

# Zorgwoningen

Huisvesting voor senioren en gehandicapten in Amsterdam

juni 2008

Rekenkamer Amsterdam

R a



# Zorgwoningen

juni 2008



Rekenkamer Amsterdam

## Voorwoord

Zorgwoningen zijn aangepaste en aanpasbare woningen voor ouderen en personen met fysieke en psychische beperkingen. Naast de woning hebben bewoners mogelijk nog extra zorg nodig om zelfstandig te kunnen blijven wonen. Het aantal zorgwoningen wordt bepaald door zowel de nieuwbouw van woningen, alsmede via aanpassingen in de bestaande woningvoorraad. In de nieuwbouw zijn er verschillende types: wibo's (wonen in een beschermde omgeving), rowo's (woningen voor rolstoelgebruik), aanpasbare woningen ('reguliere' woningen die gemakkelijk kunnen worden omgebouwd) en speciale groepswoningen. In de bestaande bouw gaat het om kleine ingrepen in de bestaande woningen die bewoners zelf aanvragen via een subsidieregeling. Het gaat dan om ingrepen zoals trapliften, verwijderen van drempels, verlaagde toiletputten.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer in kaart brengen en beoordelen of het gemeentelijk woonbeleid en de instrumenten die daartoe worden ingezet, bijdragen aan het realiseren van voldoende woningen voor ouderen en gehandicapten.

De rekenkamer is allen erkentelijk die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Dat geldt in het bijzonder voor de ambtenaren van de diensten Zorg en Samenleven en Wonen van de gemeente en van de stadsdelen Centrum en Zeeburg, maar ook vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, woningcorporaties zoals De Key, projectontwikkelaars, ouderenbonden als ANBO en Cosbo en huurdersverenigingen.

Het onderzoeksteam bestond uit: mevrouw drs. ing W. Hauwert, mevrouw D. Jonker RA, de heer drs. J. van Leuken (projectleider) en onderzoekers van het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven (IOO).

dr. V.L. Eiff  
Directeur Rekenkamer Amsterdam



# Inhoudsopgave

## Samenvatting 7

### 1 Inleiding 15

#### 1.1 Doelstelling 15

#### 1.2 Probleemstelling 15

#### 1.3 Leeswijzer 16

### 2 Randvoorwaarden bij het gemeentelijke beleid 17

#### 2.1 De veranderde rol van de gemeente op het terrein van wonen 17

#### 2.2 De veranderde rol van de gemeente op het terrein van zorg 19

#### 2.3 Regierol van gemeente 21

#### 2.4 Landelijke wet- en regelgeving 21

#### 2.5 Overige randvoorwaarden 22

### 3 Sturingsinstrumenten van gemeenten 25

#### 3.1 Inleiding 25

#### 3.2 Strategische sturingsinstrumenten 26

#### 3.3 Tactische en operationele sturingsinstrumenten 27

#### 3.4 Maatschappelijk effect 31

#### 3.5 Conclusie 33

### 4 Vraag en aanbod: het beleid 35

#### 4.1 Inleiding 35

#### 4.2 Soorten zorgwoningen 35

#### 4.3 Inzicht in vraag en aanbod 36

#### 4.4 Ontwikkeling aanbod 39

#### 4.5 Afstemming vraag en aanbod 42

#### 4.6 Conclusies 45

### 5 Vraag en aanbod: de beleidspraktijk 49

#### 5.1 Inleiding 49

#### 5.2 Discrepantie tussen intentie en realisatie 49

#### 5.3 Wonen en zorg 55

#### 5.4 Conclusies 57

### 6 De inzet van sturingsinstrumenten in Amsterdam 59

#### 6.1 Inzet van strategische sturingsinstrumenten 59

#### 6.2 Inzet tactisch en operationeel 60

#### 6.3 Zorgwoningen voor iedereen 66

#### 6.4 Conclusie inzet van beleidsinstrumenten 67

<b>7</b>	<b>Geslaagde casussen in twee stadsdelen</b>	<b>71</b>
7.1	Inleiding	71
7.2	Zorgwoningen in stadsdeel Centrum	71
7.3	Zorgwoningen in stadsdeel Zeeburg	76
7.4	Conclusies casus Centrum	85
7.5	Conclusies casus Zeeburg	87
<b>8</b>	<b>Kaderstelling en controle</b>	<b>89</b>
8.1	Inleiding	89
8.2	Kaderstelling	90
8.3	Controle	96
<b>9</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>101</b>
9.1	Inleiding	101
9.2	Heden: geen helderheid over de aansluiting van het aanbod op de vraag	101
9.3	Heden: geen eenduidig oordeel over doelbereiking mogelijk door wisselende ambities	102
9.4	Toekomst: beleid overschat tekort aan zorgwoningen in 2015	103
9.5	Instrumenten beperkt doelgericht ingezet	105
9.6	Kaderstelling en controle door de gemeenteraad positief	107
9.7	Aanbevelingen	108
<b>10</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>109</b>
10.1	Bestuurlijke reactie	109
10.2	Nawoord	114

**Bijlage 1 – Verantwoording onderzoeksrapport 117**

**Eindnoten 123**

# Samenvatting

## I Introductie

De rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de realisatie van zorgwoningen in Amsterdam. Zorgwoningen zijn aangepaste en aanpasbare woningen voor personen met fysieke en psychische beperkingen. Naast de woning hebben de bewoners mogelijk nog extra zorg nodig om zelfstandig te kunnen (blijven) wonen. In het algemeen bestaat de doelgroep uit ouderen en uit fysiek en psychisch gehandicapten. In dit onderzoek onderscheiden we in de nieuwbouw de volgende typen zorgwoningen:

- *Wibo's* (wonen in een beschermde omgeving): bij elkaar gelegen zelfstandige woningen die zijn bedoeld voor personen die hulp nodig hebben bij het wonen.
- *Rowo's*: woningen die geschikt zijn voor rolstoelgebruik.
- *Aanpasbare woningen*: woningen die tegen relatief lage kosten kunnen worden aangepast wanneer de bewoner beperkingen ondervindt.
- *Units in groepswoningen*: woningen waarin minimaal 3 personen samenwonen, waarbij ieder over een eigen privé-ruimte beschikt in combinatie met één of meer gemeenschappelijke ruimten.

Daarnaast zijn er in de bestaande bouw aangepaste woningen. Het gaat hierbij om woningen die door middel van subsidies voor kleine ingrepen (bijvoorbeeld trapliften, verwijderen drempels, verlaagde toiletputten) geschikt zijn gemaakt voor personen met beperkingen.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer beoordelen of het gemeentelijke woonbeleid en de instrumenten die daartoe worden ingezet, bijdragen aan het realiseren van voldoende woningen voor ouderen en gehandicapten. De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre levert de gemeente een bijdrage aan de aansluiting van het aanbod van zorgwoningen op de vraag?

Deze probleemstelling valt uiteen in vier hoofdvragen:

1. In welke mate sluit het aanbod van zorgwoningen aan op de vraag ernaar?
2. Zijn de doelen die de gemeente sinds 1998 voor zorgwoningen heeft geformuleerd gerealiseerd?
3. In welke mate sluit het beleid voor zorgwoningen aan op de toekomstige vraag ernaar?
4. Wat is de bijdrage geweest van de door de gemeente ingezette instrumenten aan de realisatie van zorgwoningen?

## II Aanpak

De realisatie van zorgwoningen is als volgt onderzocht:

- De rekenkamer inventariseerde informatie over de realisatie van zorgwoningen uit verschillende registraties.
- De rekenkamer ging van een groot aantal strategische en uitvoerende beleidsinstrumenten na of zij door de gemeente zijn ingezet bij de realisatie van zorgwoningen en tot welke resultaten dit heeft geleid.
- In twee cases, in de stadsdelen Centrum en Zeeburg, ging de rekenkamer na hoe één en ander in de praktijk vorm heeft gekregen.
- Tenslotte onderzocht de rekenkamer op welke wijze de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak heeft uitgevoerd.

### III Hoofdconclusies

#### Gebrek aan inzicht in aansluiting van vraag en aanbod

Er bestaan gebreken bij het inzicht in zowel de vraag- als in de aanbodzijde. De rekenkamer constateert dat er aan de vraagzijde geen onderzoek is gedaan naar de daadwerkelijke woonwensen van ouderen en gehandicapten in Amsterdam, naar hun fysieke conditie of hun financiële draagkracht. De vraag is bepaald door verschillende landelijke kengetallen op het gebied van voorzieningen en wonen voor bijzondere doelgroepen door te vertalen naar de situatie in Amsterdam. Daarbij is uitgegaan van opheffing van alle plaatsen in verzorgingshuizen en opheffing van een zo groot mogelijk aantal plaatsen in verpleeghuizen.

Aan de aanbodzijde wordt het zicht op de omvang van het aanbod in de weg gezeten doordat gemeente, woningcorporaties en zorgaanbieders verschillende definities van het begrip zorgwoning hanteren. Ook de registratie van de voorraad vertoont gebreken. Het gevolg is dat onduidelijk is wat de omvang van het aanbod is.

Over de aansluiting van vraag en aanbod bestaan in de diverse gemeentelijke documenten wisselende beelden. Omdat er geen woningbehoefteonderzoek is gedaan voor de vraag naar zorgwoningen in het heden (2007 of 2008) is er geen zicht op de huidige aansluiting van vraag en aanbod van zorgwoningen. Volgens de *Woonvisie 2005* is het verwachte tekort aan zorgwoningen in 2015 groter dan volgens het rapport *Extramuralisering: Bouwen aan een verzorgde stad* van de Dienst Wonen uit 2003. Dit tekort wordt overigens niet weergegeven in totale aantallen zorgwoningen, maar valt direct uiteen in verschillende typen. Zo komt de *Woonvisie* uit op een tekort van ongeveer 2.000 wibo's in 2015, terwijl het rapport van de Dienst Wonen er vanuit gaat dat er geen tekort zal zijn. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat er in het ene geval (*Woonvisie*) uitgegaan wordt van een voorraad van 3.200 wibo's en in het andere geval (Dienst Wonen) van een voorraad van 5.400 wibo's. Het tekort aan rolstoelgeschikte woningen in 2015 wordt in de *Woonvisie* op ongeveer 500 geschat en door de dienst Wonen op ongeveer 1.500. Dit is mede het gevolg van een verschil in definiëring, van verschillende cijfers over de bestaande voorraad en van een verschillende behoeftenramingen. De rekenkamer concludeert dan ook dat het niet goed duidelijk is in hoeverre er discrepanties zijn tussen vraag en aanbod van zorgwoningen. Overigens, voor sommige typen (wibo's) lijkt er geen sprake te zijn van een toekomstig tekort.

#### Oordeel over doelbereiking nieuwe woningen beperkt door wisselende ambities

Sinds 1999 heeft de gemeente steeds één constante ambitie geformuleerd: er moeten meer zorgwoningen komen, met name door nieuwbouw. Bij het expliciteren van het aantal en het type te bouwen zorgwoningen zijn de gemeentelijke ambities in de loop van de tijd naar beneden bijgesteld van aanvankelijk 3.000 wibo's te bouwen in een korte tijd (periode 1999-2002: 750 woningen per jaar) tot 375 zorgwoningen per jaar in de periode 2007-2011. In de verschillende beleidsnota's ontbreekt een onderbouwing van deze veranderingen. De wisselende ambities en de herdefiniëring van het type te bouwen woningen belemmeren een goede confrontatie van planning en realisatie.

In samenspraak tussen centrale stad, stadsdelen en de corporaties zijn procedures vastgelegd om op basis van inzicht in de vraag naar en het aanbod van (zorg)woningen tot een routinematige afstemming te komen over de nieuwbouwinspanning. De gemeente formuleert hierbij geen productiedoelstellingen die in lijn zijn met haar eigen ambities. De productie die in de prestatieafspraken wordt neergelegd is gebaseerd op intenties van de koepelorganisatie van de Amsterdamse corporaties.

