerk.

Hoe beter een gemeente in staat is om invulling te geven aan meervoudige sturing (een mix van verschillende vormen van sturing en inzet van instrumenten), hoe effectiever zij de marktpartijen en de marktomgeving kan beïnvloeden en daarmee de markt in beweging kan krijgen. Samenwerking en het investeren in mensen is hierbij essentieel.

Deelvraag 3:

Hoe wordt in de praktijk gedacht over de wijze van sturing door de gemeente?

Dit onderzoek richt zich op effectieve sturing door de gemeente. Voordat bepaald kan worden welke instrumenten moeten worden ingezet zodat de gemeente effectief invloed kan uitoefenen op de investeringsbeslissing van de professionele investeerders is het van belang dat inzicht wordt verkregen in de huidige wijze van sturing. Aan professionele investeerders is gevraagd of zij sturing ervaren vanuit de gemeente en zo ja welke sturing zij ervaren. Wat gaat er goed maar ook wat gaat er niet goed?

Om te komen tot een interessante (haalbare) businesscase is het waardevol om te kijken op welke wijze de (financieel) negatieve aspecten verminderd kunnen worden en de (financieel) aantrekkelijke aspecten versterkt. Voor dit onderzoek is er daarom voor gekozen om de barrières als mede de kansen en wensen te inventariseren. Hoe meer kennis de gemeente heeft van de barrières waar actoren tegenaan lopen en hoe meer inzicht zij hebben in kansen die actoren zien om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te realiseren hoe beter de gemeente in staat is om te kijken of de inzet van bestaande instrumenten moet worden aangepast of aangevuld.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat de recente toename in de mate van aandacht en sturing door de gemeente positief ervaren wordt. Dat de gemeente de regie voert over het dossier wordt gezien als een rol die past bij een gemeente. De toename in aandacht en sturing door de gemeente ondersteunt dat gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen van belang worden geacht en bevestigt dat Amsterdam zich als stad en als maatschappij aan het voorbereiden is op de grijze golf.

Empirisch onderzoek toont aan dat de respondenten de vier vormen van sturing door de gemeente waarnemen: richting geven, stimuleren, reguleren en verbinden. Veel van de instrumenten die door de gemeente worden ingezet zijn zichtbaar voor de respondenten. Het empirisch onderzoek laat ook zien dat een aantal van de instrumenten niet zichtbaar zijn.

Respondenten zijn van mening dat sturing door de gemeente op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen noodzakelijk is, omdat de gemeenschappelijke woonvormen volgens hen anders niet (voldoende) gerealiseerd zouden worden. De realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen in de voorbereiding, realisatie en exploitatie brengt meer kosten met zich mee dan de realisatie van een reguliere woning. Maar gemeenschappelijke woonvormen moeten wel direct concurreren met deze reguliere woningen. In het streven naar winstmaximalisatie op een locatie zal de reguliere woning het altijd 'winnen' van een concept met gemeenschappelijke woonvormen. Respondenten benoemen een grote diversiteit aan kansen en wensen voor sturing door de gemeente die de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen nog meer zou faciliteren.

Respondenten geven aan dat de afgelopen jaren veel zendingswerk is verricht en zowel aan publieke als private zijde is er op directieniveau veel draagvlak. Respondenten zijn van mening dat er een maatschappelijk beweging aan het ontstaan is. Er is echter nog steeds veel onbekendheid met ouderen als doelgroep en met gemeenschappelijk wonen als woonvorm. Er zijn ambassadeurs en veel zendingswerk nodig, maar ook is er nog veel onderzoek gewenst.

Empirisch onderzoek bevestigt dat de vraag naar gemeenschappelijke woonvormen groter is dan het huidige aanbod. Dit ondersteunt het feit dat sturing door de gemeente op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen gewenst is. Waarbij opgemerkt moet worden dat een deel van de geïnterviewden kritisch is over hoe deze vraag er precies uit ziet. De effectiviteit van de sturing door de gemeente zal bepaald word worden in hoeverre een actor het noodzakelijk acht dat er (lokaal) onderzoek wordt gedaan om naar hoe de vraagzijde er in kwalitatieve zin uit zou moeten zien. Wanneer actoren niet weten wat ze moeten maken is sturing door de gemeente op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen minder effectief.

De algemene conclusie is dat sturing door de gemeente op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen volgens de respondenten noodzakelijk is. Op basis van het empirisch onderzoek kunnen naast conclusies over sturing vanuit de gemeente ook conclusies getrokken worden over de sturing binnen de gemeente. Het empirisch onderzoek laat zien dat de gemeentelijke organisatie als het ware uit twee onderdelen bestaat. Enerzijds het regisseren, aanjagen en verbinden (zachte vormen van sturing) gericht op het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen en anderzijds het opstellen en toetsen van beleid (harde vormen van sturing) gericht op het algemene belang. Respondenten ervaren een spanningsveld

tussen deze twee onderdelen binnen de gemeente doordat zij enerzijds uitgedaagd en aangemoedigd worden om deze gemeenschappelijke woonvormen te realiseren maar anderzijds tegen de barrière aanlopen dat ouderen geen integraal onderdeel uitmaken van het beleid en dat er geen tot weinig samenwerking is binnen de domeinen zorg en wonen binnen de gemeente. Voor de respondenten is het nu onduidelijk hoe de gemeente omgaat met tegenstrijdigheden tussen de verschillende bestuurlijk vastgestelde stukken op verschillende beleidsterreinen, mist men een duidelijke prioritering en zien respondenten kansen om binnen de gemeentelijke organisatie de samenwerking te verbeteren.

Spanningsveld

Deze twee onderdelen ('rollen') binnen de gemeentelijke organisatie zorgen voor een spanningsveld tussen de gemeente en de actoren maar ook binnen de gemeente als organisatie. Enerzijds dat deel van de gemeentelijke organisatie welke vanuit politieke druk ouderen en ouderenhuisvesting op de kaart zet en deze vervolgens, in afstemming met de omgeving, vertalen naar een visie en richting. Dit deel van de organisatie jaagt aan en verbindt spelers in het speelveld aan de opgave en aan elkaar. De andere kant van de gemeentelijke organisatie stelt, volgend op de visie en politieke ambities, het beleid op welke het mogelijk maakt om de ambities concreet vorm te kunnen gaan geven. In de praktijk is het beleidsmatige en toetsende onderdeel (reguleren en stimuleren) van de organisatie volgend op de richting gevende en verbindende onderdelen van de organisatie. Het eerder genoemde en benodigde zendingswerk is daarmee in hoge mate ook van toepassing binnen de gemeentelijke organisatie. De ambtenaren die verbonden zijn aan gemeenschappelijke woonvormen en de realisatie van deze woonvorm optimaal willen faciliteren zullen de verschillende interne disciplines moeten overtuigen en informeren om ouderen integraal onderdeel uit te laten maken van het (toekomstig) beleid. Geconcludeerd kan worden dat het op de kaart zetten (richting geven) en aanjagen binnen de organisatie daarmee minstens zo belangrijk als het vervullen van deze rol vanuit de gemeente naar buiten de organisatie.

Deelvraag 4: Hoe wordt in de praktijk gedacht over effectief sturen zodat actoren tot actie overgaan?

Op basis van de theoretische literatuur en het empirisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat het toepassen van meervoudige sturing (een mix van verschillende vormen van sturing en inzet van instrumenten) leidt tot een effectieve sturing. Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden wordt op basis van de uitkomsten van het empirisch onderzoek per sturingsvorm omschreven op welke wijze concreet invulling kan worden gegeven, zodat de gemeente effectief kan sturen en dat actoren in beweging komen.