Gebleken is dat de corporaties aantoonbare inspanningen hebben geleverd om wibo's en rowo's te bouwen, zij het dat de realisatie volgens corporaties hoger ligt dan de realisatie



volgens de gemeentelijke monitor. Dit wordt mede veroorzaakt door dubbeltellingen aan de kant van de corporaties, doordat er in sommige gevallen verschillende corporaties betrokken zijn bij één project. Volgens de gegevens van de gemeente zijn er in 2005 en 2006 151 wibo's opgeleverd en 76 rowo's. Het streefdoel van de gemeente was 300 wibo's in 2005 en 260 in 2006 en voor rowo's 60 in 2005 en 55 in 2006. De streefdoelen zijn dus niet gehaald. Het bouwen van aanpasbaar gebouwde woningen in de nieuwbouw bleef in 2005 en 2006 ver achter bij de gemeentelijke doelstellingen uit het gemeentelijke bouwbesluit. De corporaties bouwden slechts 24% van het totaal aantal nieuwbouwwoningen aanpasbaar, terwijl de doelstelling 54% was.

#### Regelmatige stroom van woningaanpassingen verspreid over stadsdelen

De gemeente heeft over aangepaste woningen slechts de doelstelling geformuleerd dat er méér van deze woningen moeten komen. In de periode 1998-2006 zijn jaarlijks ongeveer 1.000 woningaanpassingen van meer dan € 2.500 uitgevoerd. Aanpassingen in de bestaande woningvoorraad vinden evenredig gespreid over de stadsdelen plaats. Daarnaast subsidiëren stadsdelen kleinere aanpassingen van particulieren en voeren corporaties uit eigen middelen kleinere ingrepen uit. Dit beleid lijkt te voorzien in de vraag. Wij hebben echter geen inzicht of het budget toereikend genoeg was om aan het aantal aanvragen tegemoet te komen. Daarmee zijn ruim 9.000 woningen aangepast, een enorm aantal in relatie tot de nieuwbouw van zorgwoningen.

#### Geen opheffing plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen

Het gemeentelijk beleid gaat er vanuit dat in 2015 alle plaatsen in verzorgingshuizen en een zo groot mogelijk aantal plaatsen in verpleeghuizen opgeheven zijn. Het verwachte tekort aan zorgwoningen is mede op grond van deze doelstelling bepaald. Dit uitgangspunt heeft tot nu toe geen vertaalslag gekregen in de uitvoeringsafspraken. In de praktijk verdwijnen nauwelijks plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen. Het aantal plaatsen nam in 2005 en 2006 zelfs toe van 4.132 tot 4.258 plaatsen in verzorgingshuizen en van 1.080 tot 1.107 plaatsen in verpleeghuizen, hoewel dit mogelijk het gevolg is van verbeterde registratie. Zorgaanbieders, het zorgkantoor en de gemeente maken tot nu toe weinig werk van het formuleren van concrete plannen voor transformatie van plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen in zorgwoningen.

#### Tekort aan zorgwoningen in 2015 lijkt mee te vallen

In de *Woonvisie 2005* is voorzien dat er in 2015 een tekort aan zorgwoningen is. De rekenkamer is van oordeel dat het in de *Woonvisie 2005* geprognosticeerde tekort gecorrigeerd had moeten worden in het licht van de destijds bekende informatie (de *WoZoDi-monitor*). Op grond van de ontwikkeling van het aanbod in 2005 en 2006 komt de rekenkamer tot een prognose over het tekort van zorgwoningen in 2015. Hierbij merken we op dat de in de tabel genoemde categorieën elkaar niet noodzakelijkerwijs uitsluiten; er is sprake van overlap.

Tabel S.1 Aanbod in 2005, realisatie in 2005 en 2006 in relatie tot behoefte 2015 (gegevens uit WoZoDi-monitor en RIGO-behoefteonderzoek)

	Aanbod 2005	Geraamde behoefte in 2015	In 2005 geraamd tekort 2015	Realisatie 2005/2006	Geraamd tekort 2015 eind 2006
1 24-uurs toezicht	743	2.150	-1.407	42	-1.365
2 aanpasbaar gebouwd	nb	nb	-1.514	483	-1.031
waarvan rolstoelgeschikt	913	1.400	-487	76	-411
3 aanpasbaar geclusterd, wibo	5.497	5.250	247	151	398
geclusterd zelfstandig, overig	nb	nb	nb	(1.075)	
geclusterd onzelfstandig	nb	nb	nb	(692)	
aanpasbaar individueel (WMO)	nb	nb	nb		-3.648

De rekenkamer constateert op grond van bovenstaande gegevens:

- Het substantiële tekort aan extramurale (buiten een zorg- of verpleeghuis) verzorgingsplaatsen waar 24-uurs toezicht mogelijk is, is in 2006 ten opzichte van 2005 nauwelijks afgenomen.
- Het aantal aanpasbaar gebouwde woningen is fors toegenomen. Het betekent dat de doelstelling, namelijk geen tekort in 2015, haalbaar is, indien het huidige tempo wordt volgehouden.
- Het tekort aan rolstoelgeschikte woningen is afgenomen. Deze realisatie is onvoldoende om bij gelijkblijvende resultaten tot voldoende reductie van het – voorziene – tekort in 2015 te leiden. Wel is er een voorraad van ongeveer 2.300 aangepaste (bestaande) woningen geschikt voor rolstoelgebruikers.
- Voor wibo's bestaan er geen tekorten. Dit is in tegenspraak met wat in de *Woonvisie 2005* is opgenomen, maar het wordt ondersteund door de eerdere bevindingen van de Dienst Wonen uit 2003.
- De vraag naar andere geclusterde woningen is onbekend, zodat geen uitspraken over aansluiting van vraag en aanbod kunnen worden gedaan. In de tabel zijn de ter beschikking gekomen gegevens over het aanbod tussen haakjes opgenomen.
- Er blijft een grote vraag bestaan naar woningen die in het kader van de Wmo worden aangepast aan individuele behoeften van bewoners.

Tussen stadsdelen bestaat een verschillend beeld van overschotten en tekorten per categorie zorgwoning. Dit betekent onder meer dat, hoewel op stedelijk niveau geen sprake is van een tekort aan wibo's er in verschillende stadsdelen wel een tekort is, zoals in Centrum, Oud-West, Bos en Lommer, De Baarsjes, Geuzenveld-Slotermeer, Oost-Watergraafsmeer en Oud-Zuid. Oorzaak hiervan is de concentratie van het aanbod van wibo's in enige stadsdelen, in het bijzonder Zuidoost, Noord en ZuiderAmstel.

De prognoses over toekomstige behoeften aan wibo's gaan ervan uit dat deze woningen bewoond zullen worden door mensen met beperkingen dan wel zorgbehoeften. De gemeentelijke regelgeving rond de woonruimteverdeling is niet op deze veronderstelling afgestemd. Van de wibo's wordt maar maximaal 25% via de regels van de woonruimteverdeling en in werkelijkheid 16% toegewezen aan personen met een zorgbehoefte op grond van een zogenaamde CIZ-indicatie. De reden hiervoor is, dat de gemeente van wibo's geen 'zorgcomplexen' wil maken. De toewijzingsregel sluit overigens niet uit dat meer woningen dan de genoemde aan ouderen, die afhankelijk zijn van een zekere mate van zorg, worden toegewezen. De rekenkamer concludeert echter dat de verdeling van wibo's zodanig is geregeld, dat niet alle woningen aan leden van de doelgroep worden toegewezen. Dit heeft

gevolgen voor de conclusies inzake de verhouding tussen vraag en aanbod van wibo's. Kwantitatief is er in 2015 voldoende aanbod van wibo's ten opzichte van de vraag. Door de woonruimteverdeling pakt dit in de praktijk anders uit. Als wibo's slechts in beperkte mate worden bewoond door de doelgroepen, waarvoor deze woningen eigenlijk zijn bedoeld, dan zijn er veel meer nodig dan de thans geschatte vraag van 5.250 wibo's.

#### **Instrumenten beperkt doelgericht ingezet**

De rekenkamer is van de potentieel in te zetten beleidsinstrumenten nagegaan in hoeverre deze op strategisch en uitvoerend niveau door de gemeente en in het bijzonder de stadsdelen Centrum en Zeeburg zijn ingezet bij de realisatie van zorgwoningen. Het betreft de volgende instrumenten:

##### *strategisch*

- toekomstverkenningen, beleidsvisies en monitoren.

##### *uitvoerend*

- plannen en instrumenten op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (bestemmingsplannen, bouwverordening, bouwvergunning en bouwleges);
- maatregelen in de fysieke woonomgeving (beheren en verbeteren van voorzieningen, bijvoorbeeld parkeerplaatsen);
- maatregelen in de infrastructuur van de zorg en maatschappelijke ondersteuning (maaltijdbezorging, thuiszorg);
- aansturing van corporaties, door middel van convenanten, prestatieafspraken en subsidies (voor wibo's en voor grond);
- financiële ondersteuning van bewoners (via huurprijzen, subsidies of fiscale maatregelen);
- maatregelen gericht op de woningmarkt (via de regels voor woonruimteverdeling, door woningaanpassingen of door flexibilisering: projecten om het aanbod flexibeler af te stemmen op de vraag; onder andere levensloopbestendige woningen).

Bij de ingezette maatregelen maakt de rekenkamer onderscheid in maatregelen gericht op de kwantiteit van het aanbod, op de kwaliteit van het aanbod en op de toegankelijkheid van het aanbod.

Op strategisch niveau valt op dat de instrumenten in beperkte mate ontwikkelingen signaleren en vraag en aanbod in kaart brengen. De woonzorgbehoefte is onvoldoende in beeld gebracht, zowel vraag- als aanbodzijde zijn niet eenduidig gedefinieerd en het functioneren van de woonruimteverdeling blijft onderbelicht. De verzamelde gegevens zijn daardoor onvoldoende betrouwbaar om een visie op zorgwoningen te ontwikkelen. Ook de actualisering van gegevens blijft achter, waardoor de gemeenteraad niet altijd besluiten neemt op grond van goede informatie.

De maatregelen gericht op de kwantiteit van het aanbod van zorgwoningen (vooral voortvloeiend uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening) worden weinig doelgericht ingezet. Onder meer uit de twee cases blijkt dat de stadsdelen, die de bouw van de zorgwoningen moeten faciliteren, uit eigen beweging weinig aandacht schenken aan dit type woning. Maatregelen gericht op de kwaliteit van de fysieke woonomgeving, de infrastructuur voor zorgvoorzieningen en voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning zijn incidenteel ingezet bij de uitvoering van het beleid.

Gemeente en stadsdelen sturen corporaties onvoldoende effectief aan, omdat afspraken

niet zijn vastgelegd met partijen die de uitvoering bepalen. De afspraken zijn gemaakt tussen de centrale stad en de koepelorganisatie, terwijl de uitvoering en verantwoordelijkheid berust bij de stadsdelen en de individuele corporaties. Ook subsidies aan corporaties zijn niet altijd doelgericht ingezet. Soms is er geen prestatie gekoppeld aan de subsidie: iedereen, die gaat bouwen, krijgt korting op de grondprijs, terwijl de korting is bedoeld voor aanpasbaar bouwen. Soms ontbreekt het toezicht op de besteding van de subsidiegelden voor wibo's: stadsdelen voeren de controletaak onvoldoende uit. Maatregelen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de woningen, zoals de woningaanpassingen via de Wmo-subsidie, zijn het meest effectief ingezet. Omdat de woningaanpassingen via de Wmo door de bewoner zelf worden aangevraagd, is dit het enige instrument waarin de vraagzijde een actieve rol krijgt toebedeeld. De gemeente maakt in de praktijk nog onvoldoende gebruik van instrumenten om de toegankelijkheid van woningen (zoals huurtoeslagen of extra maatregelen in de woonruimteverdeling) te verbeteren.

#### **Kaderstelling en controle door gemeenteraad positief**

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad op een aantal punten het beleid voor zorgwoningen heeft aangescherpt. Zo heeft de raad aangedrongen op een onderzoek naar de toegankelijkheid van de openbare ruimte en gebouwen en de aanstelling van een coördinator toegankelijkheid. Ook is vanuit de raad gevraagd om duidelijker ambities inzake aangepaste woningen en een plan voor aanpasbaar wonen in zowel de bestaande voorraad als de nieuwbouw. Verder heeft de raad gevraagd om voorstellen voor de inzet van domotica en extra vergoedingen voor woningaanpassingen. De rekenkamer beoordeelt deze aanscherping door de raad positief, omdat in het onderzoek op punten als integraliteit van beleid, flexibilisering van de woningmarkt en aangepaste woningen tekortkomingen zijn geconstateerd in zowel beleidsvorming als uitvoering.