Richting geven

Empirisch onderzoek wijst uit dat actoren positief staan tegenover het feit dat de gemeente de regierol pakt binnen deze opgave, dit geeft duidelijkheid naar investerende partijen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om duidelijk de richting aan te geven. Wat doen we wel, en wat doen we niet? Het geven van richting door de gemeente geeft houvast en vertrouwen aan investerende partijen. Het is zaak om als gemeente de richting in afstemming met de omgeving in gezamenlijkheid vorm te geven. Met het programmateam Ouderenhuisvesting en met het opstellen en sluiten van de intentieverklaring geeft de gemeente duidelijk richting ten aanzien van gemeenschappelijke woonvormen. Voor het bepalen van een duidelijke richting is het samenvoegen van de portefeuille wonen en de portefeuille zorg niet meteen noodzakelijk, daadkrachtig bestuur wel.

Reguleren

Om effectief te kunnen sturen is het aan de gemeente om kaderstellende producten in afstemming met haar omgeving op te stellen om vervolgens concreet uitvoering te kunnen geven aan de geformuleerde richting. Respondenten geven aan dat door ouderen te integreren in bestaand en toekomstig beleid en door sterker te sturen met bestaande instrumenten de gemeente effectief invulling geeft aan de regulerende vorm van sturing.

Stimuleren

Belangrijkste opgave voor de gemeente in haar stimulerende rol is om, in afstemming met de omgeving, onderzoek te doen naar mogelijkheden om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen ook financieel aantrekkelijk te maken. Onder meer door het onderzoeken op welke wijze het mogelijk kan worden gemaakt om de maatschappelijke opbrengsten, die ontstaan door het investeren in de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen, terug te laten vloeien naar de actoren. Wanneer de gemeente er voor kan zorgen dat ook de externe partijen een voordeel kunnen halen bij het realiseren van gemeentelijke ambities, wordt de kans dat actoren daadwerkelijk in beweging komen veel groter.

Verbinden

De complexiteit van het realiseren en exploiteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen vereist samenwerking tussen verschillende partijen, zowel tussen publiek en privaat als tussen private partijen onderling. Volgend op het bepalen van de richting (het regisseren) kan de gemeente door het aanjagen en verbinden partijen in beweging krijgen om concreet uitvoering te geven, onder meer aan de intentieverklaring. Omdat het hier een nieuwe woonvorm betreft is het zaak om naast de 'usual suspects' ook verbinding te leggen met nieuwe partijen. Goede communicatie en samenwerking zijn belangrijke onderdelen binnen het aanjagen en verbinden. Respondenten geven aan dat doordat deze opgave er een is van de lange adem dat het van belang is om partijen voor de langere termijn aan de opgave verbonden te houden. Er is veel energie nodig om uitvoering te geven aan de intentieverklaring.

Op basis van het empirisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat de respondenten vele kansen zien voor effectieve sturing door de gemeente. Doordat de opgave veel tijd en inspanning vraagt van alle partijen in de keten liggen de kansen vanuit de gemeente, om te komen tot effectieve sturing welke leidt tot het in beweging krijgen van actoren, volgens de respondenten voor een groot deel bij de verbindende vorm van sturing.

Capacity Building

Op basis van het empirisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van de sturing door de gemeente verhoogd kan worden door als organisatie op twee onderdelen te investeren, namelijk investeren in de juiste mensen en investeren in onderzoek.

1) Investeer in de juiste mensen

Het empirisch onderzoek wijst uit dat respondenten grote kansen zien in het opzetten, dan wel uitbreiden, van het programmateam voor ouderenhuisvesting. Een integraal team dat zich richt op zowel de woon- als de zorgcomponent van de opgave. Respondenten vragen de gemeente te investeren in het koppelen van ambtenaren met de juiste competenties aan deze opgave. Reden hiervan is dat de geïnterviewde actoren aangeven dat de mate van succes nu nog wel eens afhangt van de ambtenaar die zij binnen de ambtelijke organisatie treffen (persoonsgebonden). De uitkomsten van het empirisch onderzoek laten zien dat er een wens is voor het inzetten van 'specialisten'.

2) Investeer in onderzoek

Empirisch onderzoek laat zien dat er nog veel onduidelijkheid en daarmee onzekerheid is vanuit de gemeente en de actoren over de realisatie en/of exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen. Geconcludeerd kan worden dat nog veel (lokaal) onderzoek moet worden gedaan. Onderzoek naar de markt (hoe ziet deze eruit, waar is precies vraag naar vanuit de doelgroep)

maar ook onderzoek naar de verschillende partijen die op deze markt actief zijn (waar hebben zij behoefte aan).

Beide investeringen dragen bij aan de richting gevende en verbindende rol van de gemeente zodat actoren optimaal gefaciliteerd worden om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen concreet op te pakken. Door vanuit de gemeente externe partijen optimaal te voorzien van kennis en informatie maakt de gemeente het mogelijk dat externe partijen zich volledig kunnen richten op hun 'corebusiness' en daarmee (versneld) een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie en exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen.

Zowel de investering in mensen als in onderzoek maakt onderdeel uit van Capacity Building. Daarmee is Capacity Building binnen deze opgave een belangrijke vorm van sturing om te komen tot een succesvol sturingsproces.

Hoofdvraag:
In hoeverre kunnen gemeenten effectief sturen om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren?

Op basis van het empirisch onderzoek is niet een concreet antwoord te geven op de vraag welke mix van instrumenten het meest effectief is om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen optimaal te faciliteren. De keuze voor kwalitatief onderzoek brengt met zich mee dat er een grote diversiteit aan informatie is opgehaald waarmee inzicht is verkregen in wat er leeft en waarom. Door gebruik te maken van kwalitatief onderzoek is er een grote verscheidenheid aan informatie uit de praktijk opgehaald waardoor conclusies kunnen worden getrokken, maar dat er uiteindelijk, afhankelijk van de situatie en het moment zal per gemeente bepaald moet worden welke sturing effectief is. Maatwerk is nodig.

Op basis van het empirisch onderzoek kan wel geconcludeerd worden dat het toepassen van meervoudige sturing (een mix van verschillende vormen van sturing en inzet van instrumenten) leidt tot een effectieve sturing. De uitkomst van het empirisch onderzoek laat zien dat de respondenten vertrouwen hebben dat de meervoudige sturing door de gemeente zal leiden tot een versnelling van de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. In hoeverre de huidige sturing vanuit de gemeente effectief is, is gezien de lange doorlooptijd van vastgoedontwikkeling en stedelijke ontwikkeling, moet blijken in de toekomst.

Voor de gemeente Amsterdam kan de conclusie worden getrokken dat zij, doordat zij haar rol als regisseur goed pakt, duidelijk richting geeft en hierdoor partijen in beweging heeft gekregen. Respondenten geven aan dat door de huidige sturing de gewenste gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen sneller gerealiseerd gaan worden dan zonder de sturing vanuit de gemeente binnen deze opgave. In aansluiting op een overtuigende visie en daarmee het geven van richting vinden de eerste beleidswijzigingen plaats en zal ander beleid daarop volgen. Het empirisch onderzoek laat voor de toekomst zien dat de kansen in het proces om te komen tot effectieve sturing door de gemeente vooral liggen in de zachte vormen van sturing, namelijk: het geven van richting (regisseren) en het verbinden (aanjagen) van spelers aan elkaar en aan de opgave.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen drie hoofdconclusies getrokken worden over hoe gemeenten effectief kunnen sturen om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te faciliteren, namelijk:

- 1) *Meervoudige sturing*

Hoe beter een gemeente in staat is om invulling te geven aan meervoudige sturing (een mix van verschillende vormen van sturing en inzet van instrumenten), hoe effectiever zij de markt en de (markt)omgeving kan beïnvloeden en daarmee de actoren in beweging kan krijgen om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te gaan realiseren. Op basis van het empirisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat de respondenten een grote diversiteit aan kansen zien voor verschillende vormen van sturing waarmee invulling kan worden gegeven aan meervoudige sturing door de gemeente, waardoor de effectiviteit van het sturingsproces kan worden vergroot.