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad zijn controlerende taak serieus heeft genomen door op diverse momenten het college te vragen om meer volledige en kwalitatief betere informatie. De door de raad gewenste informatie betrof de afspraken met de corporaties, de toegankelijkheid en aanpasbaarheid van nieuwbouw, onderhoudsaspecten en de kwaliteit van de informatie die door de corporaties wordt aangeleverd. De raad heeft de gevraagde informatie evenwel niet ontvangen. De rekenkamer is overigens van mening dat de raad sterker bij het college had kunnen aandringen om de gevraagde informatie – bij het uitblijven daarvan – ook daadwerkelijk te leveren.

#### **IV Aanbevelingen**

Op grond van het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het College van B&W:

1. Doe onderzoek naar de daadwerkelijke vraag naar zorgwoningen onder ouderen en personen met fysieke en psychische beperkingen. Houd daarbij rekening met hun fysieke conditie en hun financiële draagkracht. Betrek hierbij de hele woningmarkt en niet alleen de vraag naar sociale huurwoningen. Ga bovendien na in hoeverre de woonvraag van de doelgroep gebonden is aan hun directe woonomgeving of het stadsdeel waarin zij wonen.
2. Maak een heldere en eenduidige begripsafbakening van zorgwoningen en houd deze consequent aan. Pas op grond hiervan het inzicht in het bestaande aanbod van zorgwoningen aan. Registreer het nieuw gerealiseerde aanbod van zorgwoningen (bijvoorbeeld aanpasbaar gebouwde woningen).

3. Stel in overleg met zorgkantoor, verzorgings- en verpleeghuizen en corporaties reële plannen op over de extramuralisering van zorgplaatsen.
4. Stel op grond van verbeterd inzicht (volgens aanbeveling 1 tot 3) een nieuwe behoeftenraming op van het tekort aan zorgwoningen en van de ontwikkeling daarvan tot 2020.
5. Maak afspraken over de realisatie van zorgwoningen met individuele stadsdelen en woningcorporaties.
6. Schaf de korting van € 500 op de grondprijs vanwege aanpasbaar bouwen af of voer een kortingsstelsel in, waarin ontwikkelaars alleen op grond van een geleverde prestatie een korting krijgen. Houd beter toezicht op de uitvoering van de prestatie.
7. Ga na wat de effecten zijn van de zogenaamde Grote Vereenvoudiging op het aandeel aanpasbaar gebouwde woningen in de nieuwbouw.
8. Geef meer aandacht aan de woonruimteverdeling van zorgwoningen. Zie er op toe dat een groter aantal personen uit de doelgroep in wibo's woont. Bevorder dit door middel van de bestedingscriteria in de nieuwe stimuleringsregeling Woonservicewijken (waarin de wibo-exploitatiesubsidie opgegaan is). Heroverweeg desnoods de voorrangregels in de woonruimteverdeling.
9. Ga er vanuit dat in de bestaande stad nieuwbouw van zorgwoningen slechts in beperkte mate mogelijk is. Betrek stadsdelen, zorginstellingen en woningcorporaties bij overleg over nieuwe vormen van zorgsystemen in de bestaande bouw.

#### **V Bestuurlijke reactie en nawoord**

Het College van B&W onderschrijft in belangrijke mate de bevindingen en conclusies van de rekenkamer. Van de 9 aanbevelingen neemt het college er 8 vrijwel geheel over en geeft daarbij met voorbeelden aan dat een aantal maatregelen al in gang zijn gezet. Op het punt van de aandacht voor woonruimteverdeling van zorgwoningen (aanbeveling 8) maakt het college een voorbehoud. Het college geeft hierbij aan dat het bewust beleid is om zorgwoningen in beperkte mate (maximaal 25%) toe te wijzen aan personen die op het moment van verhuizing zorg of ondersteunende begeleiding nodig hebben, om te voorkomen dat wibo-complexen een intramurale setting krijgen. De rekenkamer merkt hierover in zijn nawoord op dat in de praktijk slechts 15% van de wibo's worden bewoond door de doelgroep.



# 1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (verder: rekenkamer) heeft in de periode van maart 2007 tot en met april 2008 onderzoek gedaan naar de realisatie van zorgwoningen in Amsterdam.

Zorgwoningen zijn aangepaste en aanpasbare woningen voor personen met fysieke en psychische beperkingen. Naast de woning hebben de bewoners mogelijk nog aanvulling nodig met extra zorg om zelfstandig te kunnen (blijven) wonen. In het algemeen bestaat de doelgroep uit ouderen en uit fysiek en psychisch gehandicapten. In dit onderzoek onderscheiden we de volgende typen zorgwoningen:

- *Wibo's* (wonen in een beschermde omgeving): bij elkaar gelegen zelfstandige woningen die zijn bedoeld voor personen die hulp nodig hebben bij het wonen.
- *Rowo's*: woningen die geschikt zijn voor rolstoelgebruik.
- *Aanpasbare woningen*: woningen die tegen relatief lage kosten kunnen worden aangepast wanneer de bewoner beperkingen ondervindt.
- *Units in groepswoningen*: woningen waarin minimaal 3 personen samen wonen, waarbij ieder over een eigen privé-ruimte beschikt, maar de rest van de ruimten gemeenschappelijk is.

We richten ons in dit onderzoek voornamelijk op de woningen zelf. De toegankelijkheid van de openbare ruimte of het aanbod aan zorgvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen komen zijdelings aan bod.

## 1.1 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamer beoordelen of het gemeentelijke woonbeleid en de instrumenten die daartoe worden ingezet, bijdragen aan het realiseren van voldoende woningen voor ouderen en gehandicapten.

## 1.2 Probleemstelling

Het onderzoek richt zich op de inspanningen die de gemeente sinds 1998 heeft verricht om zorgwoningen te realiseren. De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre levert de gemeente een bijdrage aan de aansluiting van het aanbod van zorgwoningen op de vraag?

Deze probleemstelling valt uiteen in vier hoofdvragen:

- 1 In welke mate sluit het aanbod van zorgwoningen aan op de vraag ernaar?
- 2 Zijn de doelen die de gemeente sinds 1998 heeft geformuleerd gerealiseerd?
- 3 In welke mate sluit het beleid voor zorgwoningen aan op de toekomstige vraag ernaar?
- 4 Wat is de bijdrage geweest van de door de gemeente ingezette instrumenten aan de realisatie van zorgwoningen?

Bij het beantwoorden van deze vragen hanteert de rekenkamer een normenkader. Per hoofdstuk worden de gehanteerde normen toegelicht.

### Aansluiting

In de probleemstelling staat het begrip 'aansluiting' centraal. Bij de aansluiting tussen vraag en aanbod gaat het om drie kenmerken van de aansluiting: de kwantiteit, de kwaliteit en de toegankelijkheid. Het kenmerk 'kwantiteit' verwijst naar het aantal beschikbare woningen

in relatie tot de omvang van vraag ernaar. Het kenmerk 'kwaliteit' verwijst naar de mate waarin de woning is afgestemd op bewoning door personen met beperkingen. Het kenmerk 'toegankelijk' verwijst naar de toewijzing en betaalbaarheid van de woning.

In bijlage 1 wordt een uitgebreidere toelichting gegeven op de in dit onderzoek gehanteerde aanpak.

### **1.3 Leeswijzer**

Om de bijdrage van de gemeente aan de realisatie van zorgwoningen te kunnen beoordelen dient duidelijk te zijn welke beïnvloedingsmogelijkheden de gemeente wel en niet heeft. In hoofdstuk 2 staan de randvoorwaarden waarbinnen de gemeente zich moet bewegen centraal. In hoofdstuk 3 komen de beschikbare sturingsinstrumenten aan bod. De hoofdstukken 4 en 5 behandelen de aansluiting tussen vraag en aanbod en het beleid dat de gemeente hierop heeft gevoerd. Hoofdstuk 6 laat zien welke instrumenten de gemeente heeft ingezet. In hoofdstuk 7 gaat de aandacht uit naar twee casussen in twee stadsdelen. Het hoofdstuk 8 behandelt de wijze, waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende functie heeft uitgeoefend. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies en aanbevelingen en hoofdstuk 10 de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer.



## 2 Randvoorwaarden bij het gemeentelijke beleid

In dit onderzoek beoordelen we de bijdrage die de gemeente levert aan de realisatie van zorgwoningen. Maar het is niet de gemeente zelf die de woningen bouwt of beheert en die de zorg verleent. Woningcorporaties, particuliere huiseigenaren en projectontwikkelaars bouwen, beheren en verbouwen de woningen. Zorgaanbieders en welzijnsinstellingen leveren de zorg. Relevant is daarom de vraag welke rol gemeenten daarbij kunnen spelen. Om de rol van gemeenten inzichtelijk te maken bezien wij vanuit het gezichtspunt van het wonen (paragraaf 2.1) en dat van de zorg (paragraaf 2.2) wat er de afgelopen decennia is veranderd aan de rol van gemeenten. Paragraaf 2.3 concludeert dat de rol van gemeenten regisserend van aard is. In paragraaf 2.4 komen de wettelijke randvoorwaarden aan bod. In paragraaf 2.5 volgen de overige randvoorwaarden.

### 2.1 De veranderde rol van de gemeente op het terrein van wonen

De verantwoordelijkheid van de overheid voor volkshuisvesting is vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet. Daarin staat: “Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid”.<sup>1</sup> Met het woonbeleid geven rijksoverheid en gemeenten invulling aan deze zorg van de overheid.

De wijze waarop de verantwoordelijkheid voor woonbeleid door de overheid wordt ingevuld is voortdurend aan verandering onderhevig. Sinds 1990 zijn hierin twee grote veranderingen opgetreden:

- Verschuiving van verantwoordelijkheden van rijk naar gemeenten.
- Verzelfstandiging van woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven.

#### 2.1.1 Verschuiving van verantwoordelijkheden van rijk naar gemeenten

Tot 1990 werd het woonbeleid vooral vanuit de rijksoverheid bepaald. Door de inzet van woninggebonden subsidies had het rijk grote invloed op de woningbouw: 70% van de woningproductie was begin jaren '90 nog gesubsidieerde koop en huur. De gemeenten hadden in die periode weinig mogelijkheden voor eigen beleid, maar werden wel sterk geprikkeld om de beoogde aantallen woningen en gewenste differentiatie daarin te realiseren. Het niet benutten van de beschikbaar gestelde subsidies kon leiden tot kortingen in volgende jaren.

Met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* zette staatssecretaris Heerma in 1989 een koerswijziging in. Vanaf dat moment is het rijksbeleid gericht op decentralisatie van beleid naar gemeenten, verzelfstandiging van woningcorporaties en versterking van marktwerking. Als gevolg hiervan krijgen gemeenten in de jaren '90 een grote vrijheid bij het bepalen van het lokale woonbeleid, overigens zonder krachtige financiële instrumenten. Door het afbouwen van de rijkssubsidies (rond 1995) is de invloed van de rijksoverheid op de woningbouw afgenomen en de invloed van de marktsector nam toe.

In de nota *Mensen, Wensen, Wonen – Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw* concludeert staatssecretaris Remkes in 2000 dat het rijk zich te afstandelijk heeft opgesteld tegenover de uitvoerders van het beleid (gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen). Toch blijft de decentrale verantwoordelijkheid van kracht:

“Aangezien het wonen per definitie een locatiegebonden activiteit van mensen is, zal het lokale niveau altijd het primaire niveau moeten zijn waarop woonvraagstukken moeten worden opgelost. De decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten blijft dan ook onver-

kort uitgangspunt van beleid. Het organiserende, mobiliserende en verbindende vermogen van gemeenten moet daarom sterker worden”.<sup>2</sup>

De staatssecretaris stelt in de nota dat de gemeente regisseur is van het proces om op lokaal niveau de te leveren prestaties te benoemen. De gemeente zal volgens de nota, op grond van deze verantwoordelijkheid, intensieve samenwerking moeten zoeken met andere gemeenten, met corporaties, particuliere verhuurders, projectontwikkelaars en andere investeerders.

In de nota is een nieuwe Woonwet aangekondigd waarin de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van overheden geregeld gaat worden. Deze wet is er nooit gekomen: in 2004 is het wetsvoorstel ingetrokken door toenmalig minister Dekker.

### 2.1.2 Verzelfstandiging van woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven

Tegelijk met de grotere verantwoordelijkheid van de gemeenten is in de jaren '90 de mogelijkheid tot sturing vanuit de gemeente verminderd door de verzelfstandiging van de woningcorporaties en de gemeentelijke woningbedrijven. Tot begin jaren '90 werden deze rechtstreeks aangestuurd door de overheid.

De verzelfstandiging van de woningcorporaties is mede vorm gegeven door het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Het BBSH geldt vanaf 1 januari 1993 en regelt de toelating, de taken van en het toezicht op woningcorporaties. Met de invoering van het BBSH is een omslag ingezet van voorschriften vooraf naar toezicht op afstand en verantwoording achteraf.

Het sluitstuk van de verzelfstandiging van de corporaties vormde de invoering in 1995 van de Wet Balansverkorting (de bruteringsoperatie), die leidde tot financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties. Via de bruteringsoperatie werden de financiële banden met de overheid doorgesneden.

Gemeenten hebben het proces van de verzelfstandiging versterkt. Zo zijn in dezelfde periode de gemeentelijke woningbedrijven bijna allemaal geprivatiseerd. De gemeente Amsterdam verzelfstandigde in die periode het Woningbedrijf Amsterdam (in 1993).

Met het BBSH is de maatschappelijke opdracht van de woningcorporaties wettelijk vastgelegd op zes prestatievelden:

- passend huisvesten van de primaire doelgroep (lage inkomensgroepen);
- kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- waarborgen van de financiële continuïteit van de corporatie;
- bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten (sinds 1997);
- bijdragen aan de combinatie wonen en zorg (sinds 2001).

Het zesde prestatieveld (wonen en zorg) houdt in dat van corporaties wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben. Bij voorkeur biedt dit hen de mogelijkheid zelfstandig te wonen.

Op grond van hun zelfstandige positie zijn de corporaties zelf verantwoordelijk voor het formuleren van beleid dat recht doet aan de lokale situatie. Sinds een wijziging van het BBSH in 1998 dienen de corporaties over de uitvoering van hun beleid afspraken te maken met de gemeenten waar zij werkzaam zijn en daarbij het gemeentelijke beleid in acht te

nemen. Wat dit laatste concreet inhoudt wordt in het BBSH overigens niet uitgewerkt. Daarin staat alleen dat de corporaties zich moeten verantwoorden over de wijze waarop zij het gemeentelijke woonbeleid in acht hebben genomen. Dit op voorwaarde dat de gemeente haar beleid heeft geformuleerd en kenbaar heeft gemaakt in een woonvisie.

In de *Beleidsvisie toekomst woningcorporaties* van december 2005 stelt de minister van VROM een minder vrijblijvende relatie te willen tussen de lokale partijen en het gemeentelijk beleid (vastgelegd in een woonvisie) meer kaderstellend te maken voor de corporaties. In de beleidsvisie concretiseert de minister de verplichting aan de corporaties tot het in acht nemen van het gemeentelijke beleid. Dit komt er samengevat op neer dat corporaties een bod moeten uitbrengen op wat de gemeente aan prestaties vraagt in haar woonvisie. Dit moet leiden tot concrete (meerjarige) prestatiecontracten tussen gemeenten en corporaties. Of deze voornemens ook gedeeld worden door de in 2007 aangetreden minister van Wonen, Wijken en Integratie is nog niet duidelijk. In het Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes dat de minister in september 2007 heeft afgesloten met Aedes (de koepel van woningcorporaties) wordt hierop niet ingegaan.

## **2.2 De veranderde rol van de gemeente op het terrein van zorg**

Het decentraliseren van de uitvoerende rijkstaken is niet beperkt tot het terrein van wonen. Ook op andere terreinen zoals veiligheid, onderwijs, sociale verzekeringen en zorg hebben zich decentralisatiebewegingen voorgedaan. Voor de aan woonzorg gerelateerde taken is de invoering van de Welzijnswet in 1994 van belang.

Met de invoering van de Welzijnswet in 1994 zijn alle uitvoerende taken op het terrein van welzijn neergelegd bij gemeenten. Uitvoerende welzijnstaken die voorheen uitgevoerd werden door Rijk of provincies zijn alle gedecentraliseerd naar gemeenten. Woongerelateerde taken uit deze wet zijn het in stand houden van sociale pensions en vrouwenopvang. In dat zelfde jaar 1994 is de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg) overgedragen van Rijk naar gemeenten. In deze wet was geregeld welke voorzieningen gemeenten moesten regelen voor hun gehandicapte inwoners. Woningaanpassingen en kleine verbouwingen zijn hierbij inbegrepen. De uitvoering van de grote woningaanpassingen bleef in handen van het Rijk. Het Rijk verdeelde deze middelen via objectsubsidies over gemeenten die daartoe een aanvraag hadden ingediend. Het Rijk heeft de middelen voor grote woningaanpassingen inmiddels overgeheveld naar het gemeentefonds.

Op 1 januari 2007 vervangt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) de voormalige Wvg, de Welzijnswet, een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en een deel van de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ). De Wvg en de Welzijnswet vielen al onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Door de invoering van de Wmo is daar een deel van de AWBZ en de OGGZ bijgekomen. Met de invoering van de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk gesteld voor maatschappelijke ondersteuning. Dit houdt in dat de gemeente ervoor moet zorgen dat iedere burger volwaardig kan deelnemen aan de maatschappij. Daarbij mogen ouderen en mensen met een beperking geen drempels ervaren. De gemeente moet deze mensen ondersteunen met voorzieningen zoals hulp bij het huishouden, een rolstoel of een woningaanpassing. Elke gemeente mag zelf bepalen hoe ze de maatschappelijke ondersteuning organiseert. In een verordening moet de gemeente duidelijk maken welke voorzieningen de gemeente aanbiedt en hoe de gemeente gaat vaststellen wie daarvoor in aanmerking komen.

De grootste verandering van de Wmo is de bundeling van de wetten en de verandering in de sturingsfilosofie. Door de bundeling van de wetten is integraal beleid beter mogelijk. Dit betekent dat gemeenten alle diensten goed op elkaar kunnen afstemmen. Een groot verschil tussen de oude Welzijnswet en de Wmo is, dat in de Welzijnswet de gemeente verantwoordelijk wordt gesteld voor de uitvoering van de taken, terwijl in de Wmo de gemeente een regierol wordt toebedeeld. De gemeente moet ervoor zorgen dat maatschappelijke partijen hun taken gaan uitvoeren en afstemmen op elkaar. Deze veranderde sturingsfilosofie brengt met zich mee dat gemeenten verantwoording moeten gaan afleggen aan hun eigen inwoners in plaats van aan het rijk.

Het Rijk heeft nog wel een aantal kaders opgesteld, waar de gemeente beleid op moet formuleren. Deze kaders worden prestatievelden genoemd. Voor al deze prestatievelden moeten gemeenten meetbare doelen formuleren en verantwoording over het gevoerde beleid formuleren. Er zijn negen prestatievelden en tussen haken zijn de prestatievelden vermeld die iets te maken hebben met zorgwoningen:

1. Leefbaarheid en sociale samenhang.
2. Preventieve ondersteuning jeugd.
3. Informatie, advies en cliëntondersteuning.
4. Mantelzorg en vrijwilligers.
5. Bevorderen deelname.
6. Verlenen individuele voorzieningen (woningaanpassingen).
7. Maatschappelijke opvang (huisvesting van daklozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld).
8. Openbare geestelijke gezondheidszorg.
9. Verslavingsbeleid.

#### **Modernisering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten**

Voor mensen die langdurige, zware zorg nodig hebben is er de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Gebleken is dat de uitvoering hiervan steeds complexer en ook steeds duurder is geworden. In 2003 heeft het Rijk daarom aanvullende regels gemaakt om de toegang tot de AWBZ te begrenzen en om meer marktwerking in de uitvoering van de zorg te bewerkstelligen.

Om vast te stellen welke mensen in aanmerking komen voor de AWBZ-zorg heeft het Rijk een indicatie-orgaan ingericht: het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). De toegang is beperkt door de zorgbehoefte van mensen die in aanmerking komen voor de AWBZ uit te drukken in zes functies: persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, of behandeling en verblijf. In de CIZ-functie 'behandeling en verblijf' is de woonvoorziening van de AWBZ begrepen. De CIZ-functie 'persoonlijke verzorging' is via de Wmo overgeheveld naar gemeenten. Gemeenten kunnen sinds deze overheveling via een aanbod van huishoudelijke diensten ondersteuning bieden aan personen met een ondersteuningsbehoefte op het vlak van de CIZ functie 'persoonlijke verzorging'.

De overige functies zijn in 2003 overgeheveld naar de zorgkantoren. Er zijn in Nederland 32 zorgkantoren. Ieder zorgkantoor hoort bij een zorgverzekeraar. Het Rijk heeft deze zorgverzekeraars aangewezen om het AWBZ-geld te verdelen over de zorgaanbieders. Het zorgkantoor sluit daartoe overeenkomsten met zorgaanbieders en bewaakt zo de omvang, variatie, kwaliteit en kosten van het zorgaanbod. De zorgkantoren mogen alleen zorg inkopen bij instellingen die door het CVZ (College voor Zorgverzekeringen) zijn toegelaten. Zorginstellingen kunnen zich bij het CVZ inschrijven voor één of meer zorgfuncties. Sinds 2003 mogen de zorginstellingen het totale pakket van de AWBZ-zorg extramuraal

aanbieden. Door meer mogelijkheden te bieden voor het bekostigen van extramurale zorg, zijn er betere voorwaarden ontstaan om mensen met een zware zorgbehoefte toch zelfstandig te laten wonen. Omdat de zorgkantoren het geld verdelen onder de aanbieders, spelen zij een belangrijke rol bij de extramuralisering van de zorg.

### **2.3 Regierol van gemeente**

In de vorige twee paragrafen 2.1 en 2.2 is geschetst wat er de afgelopen decennia is gebeurd op de terreinen van wonen en zorg. Op beide terreinen is sprake geweest van een decentralisatie van rijkstaken naar lokale partijen: de woningcorporaties, de zorgkantoren, en gemeenten. Deze decentralisatie maakt het mogelijk om het beleid voor zorgwoningen af te stemmen op de lokale situatie. Alle lokale partijen hebben eigenstandige taken, maar zijn voor het welslagen van hun taken mede afhankelijk van de ander. De rol die de gemeente speelt is in de loop der jaren veranderd van een actor die taken uitvoert in opdracht van het rijk naar een actor die moet bewerkstelligen dat maatschappelijke actoren hun taken uitvoeren op een manier die bij de lokale situatie past. De gemeente heeft een regisserende rol bij het beleid rond zorgwoningen.

### **2.4 Landelijke wet- en regelgeving**

De toenemende vergrijzing en de daarmee samenhangende toenemende vraag naar zorg zijn belangrijke drijfveren geweest om nadrukkelijk aandacht te vragen voor het te voeren beleid rond ouderen, zorg en wonen. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het (doen) realiseren van een bij deze ontwikkeling passend aanbod van voorzieningen voor wonen en zorg. In deze paragraaf besteden wij aandacht aan de landelijke wet- en regelgeving die de kaders aangeven over de volgende onderwerpen: waar kan gebouwd worden, hoe moet er gebouwd worden, welke doelgroepen zijn er en wie is verantwoordelijk.

#### **Waar bouwen?**

De belangrijkste wet, waarin is geregeld waar de gemeente zorgwoningen kan gaan bouwen is de Wet op de Ruimtelijke ordening (WRO). Deze wet regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en gewijzigd worden. De taken van de overheid (Rijk, provincie en gemeenten) en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen zijn in de WRO omschreven. Wie gaat bouwen of verbouwen, heeft met deze wet te maken. De WRO wordt op 1 juli 2008 vervangen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. In de aan de WRO gerelateerde regelgeving rond grondexploitatie (Grondexploitatiewet) en planschadeverhaal (Planschadewet) is geregeld dat gemeenten de mogelijkheid hebben om – bijvoorbeeld in het kader van een beoogde gebiedswijziging – zich gronden toe te eigenen, en de kosten voor het inrichten van gemeentelijke gronden te verhalen op de gebruikers.