2) *Maximaliseren van de verbindende rol*

Het realiseren en exploiteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen vraagt veel tijd en inspanning van alle partijen in de keten waardoor samenwerking in hoge mate bepalend is voor succes. De kansen vanuit de gemeente, om te komen tot effectieve sturing welke leidt tot het in beweging krijgen van actoren, liggen volgens de respondenten voor een groot deel in de verbindende rol. Het aanjagen en verbinden door de gemeente dient naast dat deze gericht is op externe organisaties volgens de respondenten ook gericht te zijn op de eigen, interne organisatie van de gemeente. Bestuurders en ambtenaren verbonden aan het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zullen dit thema ook intern op de kaart moeten zetten en collega's moeten overtuigen en meenemen in het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen.

3) *Capacity Building*

Respondenten waarderen de inzet en steun vanuit verschillende afdelingen binnen de gemeente die betrokken zijn bij het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen maar respondenten geven aan dat het succes en de voortgang van een initiatief op dit moment bepaald wordt door wie de actor binnen de gemeentelijke organisatie tegenkomt. De gemeentelijke organisatie zal voor wat betreft kennis, bemensing, netwerk en structuur voldoende in staat moeten zijn om de aanstaande, noodzakelijke operationalisering van deze opgave vorm te geven. Het empirisch onderzoek toont aan dat respondenten van mening zijn dat door te investeren in mensen en in de structuur van de gemeentelijke organisatie de effectiviteit van het sturingsproces kan worden vergroot.

7.2 Reflectie onderzoeksmethode en onderzoeksresultaten

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Een belangrijke beperking van het onderzoek is dat het empirisch onderzoek zich enkel richt op één casestudie, namelijk Amsterdam. Door te kiezen voor bestudering van de ervaring en waardering van actoren op enkel het beleid van de gemeente Amsterdam maakt het mogelijk om meer de diepte in te gaan, maar de vraag is in hoeverre de uitkomsten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn. Door triangulatie, waaronder het koppelen van de uitkomsten aan de literatuur en aan experts, wordt de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek vergroot.

Een andere beperking is dat het niet gelukt is om van alle type actoren uit het conceptuele model personen te vinden om te interviewen. Binnen de beschikbare tijd is het niet gelukt om personen te kunnen interviewen die werkzaam waren in een zorginstelling in de stad Amsterdam. Om het beeld compleet te krijgen is het aan te bevelen om op een later moment alsnog onderzoek te doen naar de ervaring en waardering van deze actor.

Een derde beperking is de keuze voor het interviewen van actoren uit het speelveld. Deze actoren kunnen enkel iets zeggen over hoe zij de huidige sturing door de gemeente ervaren. Het gaat om de ervaring en de waardering van de actoren op het proces. Op basis van de empirische data kan niets worden gezegd over de effectiviteit van het beleid van de gemeente Amsterdam. Wel kan de conclusie worden getrokken dat actoren van mening zijn dat door het faciliteren van de gemeente er meer gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gerealiseerd worden dan zonder sturing.

Een vierde beperking bij dit onderzoek is dat dit onderzoek zich enkel richt op welke wijze de gemeente invulling geeft, dan wel zou moeten gaan geven, aan het faciliteren van de gemeenschappelijke woonvormen. Hiermee wordt inzicht verkregen in de manier waarop de gemeente effectiever zou kunnen sturen. Dit onderzoek gaat niet in op wat partijen in het speelveld zelf zouden kunnen bijdragen aan deze opgave. Om de opgave tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen tot een goed einde te kunnen brengen is het noodzakelijk dat alle partijen in de keten hun verantwoordelijkheid nemen. Om het beeld compleet te maken is het aan te bevelen om aanvullend onderzoek te doen naar de wijze waarop marktpartijen en maatschappelijke organisaties hun bijdrage zouden kunnen leveren aan de realisatie en exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen en naar hoe er voor de markt ook een win-situatie gerealiseerd kan worden.

Een laatste beperking die ook geplaatst moet worden is dat de respondenten bij aanvang van het interview geïnformeerd waren dat de interviewer (de auteur) zelf werkzaam is bij de gemeente Amsterdam. Mogelijk hebben respondenten zich daardoor positiever uitgesproken over de werkwijze van de gemeente dan bij een interviewer die niet verbonden is aan de gemeente Amsterdam.

7.3 Aanbevelingen

De conclusies uit dit onderzoek en voorgaande reflectie geven op een aantal onderdelen aanleiding voor vervolgonderzoek. Het gaat hier om de volgende vijf aanbevelingen:

1. Met dit onderzoek is inzicht verkregen in hoe actoren de wijze en mate van sturing door de gemeente ervaren. De effectiviteit van het sturingsproces is onderzocht. Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van het beleid. In hoeverre de beleidsdoelen (de daadwerkelijke realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen) worden gerealiseerd is onbekend. Inzicht verkrijgen in de effectiviteit van het beleid is interessant voor een vervolgonderzoek¹³.
2. Aanvullend op voorgaande aanbeveling is het interessant om onderzoek te doen naar de voorspellingskracht van een effectief sturingsproces voor effectieve uitkomsten. In welke mate is het sturingsproces bepalend voor een effectieve uitkomst in relatie tot alle overige (externe) invloeden?
3. De bevindingen van dit onderzoek richten zich op de rol van de gemeente binnen de opgave. Om het beeld compleet te maken is het aan te bevelen om ook onderzoek te doen op welke wijze marktpartijen en maatschappelijke organisaties zelf een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie en exploitatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.
4. Daarnaast laat dit onderzoek zien dat de gemeente effectiever sturing kan geven aan de opgave door de interne organisatie te optimaliseren. Vanuit de respondenten is er vraag naar een 'loods', uitbreiding van het programmateam en 'specialisten' die de verschillende partijen in het speelveld ondersteuning kunnen gaan bieden bij de concretisering van de afspraken uit de intentieverklaring. Hoeveel extra inzet gewenst is, welke specialisten er nodig zijn en welke organisatiestructuur passend is zou onderzocht moeten worden.
5. Dat de ervaring en waardering vanuit de zorginstelling niet is meegenomen in dit onderzoek geeft aanleiding om aanvullend onderzoek te doen naar dit type organisatie.

¹³ Op basis van de afstemming met de experts is gebleken dat er al jaarlijkse voortgangsrapportages plaatsvinden vanuit het programma ouderenhuisvesting. Deze rapportages worden gepresenteerd aan de Raad en omvatten een evaluatie van het programma ouderenhuisvesting en geven tevens inzicht in de resultaten zoals behaald.

Om inzicht te krijgen hoe zij naar de huidige wijze en mate van sturing en welke barrières maar vooral kansen en wensen zien zij voor de toekomst.