#### **Hoe bouwen?**

In het Bouwbesluit en het grondstoffenbesluit zijn de belangrijkste kaders gegeven die van belang zijn voor de bouwtechnische en functionele randvoorwaarden waaraan de eventueel te bouwen zorgwoningen moeten voldoen. In de Monumentenwet is bepaald voor welke lijst met specifieke bouwwerken en gronden er beperkingen gelden rond sloop, renovatie of woningaanpassingen.

#### **Voor wie bouwen?**

In het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is geregeld welke doelgroepen expliciet aandacht moeten krijgen. In het BBSH gaat het om de primaire doelgroep van lage inkomens en om de doelgroep van personen die

zorg behoeven. De doelgroep van de Wmo bestaat uit personen die ondersteuning nodig hebben om zelfstandig te (kunnen blijven) wonen. De Wmo spreekt daarnaast gemeenten nadrukkelijk aan op hun zorgplicht tegenover een in psychosociaal opzicht zwakke doelgroep van daklozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld (vrouwenopvang). De AWBZ is er voor de doelgroep van personen die langdurig (> 1 jaar) extra zorg of begeleiding bij het wonen behoeven. Zowel vanuit het BBSH, de Wmo als de AWBZ kunnen initiatieven worden ontplooid om de bestaande woningvoorraad aan te passen aan veranderde eisen of aan de fysieke beperkingen van bewoners.

#### Wie is verantwoordelijk?

Via het BBSH, de Wmo en de AWBZ heeft het Rijk de belangrijkste spelers aangewezen, die de toegankelijkheid van de zorgwoning voor zwakke groepen moeten bewaken. De woningcorporaties, de gemeente en de zorgkantoren zijn alledrie verantwoordelijk voor het aanbod van de zorgwoningen. De woningcorporatie is verantwoordelijk voor nieuwbouw en woningaanpassing van de eigen woningvoorraad conform de wensen van de gemeente en voor de transitie van intramurale woonvoorzieningen naar extramurale woonvoorzieningen. De gemeente is verantwoordelijk voor kleine en middelgrote woningaanpassingen. Het zorgkantoor is mede verantwoordelijk voor de transitie van intramurale zorg naar extramurale zorg.

Het rijk heeft twee partijen aangewezen die de vraagzijde helder in beeld moeten brengen: het CIZ, dat de zorgzwaarte van AWBZ-cliënten objectief moet vaststellen en de gemeente, die objectief moet vaststellen bij welke beperkingen van bewoners er ondersteuning nodig is.

## 2.5 Overige randvoorwaarden

Naast de randvoorwaarden die voortvloeien uit de regels die de wetgever de gemeenten en de andere spelers in dit veld heeft opgelegd, zijn er nog andere randvoorwaarden die een interveniërende rol spelen bij het welslagen van het beleid rond zorgwoningen. Deze komen in de onderstaande paragrafen aan bod.

### 2.5.1 Extra financiële middelen

Een belangrijke randvoorwaarde voor het door gemeenten te voeren beleid rond zorgwoningen is de beschikbare financiële ruimte. Naast de algemene middelen uit het gemeentefonds, de beschikbare Wmo-budgetten en de (historisch bepaalde) verdeling van de middelen voor de AWBZ worden er vanuit het Rijk extra middelen aan gemeenten verstrekt in het kader van het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Met deze FES-middelen wil het Rijk een extra impuls geven aan de volgende thema's: bereikbaarheid, vitaliteit steden, milieu, ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit, kennis. Het investerings-thema Vitaliteit Steden heeft als doelstelling de economische structuur in de steden te versterken en de leefbaarheid in de steden te vergroten. Extra investeringsmiddelen zijn voorts toegevoegd aan de meerjarenprogramma's voor grotestedenbeleid. Zorgwoningen kunnen deel uitmaken van dergelijke investeringsprogramma's. Voor Amsterdam komen de extra investeringsmiddelen uit op ongeveer € 2,4 miljard (Tabel 2.1).

Tabel 2.1 Ontvangsten Amsterdam

Financieringsbron	€ miljoen
ISV	567
GSB II	1.700
Nieuwe Sleutel Projecten	139
<b>Totaal</b>	<b>2.406</b>

### 2.5.2 Herstructurering als randvoorwaarde

Alle gemeenten vatten zo nu en dan een plan aan om een groter gebied geheel te herstructureren. Herstructurering kan door gemeenten worden ingezet als een woningmarktstrategie, en is daarnaast ook een vorm van bevolkingspolitiek. De herstructurering kan mede zijn gericht op het veranderen van de bevolkingsamenstelling van de buurt. Deze bevolkingsveranderingen worden vooral bepaald door de aard en de ingrijpendheid van de fysieke maatregelen.<sup>3</sup> In de volgende twee longitudinale studies is dat aangetoond.

RIGO en SEO<sup>4</sup> hebben onderzocht welke effecten de gemeentelijke inspanningen op het terrein van herstructurering van wijken met zich mee hebben gebracht. Zij constateren dat de fysieke verbetering in woningvoorraad en woonomgeving kan leiden tot welvaartsverhoging en daarmee tot een verbetering van de woonkwaliteit. De investeringen leiden tot een hogere waarde van woningen en tot een hoger woongenot. Soms betreffen investeringen infrastructuur en kunnen de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid verbeteren. De verbeteringen kunnen bovendien leiden tot een reeks van effecten op de leefbaarheid, kansen op de arbeidsmarkt, verbetering van het voorzieningenniveau in de wijk en andere voordelen. Een deel van deze effecten is het gevolg van bevolkingsuitwisseling: hogere inkomensgroepen komen de wijk in, lagere inkomensgroepen vertrekken. Dit betekent dat in andere wijken mogelijk een negatief effect optreedt. De onderzoekers wijzen ook op een mogelijke toename van bestedingen door bewoners en een daling van kosten van andere voorzieningen omdat er nu bijvoorbeeld minder overlast is.

Karin Wittebrood en Tom van Dijk (2007)<sup>5</sup> hebben een longitudinale studie uitgevoerd naar herstructurering. In hun studie is een vergelijking gemaakt tussen vergelijkbare wijken met en zonder herstructurering. Door een controlegroep te introduceren kunnen de onderzoekers de gevolgen van de herstructurering beter isoleren van overige maatschappelijke ontwikkelingen. De onderzoekers constateren dat fysiek ingrijpen in de woningvoorraad vooral doeltreffend kan zijn om de sociale samenstelling van de bevolking te veranderen. Daarmee kan het aandeel 'kansarmen' in de buurt verminderen. De invloed van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid in een buurt is beperkt en draagt nauwelijks bij tot de afname van criminaliteit en verloedering. Verder is aangetoond dat verschillen in leefbaarheid en veiligheid tussen buurten vooral zijn terug te voeren op verschillen in kenmerken van bewoners. De buurt als sociale context is minder belangrijk dan werd verondersteld.

Bovenstaande onderzoeken laten zien dat herstructurering een krachtig middel is om ingrijpende wijzigingen aan te brengen in de woningvoorraad, de samenstelling van de populatie in de buurt, de leefbaarheid van de wijk en de passendheid van het voorzieningenaanbod. Bij de onderzochte herstructurering lag het accent van de positieverbetering op de doelgroep van kansarme inwoners. Hetzelfde middel kan natuurlijk ook ingezet worden met het oog op de doelgroep van inwoners met beperkingen.

### 2.5.3 Het faciliteren van maatschappelijk draagvlak

Wanneer de gemeente niet de enige partij is die zeggenschap heeft over een beleidsdomein, is er een vehikel nodig waarbinnen het mogelijk wordt om draagvlak te stimuleren voor de beoogde verandering. Het ministerie van BZK koppelt dit verschijnsel aan de zogenaamde ‘regisseursrol’ van de gemeente. Het ministerie van BZK<sup>6</sup> heeft een leidraad ter beschikking gesteld over de manier waarop gemeenten invulling kunnen geven aan hun regierol. De leidraad is gebaseerd op eerder onderzoek naar het verband tussen verschillende manieren van sturen en de effectiviteit daarvan<sup>7</sup>. De leidraad beschrijft verschillende typen regierollen met daarbij behorende doelen en omstandigheden: uitvoeringsgericht regisseren, beheersingsgericht regisseren, visionair regisseren, of faciliterend regisseren. Het faciliteren van een infrastructuur, waarbinnen grootstedelijke en lokale partijen (bewonersorganisaties, corporaties, particuliere verhuurders, zorgkantoren, welzijnsinstellingen, stadsdelen en gemeente) elkaar kunnen polsen, en ontmoeten is een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van het beleid rond zorgwoningen. Het (tijdelijk) overdragen van taken en bevoegdheden is daarbij een essentiële randvoorwaarde om bestuurlijke slagkracht te genereren.

### 2.5.4 Sturingsfilosofie van de gemeente Amsterdam

Uitgangspunt bij de Amsterdamse sturingsfilosofie is een zo groot mogelijke autonomie van de stadsdelen. Om dit te bewerkstelligen is bij het vaststellen van het takenpakket van de stadsdelen uitgegaan van het uitgangspunt dat de stadsdelen in principe bevoegd zijn om alle gemeentelijke taken uit te voeren tenzij het niet anders kan. De regelgeving vanuit de centrale stad is erop gericht dat alle stadsdelen zich bij de uitvoering van deze taken in een gelijke uitgangspositie bevinden. Als uitvloeisel van dit gelijkheidsideaal is ervoor gekozen om de gemeentelijke bevoegdheden op de terreinen van gemeentebelastingen en grondexploitatie centraal aan te sturen. Volgens dit zelfde gelijkheidsbeginsel is de gemeentelijke regelgeving rond verordeningen, vergunningen en legesheffingen geüniformeerd. Deze sturingsfilosofie brengt met zich mee dat er vijftien gemeentelijke partijen zijn (de veertien stadsdelen en de centrale stad) die de gemeentelijke regietaak ter hand moeten nemen.

Het proces van autonomieversterking van de stadsdelen heeft zich afgespeeld in een maatschappelijke omgeving, waar – mede als gevolg van het decentraliseren van rijkstaken en het bevorderen van marktwerking – sprake is geweest van een sterke mate van schaalvergroting. Zorgaanbieders, welzijnsinstellingen en woningcorporaties zijn via fusies en bestuurlijke samenwerkingsvormen steeds groter (en daarmee ook professioneler en machtiger) geworden. De natuurlijke grenzen van de zorgmarkt, de welzijnsmarkt en de woningmarkt overschrijden die van de stadsdelen ruimschoots. Door de verschillen in schaalgrootte, professionaliteit en territoriale begrenzingen van de gemeentelijke partijen enerzijds en de maatschappelijke partijen anderzijds is er sprake van een tweede complicerende factor bij het tot stand brengen van een evenwichtig aanbod van zorgwoningen in Amsterdam: de politiek bestuurlijke organisatie van de stad sluit niet aan op de organisatie van het maatschappelijke veld.



## 3 Sturingsinstrumenten van gemeenten

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten bij de uitoefening van hun regierol, de sturingsinstrumenten. Het sturingsinstrumentarium van gemeenten kan op verschillende manieren worden geclassificeerd:

- Naar de fasering van het beleidsproces: strategisch, tactisch en operationele maatregelen.
- Naar de inhoudelijke kenmerken van de instrumenten: juridisch, economisch, of sociale instrumenten.
- Naar de doelgerichtheid van de instrumenten: het instrument is gericht op een verbetering van de kwantiteit, de kwaliteit, of de toegankelijkheid van de woningen.

Bij een categorisering van de instrumenten naar de fasering van het beleidsproces gaat het om een koppeling van de instrumenten aan de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Raad (strategisch sturen), B&W (tactisch sturen) of het ambtelijk apparaat (operationeel sturen). Bij een categorisering van de instrumenten naar inhoud gaat het om de intrinsieke kracht van het instrument. Die kracht kan zijn gelegen in het reguleren van het gedrag van maatschappelijke partijen via verbod en toezicht (juridisch), via omkopen en verleiden (economisch) of via overreden en samenwerken (sociaal). Een categorisering naar de doelgerichtheid van de instrumenten ten opzichte van de woningmarkt laat het verband zien tussen het instrument en bepaalde elementen van de woningmarkt: een verbetering van de kwaliteit, een verbetering van de toegankelijkheid voor de doelgroep of een verbetering van de kwantiteit van het aantal geschikte woningen. Het kenmerk 'kwaliteit' verwijst naar de mate waarin de woning is afgestemd op bewoning door personen met fysieke of psychische beperkingen. Het kenmerk 'toegankelijk' verwijst naar de betaalbaarheid en de toewijzing van de woning. Het kenmerk 'kwantiteit' verwijst naar het aantal beschikbare woningen in relatie tot de omvang van vraag ernaar.

In de navolgende paragrafen zullen wij de instrumenten ordenen naar fasering in het beleidsproces, en daarbij eveneens aandacht schenken aan de doelgerichtheid van de maatregel. Bij het ordenen van het beleidsproces zijn drie soorten procesopbrengsten te onderscheiden:

- Nieuwbouw, vernieuwbouw of grootschalige renovatie: hierbij gaat het om een geheel nieuw te bouwen woning of een ingrijpende verbouwing.
- Woningaanpassing: hierbij gaat het om kleine of grotere fysieke aanpassingen aan een bestaande woning.
- De woonomgeving: hierbij gaat het om het geschikt maken van de woonomgeving aan bewoners met een lichamelijke of psychische beperking. De woonomgeving omvat de fysieke infrastructuur van openbare wegen, pleinen en parken en de voorzieningeninfrastructuur (waaronder bushaltes, zorgvoorzieningen en winkels).

In de navolgende tabel (Tabel 3.1) zijn de instrumenten en de daarbij gehanteerde ordeningsprincipes bij elkaar geplaatst, waarna een toelichting volgt.

Tabel 3.1 Ordening sturingsinstrumenten gemeente

	Nieuwbouw	Aanpassing	Woonomgeving
<b>STRATEGISCH NIVEAU</b>			
<i>Vorbereiding en besluitvorming</i>			
• Probleemanalyse	X	X	X
• Visie ontwikkeling	X	X	X
• Globale planvorming + middeleninzet	X	X	X
<b>TACTISCH NIVEAU</b>			
<i>Uitvoering</i>			
• Uitvoeringsorganisatie	X	X	X
• Uitwerking in bestemmingsplannen	X	-	X
<b>OPERATIONEEL NIVEAU</b>			
<i>Concrete uitwerking van:</i>			
• verstrekken voorzieningen	-	X	-
• fysieke infrastructuur	-	-	X
• bouwplan woning(en)	X	-	-
• infrastructuur voorzieningen	X	-	X
<b>OUTPUT</b>			
• Woningtoewijzing	X	-	-
• Zorgwoning	X	X	X
<b>EFFECT</b>			
• Evenwicht vraag en aanbod	X	X	X

### 3.2 Strategische sturingsinstrumenten

Het ontwikkelen van beleid op het terrein van wonen en woonomgeving is per definitie gebonden aan een lange termijn. Inrijpende veranderingen in de woningvoorraad om wat voor reden dan ook veronderstellen een lange termijn visie over de ontwikkelingen die op middenlange en lange termijn te verwachten zijn en over de richting waarin de gemeente, de wijk, de woningcorporatie zich wil gaan ontwikkelen. De woonfunctie van de stad is onderdeel van deze lange termijnvisie. De vraag of zorgwoningen specifiek aandacht vragen binnen dit lange termijn beleid is afhankelijk van de te verwachten ontwikkelingen op het terrein van de vraag naar en het aanbod van dit type woningen.

#### 3.2.1 Toekomstverkenningen

Prognoses kunnen worden ingezet om de te voorziene toekomst vooraf inzichtelijk te maken. Met behulp van scenariostudies kan inzichtelijk worden gemaakt welke toekomstige effecten te verwachten zijn bij verschillende soorten typen van aanpak van het probleem.

#### 3.2.2 Monitoren vraag en aanbod

Het monitoren van vraag en aanbod is een belangrijk instrument met behulp waarvan de gemeente kan signaleren of er op de lokale woningmarkt tekortkomingen zijn. Sterk stijgende verkoopprijzen, leegstand, overbewoning en onrechtmatige bewoning zijn signalen dat de aansluiting tussen vraag en aanbod niet optimaal is. Demografische veranderingen (zoals een sterke toename of afname van de bevolking, veranderingen in huishoudsamenstelling, vergroening of vergrijzing van de bevolking) kunnen veranderingen aan de vraagzijde met zich meebrengen.

Als basis voor het monitoren van vraag en aanbod op de woningmarkt ten behoeve van een gemeentelijk ruimtelijk beleid fungeert doorgaans een brede set van woningkenmerken, die samen de volgende indicatoren dekken: de woningvoorraad, de woningkwaliteit, de woningmarkt, stedelijke vernieuwing, de woonomgeving (leefbaarheid, veiligheid, voorzieningenniveau, openbare ruimte), betaalbaarheid en woonwensen.

### 3.2.3 Visie, planvorming en middeleninzet

De beleidsvoorbereiding eindigt met de besluitvorming over een visiedocument, een globaal plan en de daarbij behorende middeleninzet. Wanneer relevante partijen (woningcorporaties, maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties, potentiële investeerders) zo vroeg mogelijk bij het tot stand brengen van de visie ontwikkeling worden betrokken is de kans op successen bij de uitvoering het grootst. Partijen kunnen immers in de beginfase meedenken over de mogelijkheden die er zijn om samen te gaan werken.

Woningcorporaties hebben los van de plannen van de gemeente ook hun eigen visies voor de toekomst. Om de eigen organisatie te continueren is ten minste vervangende nieuwbouw van het vastgoed noodzakelijk. Nieuwbouw en verbouw van woningen zullen op initiatief van woningcorporaties, projectontwikkelaars en eigenaren altijd plaatsvinden, ook als de gemeente daar geen beleid op maakt.

### 3.2.4 Evaluatie

Bij het besluit om een plan ten uitvoering te brengen past ook het vastleggen van de manier waarop verantwoording wordt afgelegd over de gang van zaken rond de uitvoering van het beleid. Het gaat daarbij om het globaal vastleggen van momenten van tussentijdse rapportage, het formuleren van richtlijnen voor de verdere concretisering van de plannen evenals richtlijnen voor de informatievoorziening rond de voortgang.

## 3.3 Tactische en operationele sturingsinstrumenten

Voor de uitvoering van het beleid rond zorgwoningen is een uitvoeringsorganisatie nodig. Bij de uitvoering van het beleid zijn de volgende partijen betrokken: de gemeente, de stadsdelen, de woningcorporaties, huiseigenaren, de zorginstellingen, projectontwikkelaars en bewoners (organisaties). Deze partijen kunnen los van elkaar elk hun eigen primaire taak uitoefenen. Partijen kunnen ook in een samenwerkingsverband (overlegstructuur, projectstructuur, vereniging, tijdelijke stichting of tijdelijke firma) gezamenlijk werken aan een zelfde project. Indien men kiest voor een samenwerkingsverband is een heldere projectstructuur, waarin is vastgelegd wie wat wanneer gaat doen, urgent.

Bij het in stand houden, renoveren en vernieuwen van de woningvoorraad in de sociale sector spelen woningcorporaties een cruciale rol. De taken van de woningcorporaties zijn geregeld in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) uit 1993 en de aanvullingen die daar later op gemaakt zijn. Deze taken zijn het passend huisvesten van de aandachtsgroep, kwalitatief in stand houden van het woningbezit, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, waarborgen van de financiële continuïteit, bevorderen van de leefbaarheid (sinds 1997) en het bieden van huisvesting aan ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001).

Tot 1995 waren objectsubsidies van het Rijk het belangrijkste sturingsmiddel om woningcorporaties te bewegen tot nieuwbouw, renovatie of aanpassing van de woningvoorraad. Sinds de woningcorporaties zijn verzelfstandigd verstrekt de rijksoverheid geen objectsubsidies meer. Van de corporaties wordt verwacht dat zij onrendabele investeringen voor het sociale segment financieren met rendementen uit het duurdere segment of uit de verkoop

van woningen. Gebleken is dat de investeringen in nieuwbouw van corporaties sinds de verzelfstandiging stagneren, terwijl hun vermogen toeneemt.

### 3.3.1 Structuurplan

Structuurplannen en bestemmingsplannen zijn voor gemeenten belangrijke sturingsinstrumenten bij het ordenen van de gemeentelijke infrastructuur voor wonen, voorzieningen, wegen en groen. Aan het maken van een structuurplan en de daaraan gerelateerde bestemmingsplannen gaat doorgaans het formuleren van een visie over de beoogde ichting van het beleid vooraf.

### 3.3.2 Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. In het plan staat welke grond bebouwd mag zijn en wat de bestemming van de percelen en de openbare ruimte in het gebied is (wegen, groenvoorzieningen, woningen, winkels, scholen, en dergelijke). Wanneer een perceel bestemd is voor woningen, kan de gemeente ook aangeven welk deel van die woningen is bestemd als koopwoning en welk deel behoort tot de sociale sector. Het kenmerk 'zorgwoning' wordt doorgaans niet gemaakt in bestemmingsplannen.

De juridische basis voor het bestemmingsplan is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Een bestemmingsplan is bindend voor alle partijen binnen de gemeente: burgers, instellingen, bedrijven en de gemeente zelf. Het in een vroeg stadium betrekken van relevante partijen bij het tot stand komen van een bestemmingsplan voorkomt vertraging bij de uitwerking van het bestemmingsplan in de latere bouwplannen. In principe moet een bestemmingsplan elke tien jaar opnieuw worden geactualiseerd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) beschouwen de aanwezigheid van actuele bestemmingsplannen als belangrijke indicator voor goed presterende gemeentebesturen.<sup>9</sup> De nieuwe WRO, die naar verwachting per 1 juni 2008 wordt ingevoerd, stelt het actualiseren van de bestemmingsplannen om de 10 jaar verplicht. Op het niet nakomen van deze verplichting staat een sanctie (de gemeente mag dan geen leges meer heffen).

Past een bouwplan voor nieuwbouw of woningaanpassing niet in het bestemmingsplan, dan kan de gemeente onder bepaalde voorwaarden vrijstelling verlenen. In de WRO zijn daartoe twee procedureregelingen gegeven (Artikel 17 en 19). Via de Artikel 19 procedure kan de gemeente een vrijstelling verlenen voor een bouwplan, terwijl dat plan niet past in het bestemmingsplan. De gemeente moet dan wel een goede ruimtelijke onderbouwing geven van de vrijstelling. Via de Artikel 17 procedure kan de gemeente een tijdelijke vrijstelling verlenen. Deze vrijstelling duurt maximaal vijf jaar. Een tijdelijke vrijstelling is opportuun wanneer er – vooruitlopend op een gedetailleerde invulling van het bestemmingsplan – bouwplannen zijn die passen binnen de beoogde richting van het bestemmingsplan.

Er zijn drie mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen op het bestemmingsplan: inspraak, bezwaar of beroep. Hoe meer omstreden de gemeentelijke plannen zijn, hoe meer verzet er te verwachten is vanuit de samenleving. Hoe zwakker maatschappelijke partijen zijn hoe minder zij zich zullen verzetten. De doelgroep van bewoners van zorgwoningen is per definitie een relatief zwakke partij op de woningmarkt. De gemeente zal vanuit haar zorgtaak voor de zwakste groepen er extra op toe moeten zien dat de belangen deze doelgroep bewaakt worden.

### 3.3.3 Bouwverordening

In de gemeentelijke bouwverordening is voorgeschreven aan welke eisen bouwplannen (zowel nieuwbouw als renovaties) moeten voldoen. Naast bouwtechnische eisen gaat het om eisen op de terreinen van milieu en veiligheid. De veiligheidseisen rond openbaar toegankelijke gebouwen zijn doorgaans iets strenger dan die van gebouwen die bedoeld zijn voor privégebruik. Een heldere en eenduidige communicatie over de gemeentelijke eisen rond bouwen kan ertoe bijdragen dat er geen onnodige vertragingen gaan ontstaan bij nieuwbouw of ingrijpende verbouw van zorgwoningen.