Aanvullend op voorgenoemde aanbevelingen voor vervolgonderzoek, volgt hieronder een aantal praktische aanbevelingen voor de gemeente over de wijze waarop zij effectief, dan wel effectiever, kan sturen op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen.

- Het proces van ophalen, oplossingen identificeren en sturen, zoals weergegeven in het conceptueel model, leidt tot een evaluatie van het huidige proces. Op basis van de uitkomsten kan de gemeente haar wijze en mate van sturing aanpassen. Doordat de omgeving dynamisch is zal ook de wijze en mate van sturing voortdurend aangepast moeten worden. Gedurende de looptijd van het beleid is het aan te bevelen om zowel het proces als de uitkomsten constant te evalueren.
- Gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen vragen in de planvoorbereiding, de realisatie en de exploitatie extra investeringen ten opzichte van reguliere woningen. Deze extra investering leidt tot (maatschappelijke) opbrengsten maar deze opbrengsten komen niet direct ten goede aan diegene die ook de extra investering doet. De extra (maatschappelijke) investering die wordt gedaan leidt niet alleen in de realisatie van woningen voor ouderen maar draagt in hoge mate ook bij aan het realiseren van meerdere belangen en doelen, zoals vermindering van eenzaamheid, uitstellen dan wel het voorkomen van zorgkosten, etc. De extra kosten dienen een breder doel. Hoe kunnen de kosten en de baten verdeeld worden, als de kostendragers niet ook de batendragers zijn en andersom? Verheul & Heurkens (2020) stellen in dit soort gevallen voor om te streven naar een gezamenlijke financieringsstrategie. De extra kosten kunnen redelijk gemakkelijk gekwantificeerd worden maar de opbrengsten van het realiseren van de sociaal-maatschappelijke doelen zijn overwegend minder makkelijk te kwantificeren. In hoeverre is het mogelijk om deze opbrengsten in de toekomst te berekenen en een instrument of een model te ontwikkelen waarbij deze opbrengsten (gedeeltelijk) terugvloeien naar de investeerder. Dit vraagstuk daagt uit om, onder regie van de gemeente, verder uitgewerkt te worden.
- In aansluiting op voorgaande aanbeveling laat het empirisch onderzoek laat zien dat een aantal respondenten kritisch is, dan wel zich zorgen maakt, over hoe de vraag naar gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen precies uit ziet (kwalitatief) en op welke wijze deze woningen (in financiële zin) optimaal gerealiseerd en geëxploiteerd kunnen worden. Organiseer en/of financier dat onderzoek wordt gedaan en zorg voor een platform waar kennis en ervaringen gedeeld kunnen worden.
- Het aanjagen en verbinden door de gemeente dient ingericht te worden als een duurzaam proces. Er is een maatschappelijke beweging ontstaan, de intentieverklaring is getekend. Zorg dat de huidige energie behouden blijft. Houd partijen actief betrokken bij de opgave en blijf de samenwerking én de verbinding opzoeken. Dit vraagt om een goede inbedding van de ambities binnen de organisatie. Het succes moet niet afhangen van een aantal bestuurlijke en ambtelijke sleutelfiguren.
- Mede als gevolg door de sturing vanuit de gemeente is er een maatschappelijke beweging op gang gekomen. Er zijn veel tijd, middelen en energie van veel verschillende partijen nodig om de ambities concreet vorm te gaan geven. Besteed vanuit de gemeente extra aandacht aan actoren die daadkracht tonen en die concrete stappen maken. Geef deze actoren en hun bewoners een podium waar zij hun verhaal kunnen vertellen. Zij zijn de ambassadeurs. Hun verhalen kunnen andere professionals inspireren maar kunnen vooral een bijdrage leveren aan het wegnemen van de onbekendheid met, en mogelijk zelfs angst voor, gemeenschappelijke woonvormen bij andere ouderen.
- De gemeente heeft al een hele stap gemaakt in het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen. Literatuur en empirisch onderzoek laten zien dat actoren nog weinig tot geen uitwisseling of samenwerking zien tussen de verschillende gemeentes. Op basis van de huidige ervaringen, de wens tot optimalisatie naar de toekomst en vanuit het nationaal

maatschappelijke belang ligt er een grote kans door afstemming te zoeken met andere grote en/of middelgrote steden. Leden verbonden aan het programmateam Ouderenhuisvesting zouden bijvoorbeeld actief andere steden kunnen gaan benaderen, waarbij het van belang is dat de gemeenten hierover actief communiceren dat deze afstemming plaatsvindt en wat de uitkomsten hiervan zijn: delen van inzichten, delen van successen.

7.4 Tot slot

Het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen dient meerdere doelen dan enkel het realiseren van woningen voor ouderen. Het realiseren van deze woningen draagt ook bij aan het oplossen van andere problemen, zoals het tekort in de gezondheidszorg, doorstroming in de stad en actuele thema's zoals eenzaamheid, gezondheid, inclusiviteit en duurzaamheid. Het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen heeft daarmee een bredere maatschappelijke impact dan alleen wonen.

De ontwikkeling van dit type woning is een complexe opgave, helemaal in een stad waar de woningdruk zo hoog is en er nog vele andere doelgroepen zijn die bestuurlijk de aandacht hebben. Het spanningsveld tussen de schaarste aan ruimte en de grote hoeveelheid aan ambities maakt het dat de gemeente duidelijk richting moet geven. Tenslotte is het niet mogelijk om aan alle vragen te voldoen. Wat doen we wel en wat doen we niet? Persoonlijk denk ik dat de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen een wezenlijke andere impact op de stad heeft dan het realiseren van woningen voor studenten, statushouders, woningen voor de politiemans/vrouw en de basisschoolleraar, etc. Reden hiervan is dat de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen naar mijn verwachting de hoogste bijdrage zal leveren aan de dynamiek en de doorstroming in de stad, meer dan bij de andere doelgroepen. Een hoge mate van sturing op het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen door de gemeente is daarmee volgens mij goed te verantwoorden. Empirisch onderzoek laat zien dat deze sturing ook gewenst en noodzakelijk is. Het is de uitdaging om met alle partijen in de keten optimaal invulling en uitvoering te geven aan dit type woning. Technisch is de opgave uitvoerbaar, het is nu zaak om de juiste partijen, samenwerking en locaties te vinden om deze opgave in kwalitatieve zin goed vorm te geven.

De aanbevelingen zoals in dit onderzoek gedaan zijn mijn eigen aanbevelingen op basis van mijn eigen interpretatie van de bestaande data, theorie en de verschillende interviews (empirie) zoals ik heb afgenomen. De aanbevelingen zijn uiteraard gekleurd door mijn eigen ervaring en werkomgeving. Voor verdere analyse is het interessant om in een bredere samenstelling, van verschillende organisaties en disciplines, deze opgave verder te onderzoeken. Dit geldt juist omdat het realiseren van gemeenschappelijke woonvormen een opgave is welke je alleen in gezamenlijkheid tot een succes kan brengen. Doordat de gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen nog redelijk onbekend zijn is het noodzakelijk om vanuit verschillende invalshoeken de opgave te benaderen om te komen tot vernieuwende en innovatieve vormen van wonen én van samenwerking, maar wellicht ook tot het ontwikkelen van vernieuwende instrumenten die ingezet kunnen worden om te sturen. Dit vraagt om denken buiten de bestaande kaders. Hier ligt naar mijn mening een kans voor de gemeente tot het nemen van het initiatief om deze verdere uitwerking op te pakken.