### 3.3.4 Bouwvergunning

Als een bouwplan past in het bestemmingsplan en getoetst is aan de eisen uit het Bouwbesluit, de bouwverordening en aan de eisen van de lokale welzijnscommissies, kan de gemeente besluiten tot het verstrekken van een bouwvergunning. Gemeenten zijn bevoegd om leges te heffen voor het verstrekken van de bouwvergunningen. Ook hierbij geldt dat heldere spelregels, en één loketfunctie voor de aanvragers van bouwvergunningen bijdragen tot een snelle voortgang in de realisatie van bouwplannen.

### 3.3.5 Bouwleges

De leges voor bouwvergunningen zijn bedoeld om alle kosten te dekken die de gemeente maakt om de vergunningen te verstrekken. Gemeenten hebben daartoe een tarievenstelsel ontwikkeld, dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Het tariefstelsel is doorgaans een gestaffeld systeem van leges, dat gekoppeld is aan de geraamde kostprijzen van de nieuwbouw of verbouw. Bouwleges zijn vastgelegd in een legesverordening, waarin ook alle legestarieven zijn opgenomen. De gemeenteraad kan besluiten om voor een bepaald soort objecten geen leges te heffen. Verzorgingshuizen, sociale woningbouw of zorgwoningen kunnen bijvoorbeeld vrijgesteld zijn van legesheffing.

Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de tarieven voor bouwprojecten in dezelfde prijsklasse. Deze verschillen ontstaan door verschillen in kostentoekening en het gehanteerde staffelsysteem. Wanneer de geheven leges niet meer in verhouding staat tot de inspanningen die de gemeente levert kan de Raad van State de legesheffing teniet doen.

### 3.3.6 Fysieke woonomgeving

Wijkgebonden groenvoorzieningen, verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de openbare ruimte, het verbeteren van de bereikbaarheid van zorgvoorzieningen, haltes voor openbaar vervoer, winkels en sociaal culturele voorzieningen zijn de maatregelen die ingezet kunnen worden voor een betere omgevingskwaliteit. Een toegankelijk voorzieningenaanbod in de directe woonomgeving is voor ouderen en gezinnen met jonge kinderen een belangrijke randvoorwaarde van de geschiktheid van de woning. Alleenstaanden en huishoudens met opgroeiende kinderen zijn minder georiënteerd op het voorzieningenaanbod in de directe woonomgeving. De volgende soorten initiatieven zijn relevant voor de woonomgeving van de doelgroep voor zorgwoningen:

- het ondersteunen van initiatieven voor woongroepen voor de doelgroep via bemiddeling of faciliteren van de corporaties;
- beheer openbare ruimte (maatregelen om de toegankelijkheid en/of sociale veiligheid van de openbare ruimte te verbeteren);
- het verbeteren parkeervoorzieningen voor de doelgroep (bijvoorbeeld via parkeerkaarten of -plekken voor verzorgend personeel of mantelzorg);
- woon-werk woningen (voor verzorgend personeel);
- subsidieregeling voor de verbetering van voorzieningen in de buurt;
- het inrichten van hangplekken of ontmoetingsplaatsen voor de doelgroep.

### 3.3.7 Zorginfrastructuur

Een bepaald soort zorgwoning (bijvoorbeeld woningen in een beschermde woonomgeving) veronderstelt dat er binnen een vooraf bepaalde straal een zorgcentrum aanwezig is. Het concept om mensen die zorg nodig hebben te laten wonen op een plek in de nabijheid van de arbeidslocatie van het verzorgend personeel komt voort uit het door verpleeg- en verzorgingshuizen gevoerde extramuraliseringsbeleid. Dit zorgconcept brengt een beperking van het potentieel aantal geschikt te maken zorgwoningen met zich mee.

Bij een zorgconcept dat is gericht op een zo groot mogelijke spreiding van het verplegende en verzorgende personeel (via verpleegwoningen, verrijdbare zorgcentra, snelle vervoersroutes door de stad voor artsen) is een groter aandeel van de woningvoorraad geschikt te maken als zorgwoning. De best passende zorginfrastructuur voor een stad is afhankelijk van de fysieke beperkingen van het stedelijk gebied, kenmerken en spreiding van inwoners en de omvang en beschikbaarheid van het zorgaanbod en niet in de laatste plaats de medewerking van het plaatselijke zorgkantoor.

### 3.3.8 Infrastructuur maatschappelijke ondersteuning

Via de Wmo hebben gemeenten alle financiële en regulerende instrumenten in handen gekregen om een dekkende en vraaggestuurde maatschappelijke ondersteuningsstructuur te realiseren. Gemeenten kunnen via de verordening Wmo de vraagzijde beïnvloeden en via subsidies aan vervoerders, instellingen voor maatschappelijke opvang, instellingen voor huishoudelijke zorg en welzijnsinstellingen kunnen zij de aanbodzijde reguleren.

### 3.3.9 Corporaties aansturen

Gemeenten kunnen prestatieafspraken maken met de woningcorporaties.<sup>10</sup> Gemeenten kunnen via bestemmingsplannen en de daaraan gekoppelde bouwvergunningen proberen de corporaties in beweging te krijgen. Gemeenten kunnen ook hun grondpositie inzetten als middel. Ten slotte kunnen gemeenten iets meer concurrentie tussen aanbieders stimuleren via bijvoorbeeld biedprocedures, waarin de realisatie van het sociale bouwproject naar de beste bieder gaat, hetzij projectontwikkelaar of woningcorporatie.

#### Grondbeleid

De mogelijkheid voor gemeenten om grond te verwerven is sinds 2004 verruimd. Vanaf die datum mogen gemeenten gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze wet geeft gemeenten het recht om te besluiten dat zij bij aankoop van grond voorrang willen hebben. Gemeenten kunnen hun grondpositie inzetten om extra middelen te genereren en daarnaast hun sociale doelen op het terrein van wonen beter te bereiken. Gemeenten maken winst op de grondexploitatie voor koopwoningen; deze winst wordt vervolgens ingezet om de grond voor sociale woningbouw tegen kostprijs of onder de kostprijs aan te bieden aan woningcorporaties. Doordat de grondopbrengsten in het koopsegment de afgelopen jaren sterk zijn gestegen, is bij gemeenten een negatieve prikkel ontstaan om sociale huurwoningen te laten bouwen. De kans bestaat dat het eigenbelang (meer inkomsten genereren) ten koste zal gaan van het algemene belang (een evenwichtige woningvoorraad van voldoende kwaliteit). Woningcorporaties op hun beurt zijn doorgaans niet bereid om de marktwaarde te betalen voor bouwgrond. Overigens kunnen grondposities van gemeenten ook een negatieve rol spelen bij nieuwbouw of herstructurering.<sup>11</sup> Historische afspraken (bijvoorbeeld erfpachtconstructies voor een periode van 100 jaar of langer) en waardedaling van de grond kunnen ertoe bijdragen dat nieuwbouw nauwelijks meer tot stand komt.

Wanneer de gemeente grond in eigen bezit heeft, kan de gemeente als grondeigenaar de woningbouwplannen van de corporatie in grote mate beïnvloeden en op aantallen en typen woningen sturen. Hierbij zijn de grondposities doorgaans in erfpacht uitgegeven. Als de grond van een huurwoning in erfpacht is gegeven, kan de huurwoning niet gemakkelijk worden verkocht. Via een erfpachtconvenant tussen gemeente en corporatie kan worden geregeld dat corporaties gronden opnieuw mogen inrichten of woningen mogen verkopen tegen gunstige voorwaarden. Dit sturingsmiddel biedt daarmee de mogelijkheid om extra financiële prikkels toe te voegen aan de corporaties.

#### Afspraken en convenanten met corporaties

In de evaluatie van Vinex-wijken is de werking van het instrument ‘convenant’ beoordeeld. In de hier onderzochte convenant-vorm zijn afspraken tussen het Rijk en lagere overheden vastgelegd over concreet te behalen prestaties gedurende de planperiode. Extra financiële middelen waren eveneens onderdeel van de convenanten. Gebleken is dat de koppeling van financiële middelen aan in de convenanten vastgelegde afspraken een goed hulpmiddel is om de beoogde doelen binnen de daartoe gestelde termijnen te behalen. Nadeel van dit sturingsmiddel is de inflexibiliteit (bijsturing of aanpassing aan een veranderde situatie blijkt niet mogelijk te zijn) en het ontbreken van sanctiemogelijkheden als één of meer partijen zich niet aan de afspraken houdt.<sup>12</sup>

#### Subsidies gericht op de aanbodzijde

Gemeenten kunnen het instrument ‘subsidie’ inzetten als sturingsoptie bij het over de streep trekken van partners (corporaties, projectontwikkelaars) om tot nieuwbouw of verbouw van de woning te komen. Dit instrument kan – mits doelgericht en situatiegebonden ingezet – een positieve bijdrage leveren aan het tot stand komen van de beoogde vernieuwing, verandering of uitbreiding van de woningvoorraad.<sup>13</sup> Gegeven de grote vermogens van corporaties is van het subsidie-instrument niet per definitie een positief effect te verwachten.

### 3.4 Maatschappelijk effect

Het maatschappelijk effect dat met het beleid rond zorgwoningen is beoogd, is een evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod. Dit evenwicht houdt in dat de woningen in kwalitatieve zin compensatie bieden aan de beperkingen van de bewoners, dat het aantal geschikte woningen even groot is als de vraag ernaar en dat er woningen zijn voor inwoners van alle inkomensklassen.

#### 3.4.1 Betaalbare zorgwoningen

De kosten van een zorgwoning mogen geen obstakel vormen voor bewoners met een laag inkomen. Het Rijk gaat er immers van uit dat geschikt wonen bereikbaar moet zijn voor iedereen. Om de betaalbaarheid van de woning te beïnvloeden zijn er maatregelen, gekoppeld aan de bewoner, de woning, de locatie van de woning of de woningeigenaar (particulier dan wel woningcorporatie).

#### 3.4.2 Fiscale maatregelen

Via fiscale maatregelen als huurtoeslag, huurwaardeforfait en hypotheekrenteaftrek bewaakt het Rijk de betaalbaarheid van de woning. Gemeenten kunnen hieraan extra financiële prikkels toevoegen, mits de gemeentelijke tegemoetkoming in de woonlasten is vastgesteld op basis van individuele behoeften.

### 3.4.3 Regelgeving huurprijzen

Via regelgeving rond huurverhoging beïnvloedt het Rijk de betaalbaarheid van de woning. Gemeenten kunnen via subsidies de betaalbaarheid verscherpen.

### 3.4.4 Subsidies via bewoners

Gemeentelijke maatregelen, gericht op de betaalbaarheid van de woning kunnen zijn ingebed in het binnen de gemeente gevoerde armoedebeleid, minimabeleid of Wmo-beleid. Vormen van gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen zijn een verhoging van het inkomen (extra financiële ondersteuning in specifieke gevallen) of een verlaging van de kosten (kortingen op gemeentebelasting of de eigen bijdrageregeling).

Ook objectgebonden subsidies (voor woningaanpassing) kunnen zijn gekoppeld aan de bewoner. Woningaanpassingen die verlopen volgens de voormalige WVG / huidige Wmo zijn een voorbeeld van dergelijke aan bewoners gekoppelde objectsubsidies.

### 3.4.5 Extra medefinanciering corporaties uitlokken

Via gebiedsgebonden subsidies, objectgebonden subsidies, kortingen op gemeentebelastingen, of gezamenlijk gedragen extra investeringen, het stimuleren van deels koop en deels huur bij nieuwe woningen kan de gemeente de corporatie prikkelen om extra aandacht te besteden aan de betaalbaarheid van de zorgwoningen.

### 3.4.6 Rechtvaardige verdeling van zorgwoningen

Ouderen die in een zorgwoning wonen, wonen er maar kort. Hun leeftijd brengt met zich mee dat er nog weinig jaren resten. Woningcorporaties kunnen mensen met specifieke kenmerken (leeftijd bijvoorbeeld) voorrang geven bij de toewijzing van de zorgwoningen. Sommige gemeenten hebben met hun corporaties afgesproken om de toewijzing van zorgwoningen te laten verlopen via het Wmo zorgloket. Dat is de plaats waar bewoners met fysieke beperkingen zich melden met een verzoek om ondersteuning bij wonen, vervoer of huishouden. Voordeel van het samenvoegen van de loketfunctie voor woningverdeling met het loket voor maatschappelijke ondersteuning is dat de gemeente een relatief constant beeld kan opbouwen van de vraag- en aanbodzijde van zorgwoningen.