Literatuurlijst

ABF Research (2017). *Prognose wonen met zorg. Fortuna 2016 Extramurale woonvormen*. Delft: ABF Research in opdracht van de Gemeente Amsterdam

ABF Research (2020). *Verkenning wonen met zorg 2019-2040*. Delft: ABF Research.

Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). *Planners as market actors: Rethinking state-market relations*, *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.

Adams, D., & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*. London: Routledge.

Brandsen, T., Van de Donk, W., & Putters, K. (2005). *Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector*. *Intl Journal of Public Administration*, 28(9-10), 749-765.

Braanker, W. (2020). *Woonomgeving voor ouderen: grote vraag, moeizaam aanbod*. Geraadpleegd op 27 mei 2020, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/woonomgeving-voor-ouderen-grote-vraag-moeizaam-aanbod/>

Congresredactie (2019). *Samen zelfstandig. Ouderenhuisvesting nieuwe stijl*. Geraadpleegd op 5 mei 2020, https://www.habion.nl/wp-content/uploads/2019/06/Samen-Zelfstandig-def_Optimized.pdf

Daalhuizen, F., Van Dam, F., De Groot, C., Van der Staak, M., & Schilder, F. (2019a). *Zelfstandig thuis op hoge leeftijd. Verkenning van knelpunten en handelingsperspectieven in beleid en praktijk*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Daalhuizen, F., De Groot, C., De Kam, G. (2019b). *Langer zelfstandig wonen in een geschikte woonomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Damen, E. (2020). *Oud en zelfstandig in Amsterdam. Intenties waarmaken*. Amsterdam: Damen in opdracht van de gemeente Amsterdam.

Dijkgraaf, M., & Panneman, M. (2011), *Factsheet Kosten besparen door woningaanpassingen*. Amsterdam: Consument en Veiligheid.

Flyvbjerg, B. (2006). *Five misunderstandings about case-study research*. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.

Fokkema, T., & Dijkstra, P.A. (2007) *Vergrijzing: ramp of uitdaging*. *Demos (The Hague)*, 23(3), 5-8. Geraadpleegd op 4 april 2020, <http://hdl.handle.net/1765/18186>

Gaauw, C. de, (2019). *Tom Tom voor onderzoek. Wegwijs in onderzoek 2.0*. Geraadpleegd op 28 juli 2020, <https://www.claudiadegraauw.nl/wp-content/uploads/2019/05/Tom-Tom-voor-onderzoek-mei-2019.pdf>

Gemeente Amsterdam (2015). *Programma Ouderenhuisvesting 2015 – 2018. Zelfstandig wonen van ouderen in Amsterdam*. Amsterdam: RvE Wonen.

Gemeenste Amsterdam (2017a). *Stedelijk Kader voor particuliere transformaties. Beleidskader voor de realisatie van sociale en middeldure woningen in particuliere plannen*.

Gemeente Amsterdam (2017b). *Ouderen wonen in de stad. Aandachtspunten voor het ontwerp in de ouderenhuisvesting*. Amsterdam: RvE Wonen, Programma Ouderenhuisvesting

Gemeente Amsterdam (2019a). *Programmaplan Ouderenhuisvesting 2019 – 2022*.

Gemeente Amsterdam (2019b). *Geclusterd zelfstandig wonen voor ouderen in Amsterdam*. Amsterdam: raadsbrief juli 2019

Gemeente Amsterdam (2019c). *Samenwerkingsafspraken 2020 – 2023. Amsterdamse prestatieafspraken tussen de woningcorporatie, de huurderskoepels en de gemeente*. Geraadpleegd op 6 juni 2020, https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/784966/samenwerkingsafspraken_2020-2023_web.pdf

Gemeente Amsterdam (2020). *Intentieverklaring. Zelfstandig geclusterd wonen voor ouderen in Amsterdam 2020 – 2025*.

Gemeente Den Haag (2015). *Den Haag, seniorvriendelijke stad 2015 – 2018. Actieprogramma Haags ouderenbeleid*.

Gemeente Den Haag (2017). *Woonvisie Den Haag 2017 – 2030*.

Gemeente Den Haag (2019). *Woonagenda 2019 – 2030. Resolute maatregelen voor een evenwichtige woningmarkt*.

Gemeente Rotterdam (2019). *Uitvoeringsprogramma Rotterdam Ouder & Wijzer*.

Gemeente Rotterdam (2020). *Langer Thuis Akkoord 2020 – 2025. Rotterdam*. Geraadpleegd op 5 mei 2020, <https://nieuws.zilverenkruis.nl/download/830084/langerthuisakkoord.pdf>.

Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*.

Groot, C. de, Van Dam, F., & Daalhuizen, F. (2013). *Vergrijzing en woningmarkt*. Den Haag: PBL

Groot, N. de, & Mateman, H. (2014). *Zicht op effect. Een overzicht van instrumenten om zelf het effect van je aanpak te meten*. Utrecht: Movisie

Groot, C. de, Van der Staak, M., Daalhuizen, F. & De Kam, G. (2019). *Aanpassen of verkassen. Langer zelfstandig in een geschikte woning*, Den Haag: PBL.

Groot, C. de (2020). *Kwart miljoen ouderenwoningen gevraagd, liefst in eigen buurt*. Utrecht: RaboResearch.

Hajer, M.A., Van Tatenhove, J.P.M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Amsterdam: in opdracht van het RIVM

Helleman, G. (2016). *De driehoek: veranderende posities van organisaties*. Geraadpleegd op 1 juni 2020, <http://stadslente.blogspot.com/2016/01/de-driehoek-veranderende-posities-van.html>

Herder, M., Nhass, H., & Van de Maat, J.W. (2019). *Gemeenschappelijk wonen van ouderen. Wat kunnen we leren van gemeenschappelijke woonprojecten voor ouderen in Amsterdam?* Utrecht: Movisie. Geraadpleegd op 2 juni 2020, <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-11/Gemeenschappelijk-wonen-ouderen-Movisie.pdf>

- Heurkens, E. (2012). *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland*. Delft: TU Delft.
- Heurkens, E., Adams, D. & Hobma, F. (2015). *Planners as market actors: The role of local planning authorities in the UK's urban regeneration practice*. *The Town Planning Review*, 86(6), 625-650.
- Heurkens, E. (2020). *Zo spelen private partijen een rol in duurzame stedelijke ontwikkeling*. Geraadpleegd op 25 mei 2020, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-rol-van-private-partijen-duurzame-stedelijke-ontwikkeling/>
- Hoorn, M. (2018). *Instrumenten mixen: sturen binnen stedelijke transformatie*. Geraadpleegd op 25 mei 2020, <https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/instrumenten-mixen-sturen-binnen-stedelijke-transformatie>
- Jansen, H. (2016). *De kwalitatieve survey*. *Tijdschrift Kwalon*, 10(3).
- Jansen, H., Stavenuiter, M., Dijkhuis, A., Van Dongen, M., & Van Tricht, A. (2008). *Gemeenschappelijk wonen op leeftijd. Zorgposities en sociale netwerken van ouderen in woongemeenschappen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Kam, G. de, Damoiseaux, D., Dorland, L., Pijpers, R., Van Biene, M., Jansen, E., & Slaets, J. (2012). *Kwetsbaar en zelfstandig. Een onderzoek naar de effecten van woonservicegebieden voor ouderen*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Klaveren, S. van, Van Triest, N., & Senior, P. (2018). *Langer thuis: een verkenning. Behoeften en toekomst woonzorg voor kwetsbare senioren*. Geraadpleegd op 3 mei, <https://www.kcwz.nl/doc/woonvariaties/Langer-thuis-een-verkenning-Behoeften-en-toekomst-woonzorg-voor-kwetsbare-senioren.pdf>
- Kruiswijk, P., & Van Overbeek, R. (1998). *Van idealisme naar realisme: over vijftien jaar groepswonen van ouderen* (in opdracht van LVGO). Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Leidemeijer, K., Van Iersel, J., & Leering, D. (2017). *Monitor Investeren in de Toekomst (MIT). Ouderen en langer zelfstandig wonen*. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: RIGO
- Nivel (2019), *Kwaliteit van leven van langer thuiswonende ouderen. Sessies met de praktijk*
- Pestoff, V.A. (1992). *Third sector and co-operative services—An alternative to privatization*. *Journal of consumer policy*, 15(1), 21-45.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*.
- Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*.
- Rigo (2019). *Inventarisatie geclusterde woonvormen voor ouderen*. Geraadpleegd op 26 augustus 2020, <https://www.rigo.nl/geclusterde-woonvormen-voor-ouderen/>
- Rijksoverheid (2018a). *Nationale woonagenda 2018 – 2021*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Rijksoverheid (2018b). *Programma Langer thuis*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Rijksoverheid (2020). *Oud en zelfstandig in 2030. Een reisadvies. Advies van de Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen*.
- Schilder, F., Daalhuizen, F., & De Groot, C. (2018). *Krasse knarren kúnnen kraken. Over hoe het stapelen van verschillende beleidsdoelen ouderen onder druk kan zetten*. Den Haag: PBL
- Staak, M. van der, Schilder, F. & F. Daalhuizen (2020). *Samen en oud in 2030*. Den Haag: PBL
- Stavenuiter, M., & Van Dongen, M. (2008). *Gemeenschappelijk wonen: een literatuurstudie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Straaten, B. van, Van Triest, N., & Van Eeden, L. (2020). *Woonvarianten voor senioren: hoe krijg je ze van de grond? Lessen van tien initiatiefnemers*. Den Haag: Platform31. Geraadpleegd op 2 juni 2020, <https://www.platform31.nl/publicaties/woonvarianten-voor-senioren-hoe-krijg-je-ze-van-de-grond>
- Suurenbroek, R. & Van Ginneken, S. (2016). *Zorg voor je buurt! Ruimtelijke agenda voor een ouderenvriendelijk Amsterdam*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, Urban Technology.
- Tulder, R.J.M. van (2012). *Skill sheets: an integrated approach to research, study and management (3^e ed.)*. Amsterdam, Nederland: Pearson.
- Verheggen, P., & Gijsbers, L. (2017). *Bijna 1 op de 5 woningen van senioren wordt ongeschikt geacht om te blijven wonen*. Geraadpleegd op 21 april 2020, <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/nieuws-en-persberichten/bijna-1-op-de-5-woningen-van-senioren-wordt-ongeschikt-geacht-om-te-blijven-wonen>
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriends, R. (2017). *Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit*. Delft: TU Delft in opdracht van Agenda Stad, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., & Hobma, F. (2018). *Meervoudig sturen in gebiedstransformaties: op zoek naar rollen en instrumenten*. Delft University of Technology, Delft.
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Zoest, van S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Stedelijke Transformatie, Platform31
- Verheul, W.J. & Heurkens, E. (2020). *Hou bij investeringen in transformaties rekening met alle opbrengsten*. Geraadpleegd op 8 augustus 2020, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/investeringsafwegingen-vanuit-meervoudige-waardencreatie/>
- WoON (2018). *Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 10 mei 2020, [https://www.woononderzoek.nl/document/Ruimte-voor-wonen--de-resultaten-van-het-WoON2018-\(interactief\)-/174](https://www.woononderzoek.nl/document/Ruimte-voor-wonen--de-resultaten-van-het-WoON2018-(interactief)-/174)
- World Health Organization (2007). *Global age-friendly cities: A guide*. World Health Organization.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (5e ed.). Thousand Oaks, Verenigde Staten: Sage Publications.

Websites

<https://congresredactie.wp-magazines.com/magazine/collectieve-woonvormen-voor-senioren-in-de-sociale-huursector/inleiding/>

<https://www.monitorgeclusterdwoonen.nl/>

<https://www.ouderenfonds.nl/activiteiten/eenzaamheid-geraadpleegd-op-25-mei-2020>

<https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie#_ftn1

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/05/23/nationale-woonagenda-2018-2021>

<https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/bevolking/cijfers-context/vergrijzing#node-totaal-aantal-ouderen>

<https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/bevolking/regionaal-internationaal/leeftijdsopbouw#node-prognose-65-plussers-gemeente>

<https://woongroepen.nl/landelijke-vereniging-gemeenschappelijk-wonen-van-ouderen/>

Bijlage 1 – Analyse beleid vier grote steden

Om effectief te sturing en invloed uit te kunnen oefenen is het waardevol om inzicht te hebben in hoeverre gemeenten zich actief richten op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen in hun gemeente. Om hier een beeld van te vormen is voor dit onderzoek gekozen om het woon- en ouderenbeleid van de vier grote steden te bestuderen, zijnde: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Gemeente Amsterdam – Programma 'Ouderenhuisvesting (2019 – 2022)'

In februari 2019 is het Programmaplan Ouderenhuisvesting 2019 – 2022 vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam ([Gemeente Amsterdam, 2019a](#)). Dit programmaplan is een opvolger van het Programmaplan Ouderenhuisvesting 2015 – 2018 ([Gemeente Amsterdam, 2015](#)). De reden dat de gemeente Amsterdam extra aandacht vraagt voor de positie van ouderen op de Amsterdamse woningmarkt wordt mede veroorzaakt door de stijging van het aantal 65-plussers (van 13,9% in 2020 naar 17,1% in 2030 en 19,9% in 2040¹⁴).

Het programmaplan richt zich erop om de condities voor ouderenhuisvesting in verschillende woonvormen te verbeteren. De aanpak van knelpunten vindt plaats via drie 'sporen' ([Gemeente Amsterdam, 2019a, p. 3](#)):

1. Individueel zelfstandig wonen in de 'normale voorraad'
2. Wonen in zorghuisvesting (getransformeerd naar zelfstandig wonen in nieuwe wooncombinaties)
3. Gemeenschappelijke zelfstandig woonvormen

Voor dit onderzoek is het derde spoor van belang. In het programmaplan is opgenomen dat over de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen en nieuwe 'seniorhofjes' in verschillende verschijningsvormen afspraken moeten worden gemaakt met woningcorporaties en sociale investeerders in de ouderenhuisvesting, dat het programma ouderenhuisvesting de behoefte aan gemeenschappelijke zelfstandig woonvormen in kaart zal gaan brengen en dat de gemeente experimenteerruimte zal bieden aan gemeenschappelijke woonvormen in de ontwikkelbuurten van Amsterdam en in de bestaande woonvoorraad. Het programmaplan ([Gemeente Amsterdam, 2019a](#)) beschrijft de prioriteiten van het programma en geeft hierin aan dat een uitvoeringsprogramma zal moeten worden opgesteld om aan geformuleerde prioriteiten concreet invulling te gaan geven en doet hierin de toezegging aan het college om met een beleidsnotitie te komen voor 'Geclusterd zelfstandig wonen ouderen'. In de raadsbrief 'Geclusterd zelfstandig wonen voor ouderen in Amsterdam' ([Gemeente Amsterdam, 2019b](#)) wordt een terugkoppeling gegeven aan alle raadsleden over de voortgang van gemeenschappelijke woonvormen in Amsterdam.

Op 1 juli 2020 hebben de gemeente Amsterdam, woningcorporaties, ontwikkelaars, investeerders, beleggers, zorgpartijen en betrokken woongemeenschappen de Intentieverklaring 'Zelfstandig geclusterd wonen voor ouderen in Amsterdam 2020 – 2025' ([Gemeente Amsterdam, 2020](#)) ondertekend, met het voornemen om de komende jaren 2000 ouderenwoningen te bouwen, waarvan de helft in de sociale huur. In de intentieverklaring is onderverdeeld in een viertal acties: 1) Bouwen, 2) Verbouwen, 3) Ondersteuning, gemeenschapszin & zorg en 4) Bevorderen van doorstroming.

Concreet omvat de actie 'Bouwen' onder meer:

- o Dat partijen zich inzetten om 2000 woningen in aanbouw te hebben genomen voor gemeenschappelijk wonen voor 2025

¹⁴ Bron: Planbureau voor de Leefomgeving: Regionale bevolkingsprognose 2013-2040 (link is external)/CBS <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/bevolking/regionaal-internationaal/leeftijdsofbouw#node-prognose-65-plussers-gemeente>

- Woningcorporaties realiseren tot 2025 jaarlijks 250 woningen voor gemeenschappelijk wonen
- Ontwikkelaars, investeerders en beleggers en/of woningcorporaties bouwen jaarlijks woningen voor gemeenschappelijke woonvormen in het middeldure segment en in de dure koop of huur.
- De gemeente wijst een aantal locaties aan als kansrijk voor woongemeenschappen voor ouderen.

Gemeente Rotterdam – het 'Langer Thuis Akkoord'

In juli 2019 is het Uitvoeringsprogramma Rotterdam, Ouder & Wijzer, het Masterplan Ouderen van de gemeente Rotterdam (2019), gepresenteerd. Ook Rotterdam heeft te maken met een sterke stijging van het aantal 65-plussers, van 16,1% in 2020 naar 18,8% in 2030 en 21,3% in 2040. Het uitvoeringsprogramma is erop gericht een aanpak te formuleren om de stad gereed te maken voor een veel groter aantal ouderen. Dit uitvoeringsprogramma omvat een viertal thema's waaronder 'Wonen en woonomgeving'. Binnen dit thema is een actielijn opgenomen die erop gericht is op het realiseren van nieuwe woonvormen (Gemeente Rotterdam, 2019). Onder deze nieuwe woonvormen verstaan de gemeente Rotterdam en haar samenwerkingspartners een tussenvoorzieningen die het gat dichtten tussen zelfstandig wonen en het verpleeghuis. Ouderen wonen zelfstandig, maar met vormen van gemeenschappelijkheid en zorg nabij. In het uitvoeringsprogramma staat de ambitie opgenomen dat bijzondere innovatie woon(zorg)-concepten stadsbreed toegevoegd zullen worden en wordt de meergeneratiewoningen specifiek als voorbeeld genoemd.

Volgend uit op het uitvoeringsprogramma (Gemeente Rotterdam, 2019) waarin de intentie is opgenomen om met elkaar, als 'coalition of the willing', concreet aan de slag te gaan. Deze intentie heeft erin geresulteerd dat 40 marktpartijen, corporaties, zorg- en welzijnspartijen, ouderenbonden en de gemeente het 'Langer Thuis Akkoord' (2020) overeengekomen zijn gekomen op 17 februari 2020. Dit akkoord geeft inzage in concrete projecten en plannen en de gebiedsgerichte afspraken voor de periode tot 2025. En heeft tot doel om de komende vijf jaar voldoende passende woningen voor Rotterdamse ouderen te realiseren, in de eigen wijk.

Het Langer Thuis Akkoord kent drie 'sporen'. Het eerste spoor is het bouwen van levensloopbestendige woningen. Het tweede spoor is het ontwikkelen van ouderenhubs in zes wijken. Het derde spoor bestaat uit nieuwe woon(zorg)concepten voor ouderen tussen zelfstandig wonen en het verpleeghuis in. Voor dit onderzoek is het derde spoor van belang. Concreet omvat dit spoor een drietal acties met betrekking tot nieuwe woon(zorg):

1. Partijen zetten zich in voor de realisatie van minimaal 6 nieuwe woonconcepten (waaronder groepswonen voor ouderen, hofjes-wonen, meergeneratiewoningen en coöperatieve woon(zorg)concepten voor ouderen);
2. Partijen zetten zich in voor realisatie van woon(zorg)concepten tussen thuis wonen en het verpleeghuis en beogen in deze woonvoorziening zorg- en welzijnsdiensten en activiteiten in samenhang te organiseren en te financieren;
3. De gemeente zorgt ervoor dat de opgave Langer Thuis concreet locatie-specifiek wordt vertaald in haar stedelijke bouwprogrammering tot 2025 concepten (Gemeente Rotterdam, 2020, p. 5).

Gemeente Den Haag – Actieprogramma 'Seniorvriendelijke Stad (2015-2018)'

Het percentage 65-plussers in Den Haag van 15,1% in 2020 zal stijgen naar 17,8% in 2030 en 20,3% in 2040. Met het actieprogramma 'Den Haag, seniorvriendelijke stad' wil de gemeente Den Haag, samen met de ouderen en andere initiatiefnemers, bereiken dat oudere inwoners actief en vitaal blijven, zich minder eenzaam voelen en in een veilige omgeving kunnen wonen met toegankelijke en passende voorzieningen (Den Haag, 2015). Waarbij de gemeente het stimuleren van vitaliteit als belangrijke voorwaarde ziet om ouderen te ondersteunen bij het zo lang mogelijk zelfstandig thuis wonen en om eenzaamheid tegen te gaan. Wat meteen opvalt is dat Den Haag een

actieprogramma heeft tot 2018 en dat er daarmee geen actueel actieprogramma is opgesteld voor de huidige en komende periode. Het actieprogramma kent een drietal speerpunten waarvan de derde, te weten ouderen ondersteunen om langer zelfstandig te wonen in een veilige, seniorvriendelijke leefomgeving met passende voorzieningen, interessant is voor dit onderzoek. Volgens het actieprogramma richt dit speerpunt zich op het ondersteunen van ouderen (en hun mantelzorgers) die langer zelfstandig in hun woning en vertrouwde buurt willen blijven wonen. En richt Den Haag zich voor dit punt op goede voorlichting.

Doordat het actieprogramma geen uitspraken doet over wonen voor ouderen maakt ook de 'Woonvisie Den Haag, 2017 – 2030' (2017) onderdeel uit van de deskresearch voor dit onderzoek. De woonvisie is vastgesteld in 2017 en biedt daarmee het meest actuele beeld over de ambities van de gemeente Den Haag voor wat betreft ouderenhuisvesting. De woonvisie omvat een drietal centrale thema's tot 2030:

1. Sociaal-inclusieve stad
2. Aantrekkelijke en gastvrije woonstad
3. Toekomstbestendige woningvoorraad (Gemeente Den Haag, 2017).

Voor dit onderzoek kijken we naar het laatste thema. In de toelichting hierop geeft de gemeente aan dat zij ervoor zal zorgen dat er geen tekort ontstaat aan geschikte woningen en woonvormen voor ouderen. En dat zij hierbij inzetten op bijzondere woonvormen, zoals gemeenschappelijk wonen (Gemeente Den Haag, 2017). De gemeente Den Haag geeft in haar woonvisie aan dat zij, voor wat betreft het doel 'Langer zelfstandig wonen voor ouderen', stuurt op de bouw van minstens één nieuwe woon- of woonzorgvoorziening voor ouderen per stadsdeel. Dit zullen zijn doen door middel van het ondersteunen van groepsinitiatieven van ouderen, in de vorm van het aanbieden van procesbegeleiding en het jaarlijks beschikbaar stellen van minimaal één locatie voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Om het beeld compleet te krijgen ook de Woonagenda 2019 – 2023 van de gemeente Den Haag (2019) meegenomen in het onderzoek. De woonagenda vermeldt dat de gemeente de komende jaren voor enkele doelgroep extra maatregelen in te zetten om ze makkelijker aan een woning te helpen, de doelgroep ouderen maakt hier geen onderdeel vanuit.

Gemeente Utrecht – Woonvisie 'Utrecht beter in Balans'

De gemeente Utrecht heeft geen specifiek beleid of programma voor ouderenhuisvesting. Voor dit onderzoek is daarom de Woonvisie: Utrecht Beter in Balans (Gemeente Utrecht, 2019) geraadpleegd om een beeld te krijgen in hoeverre de gemeente Utrecht stuurt op de realisatie van woningen voor ouderen en meer specifiek de gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Het aandeel 65-plussers in Utrecht is lager dan in voorgaande steden maar ook hier stijgt het aandeel 65-plussers van 11% in 2020 naar 12,7% in 2030 en 15,6% in 2040. De gemeente Utrecht onderkent in haar woonvisie dat het ontbreekt aan goed woningaanbod voor ouderen. Echter er is geen actieplan of programma van de gemeente Utrecht gevonden om de realisatie van ouderenhuisvesting te stimuleren.

Samengevat laat bestudering van de verschillende beleidsstukken van de vier grote gemeenten zien dat de diversiteit groot is in de mate en wijze van sturing. Gemeenten geven op geheel eigen wijze invulling aan het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Bestudering van diverse ambtelijke producten laat zien dat de gemeenten weinig concreet sturen op de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen. Waar de gemeente Rotterdam naast richting geven in haar uitvoeringsagenda ook aan het verbinden is door een vergaande samenwerking aan te gaan met verschillende de markt, en dit heeft vastgelegd in een gezamenlijk gedragen akkoord, constateert de gemeente Utrecht in haar woonvisie enkel dat er een tekort is aan geschikte woningen voor ouderen maar verbindt hier geen consequenties aan en daarmee de voorkeur geeft om niet actief te sturen op ouderenhuisvesting. Waarbij wel opgemerkt moet worden dat Rotterdam de gemeente is met procentueel de meeste 65-plussers en de gemeente

Utrecht procentueel het minst aantal 65-plussers heeft van de vier grote steden echter voor de gemeente Utrecht geldt dat ook hier de vergrijzing gaande is.

Bijlage 2 – Lijst geïnterviewde actoren & experts

	Type actor	Omschrijving werkveld
1	Maatschappelijk middenveld	strategie & beleid
2	Maatschappelijk middenveld	projectontwikkeling
3	Maatschappelijk middenveld	strategie & beleid
4	Maatschappelijk middenveld	strategie & beleid
5	Maatschappelijk middenveld	beleid
6	Marktpartij	strategie & beleid
7	Marktpartij	strategie & beleid
8	Marktpartij	strategie en beleid
9	Marktpartij	strategie en beleid
10	Marktpartij	projectontwikkeling
	Experts	Omschrijving werkveld
1	Stichting - ouderenhuisvesting	strategie
2	Programmateam Ouderenhuisvesting	strategie & beleid

Bijlage 3 – Leidraad interviewvragen

Naam:

Type organisatie:

Datum:

Vooraf

- *Bedanken van de geïnterviewde voor zijn/haar medewerking*
- *Voorstellen*
- *Het interview vindt plaats in het kader van een onderzoek naar welke vormen van sturing de gemeente heeft om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen door de markt te stimuleren.*
- *Vermelden hoe lang het interview ongeveer zal gaan duren*
- *Kader: afronding van de Master City Development (MCD)*
- *Amsterdam is de te onderzoeken regio*
- *Om een verslag van het gesprek te maken, maak ik ondertussen aantekeningen en (indien akkoord) wordt dit gesprek opgenomen*
- *Een open gesprek is belangrijk om tot zo goed mogelijke conclusies te komen.*
- *Na afloop zal ik het verslag van het gesprek toe sturen, om te vragen of dit een correcte weergave van het gesprek te komen.*
- *Als daar interesse voor is zal ik na afloop van het onderzoek een link sturen naar het resultaat.*

Beginnen met een toelichting op gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen. Wat wordt hieronder verstaan?

Het doel is om scherp te krijgen of partijen het idee hebben of er voldoende gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen gerealiseerd worden. En of zij kunnen aangeven of de gemeente hierin haar rol voldoende pakt. Waar mogelijk ervaringen en ideeën koppelen aan specifieke projecten. Waar en wat gaat er goed maar ook waar en wat gaat er niet goed?

→ [Deel 1: Start - open vraag](#)

1. **Algemeen** – voorbeelden linken aan een casus/project

- Welke beeld heeft de geïnterviewde over de huidige stand van zaken van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen?
- Kan de geïnterviewde aangeven of er voldoende gemeenschappelijke woonvormen worden gerealiseerd?
- Wat gaat er goed en wat gaat er niet goed op het gebied van de ontwikkeling van dit type woning?
- Wordt realisatie van dit type woning door de gemeente gestimuleerd?
- Zijn stimulerende maatregelen door de gemeente gewenst en/of noodzakelijk om de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen mogelijk te maken?

→ [Deel 2: Verdieping](#)

2. **Barrières** – voorbeelden linken aan een casus/project

- Tegen welke barrières lopen partijen aan en in welke fase?
- Wat is de oorzaak/achtergrond van genoemde barrières?
- Ziet geïnterviewde hier een rol voor de gemeente?
- Samenvatten van de onderdelen zoals genoemd door geïnterviewde. Vragen om deze te prioriteren. Welke onderdelen zijn belangrijkste?

3. Kansen en Wensen – voorbeelden linken aan een casus/project

- Welke kansen en wensen worden gezien?
- Wat heeft de geïnterviewde nodig om gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen te kunnen realiseren?
- Op welke wijze kan de gemeente faciliteren om te komen tot realisatie deze woningen?

4. Netwerk/Samenwerking

- Hoe lang bent u werkzaam binnen vastgoedontwikkeling?
- Wat zijn de belangrijkste partijen waar u mee samenwerkt om te komen tot realisatie van gemeenschappelijke woonvormen?
- Kan de gemeente hierin een rol vervullen? – partijen actief aan de opgave te verbinden?
- Hoe wordt de samenwerking binnen deze opgave ervaren met de gemeente?

5. Sturingsvormen

- Hoe kan de gemeente de realisatie van gemeenschappelijke woonvormen stimuleren?
- Welke rol moet de gemeente volgens u vervullen?

6. Visie voor de toekomst

- Hoe ziet de geïnterviewde de toekomst van gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen?
- Welke invloed heeft de coronacrisis zowel op de kortere en langere termijn hierop?

Afsluiting

- *Vraag of geïnterviewde vragen of opmerkingen heeft*
- *Vraag wie er in ieder geval geïnterviewd zou moeten worden voor een compleet beeld van deze opgave*
- *Vraag naar suggesties voor interviewer*
- *Mag ik bij onduidelijkheid nogmaals contact met je opnemen?*

Bijlage 4 – Gespreksverslagen (vertrouwelijk)