### 3.4.7 Flexibilisering van de woningmarkt

Hoe meer woningen geschikt zijn (te maken) als zorgwoning en hoe sneller aanpassingen van de woningen of doorstroom naar geschikte woningen te realiseren zijn, hoe kleiner het verdeelvraagstuk wordt. Via een aantal maatregelen kan worden bevorderd dat de woningmarkt meer flexibel kan reageren op veranderde eisen en kenmerken van bewoners. Voorbeelden van dit type maatregelen zijn: het bevorderen van doorstroom via een grotere diversiteit van het aanbod, het versnellen van procedures voor woningsplitsing en samenvoeging of het levensloop bestendig bouwen van alle nieuwbouwwoningen. Via snelle procedures voor splitsing en samenvoeging kunnen tijdelijk kangoeroe woningen ontstaan. Dit zijn woningen, waarbij de kinderen gedurende de laatste levensfase van hun ouders weer dicht bij hun ouders kunnen wonen, waardoor mantelzorg mogelijk wordt.

### 3.4.8 Woningaanpassingen

Via objectgebonden subsidies voor woningaanpassingen of het opplussen van woningen kan een groot deel van de bestaande woningvoorraad geschikt gemaakt worden voor bewoning door mensen met beperkingen. Versnelde procedures voor het toewijzen van mantelzorgwoningen in de nabijheid van de aangepaste woning kan ertoe bijdragen dat ook de benodigde zorg sneller in de nabijheid van de woning kan worden aangeboden.



Woningcorporatie de Alliantie Eemvallei is in Amersfoort gestart met kant-en-klare zorgkamers, die worden aangesloten op een bestaande woning. De unit voorkomt gedwongen verhuizingen van mensen met een zorgvraag. Zij kunnen langer in hun huidige woning blijven wonen. De zorgkamer wordt kant-en-klaar aangesloten op een bestaande woning. De begane grond wordt daardoor vergroot met een slaapkamer en bijbehorende sanitaire ruimte. Alle voorzieningen zijn gelijkvloers en drempelloos. Omdat de unit in een fabriek wordt gebouwd ontstaat minder overlast voor de omgeving en kan een woningaanpassing sneller worden uitgevoerd. De voorzieningen zijn flexibel. Er is een in hoogte en breedte verschuifbare wastafel en ook het toilet is in hoogte en breedte verstelbaar. De unit kan desgewenst worden geleverd met een in het plafond ingebouwde rails voor een plafondtil-lift. Omdat de unit verplaatsbaar is, kan hij na gebruik weer ingezet worden bij een volgende gebruiker aan een andere woning.

### **3.5 Conclusie**

In het voorafgaande hebben wij enkele sturingsinstrumenten de revue laten passeren. De strategische sturingsinstrumenten zijn van nut in de fase van beleidsvoorbereiding. Zij zijn gericht op het voorzien van relevante ontwikkelingen, en op het signaleren van tekortkomingen. De signalen uit de samenleving leiden tot een visiedocument, waarin belangen zijn afgewogen en de raad tot besluiten voor de lange termijn kan komen.

Met behulp van tactische en operationele sturingsinstrumenten wordt de uitvoering gerealiseerd. De uitvoering is gericht op het realiseren van kwantitatief voldoende beschikbare zorgwoningen via sturingsmiddelen als bestemmingsplannen, verordeningen leges, en via maatregelen om woningcorporaties of projectontwikkelaars aan te sturen. Maatregelen, gericht op de kwaliteit van de zorgwoning hebben betrekking op het bevorderen van een op de doelgroep afgestemde woonomgeving, voorzieningeninfrastructuur en op het flexibel (kunnen) aanpassen van de woning aan veranderde zorgbehoeften van de bewoners. Maatregelen, gericht op de toegankelijkheid van de zorgwoning betreffen maatregelen die de betaalbaarheid bevorderen en maatregelen om het (her)verdelen af te stemmen op de doelgroep.

Tabel 3.2 *Overzicht sturingsinstrumenten*

Instrument	doelgerichtheid	conditie
<b>1 Strategische sturingsinstrumenten</b>		
Toekomstverkenningen	ontwikkelingen voorzien	noodzakelijk vanwege lange termijnkarakter woningmarkt; ex ante beleidsevaluaties
Monitoren vraag en aanbod	tekortkomingen signaleren	signaleren van tekortkomingen op de woningmarkt
Visiedocumenten	belangenafweging en besluitvorming	richtinggevende doelen, middeleninzet, uitvoerende partijen, feedback
<b>2 Tactische en operationele instrumenten</b>		
Overeenkomsten	uitvoering vastleggen	visiedocument vertalen in concrete plannen
Bestemmingsplannen	kwantiteit	kenmerk 'zorgwoning' opnemen in bestemmingsplan; relevante partijen vooraf betrekken
Bouwverordening	kwantiteit	heldere en eenduidige communicatie over richtlijnen, normtijden procedures aanhouden
Bouwvergunning	kwantiteit	normtijden procedures aanhouden, controle op naleving
Bouwleges	kwantiteit	heldere relatie met inspanningen gemeente, heffingskorting voor zorgwoningen
Maatregelen fysieke woonomgeving	kwaliteit	veiligheid, toegankelijkheid en nabijheid voorzieningen bewerkstelligen
Infrastructuur maatschappelijke ondersteuning	kwaliteit	voorzieningen welzijn evenwichtig gespreid
Zorginfrastructuur	kwaliteit	voorzieningen zorg evenwichtig gespreid
Corporaties (of projectontwikkelaars) aansturen	kwantiteit	afspraken, subsidies en grondbeleid gebiedsgericht en/of objectgericht inzetten
<b>3 Maatschappelijk effect</b>		
Extra huurtoeslag voor ouderen	toegankelijkheid	betaalbaarheid bevorderen via korting gemeentebelastingen of extra inkomen via WWB
Subsidies via bewoners	kwaliteit	geschiktheid woning bevorderen via Wmo subsidie woningaanpassing
Loketten voor bewoners	toegankelijkheid	één loket voor bewoners; back office doorgeleiding naar woning of zorg
Verdeling van zorgwoningen	toegankelijkheid	één loket voor bewoners; doorstroom bevorderen
Flexibilisering van de woningmarkt	kwaliteit	levensloopbestendig bouwen; snelle procedures voor splitsen of samenvoegen
Woningaanpassingen	kwaliteit	grote variëteit aan woningaanpassingen bevorderen

## 4 Vraag en aanbod: het beleid

### 4.1 Inleiding

Goed woonbeleid voor mensen met beperkingen is gebaseerd op een helder inzicht in de knelpunten tussen vraag en aanbod van zorgwoningen. Om dit in kaart te brengen is informatie nodig over de omvang, aard en wensen van de doelgroep, kenmerken van de woningvoorraad gespecificeerd naar type zorgwoning en de spreiding van zorgwoningen over de stad. De doelgroepen die de rekenkamer in dit onderzoek onderscheidt, zijn de oudere Amsterdammers en mensen met een lichamelijke beperking die zelfstandig willen wonen. In dit hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan het inzicht in vraag en aanbod van zorgwoningen, de ontwikkeling van het aanbod vanaf 2004 en de wijze waarop de afstemming tussen vraag en aanbod is vormgegeven. Aan dit alles gaat een korte beschrijving van verschillende typen zorgwoningen vooraf.

### 4.2 Soorten zorgwoningen

Er zijn verschillende definities van het begrip zorgwoningen en benamingen van woningtypen die onder dit verzamelbegrip geschaard worden. Op dit moment lijken de volgende woningcategorieën geschikt om aan deze behoeften tegemoet te komen.<sup>14</sup> De opsomming richt zich op extramurale woon- en verblijfsvormen.

#### 4.2.1 Aanpasbaar gebouwde woningen

Aanpasbaar of levensloop bestendig gebouwde woningen zijn niet speciaal bedoeld voor gehandicapten of zorgbehoevenden. Wel zijn deze woningen zo gebouwd, dat ze tegen relatief geringe kosten kunnen worden aangepast wanneer een bewoner gehandicapt raakt. Dit houdt in dat de afmetingen van verkeers- en verblijfsruimten binnen de woning groot genoeg zijn om er met een rolstoel in te kunnen manoeuvreren. Richtlijnen voor aanpasbaar bouwen zijn neergelegd in de *Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam 2003* (februari 2003).

#### 4.2.2 Woning in een beschermde woonomgeving

De afkorting 'wibo' staat voor woning in een beschermde woonomgeving. Wibo's zijn aanpasbaar gebouwde woningen die bij elkaar liggen in een cluster. Ze zijn zo gebouwd en gelegen dat ze de bewoners een gevoel van beschutting bieden. Daarnaast bieden extra faciliteiten en dienstverlening, zoals de aanwezigheid van een vraagbaak en de mogelijkheid deel te nemen aan sociaal-recreatieve activiteiten, een gevoel van bescherming. Wibo's zijn in principe bedoeld voor ouderen. Dit kunnen ouderen zijn die zorg nodig hebben, maar het hoeft niet. Richtlijnen voor de bouw van en aanpassing tot wibo's zijn neergelegd in de *Basisvoorwaarden waaraan woningen moeten voldoen om het wibo-predikaat te kunnen krijgen* (juli 2002) en in *Wibo's meer dan wonen* (februari 2003).

#### 4.2.3 Rolstoelgeschikte woningen

Rolstoelgeschikte woningen (rowo) worden in Amsterdam ook wel miva-woningen of mindervalidenwoningen genoemd. Het zijn woningen die bij voorbaat al geschikt zijn voor mensen die zich alleen kunnen voortbewegen in een rolstoel. Richtlijnen voor de bouw van rolstoelgeschikte woningen zijn te vinden in *Huizen voor rolstoelgebruikers, richtlijnen en voorbeelden*. Daarnaast zijn in Amsterdam al veel woningen aangepast voor bewoners met een rolstoel. Aangepaste woningen voldoen over het algemeen niet aan alle eisen die aan een rolstoelgeschikte woning worden gesteld maar blijken hier in veel gevallen wel geschikt voor.

#### 4.2.4 Units in groepswoningen

In een groepswoning wonen minimaal 3 personen samen, waarbij ieder individu beschikt over (een) eigen ruime privé-ruimte(n). De rest van de ruimtes is gemeenschappelijk. Units in groepswoningen zijn in het algemeen bedoeld voor mensen die vanwege hun handicap of problematiek niet alleen kunnen of willen wonen. Soms kunnen enkele groepswoningen worden geclusterd. Richtlijnen voor groepswoningen zijn te vinden in het programma van eisen voor doel- en aandachtsgroepen dat is opgenomen in de bundel *Wonen zonder Scheidslijnen*. De oppervlakte per persoon van een groepswoning is vergelijkbaar met die van een gewone woning. Dit betekent dat bij het inpassen van groepswoningen in stedenbouwkundige plannen en programma's van eisen per unit dezelfde oppervlakenorm moet worden gehanteerd als van gewone woningen.

### 4.3 Inzicht in vraag en aanbod

#### 4.3.1 Zicht op de vraag

In deze paragraaf bezien wij welke bronnen over de vraag naar zorgwoningen de gemeente ter beschikking stonden bij de besluitvorming over het woonzorgbeleid<sup>15</sup>. In opdracht van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft het RIGO het behoefte onderzoek *Woonzorgarrangementen 2015, een vraagverkenning uitgevoerd*.<sup>16</sup> Dit onderzoek is richtinggevend geweest bij de besluitvorming over zorgwoningen in Amsterdam<sup>17</sup>. In het rapport is onderzocht in hoeverre verschillende landelijke kengetallen op het gebied van voorzieningen en wonen voor bijzondere doelgroepen moesten worden aangepast voor Amsterdam. Omdat het uiteindelijke aanbod in belangrijke mate door vraagsturing tot stand moet komen en er niet exact te voorspellen valt hoe ver de extramuralisering doorgevoerd zal kunnen worden, gaat het rapport uit van drie mogelijke scenario's van extramuralisering: 'maximale extramuralisering', 'behoudend' en 'halt aan de extramuralisering'. Het beleid van de gemeente Amsterdam is om zo veel mogelijk te extramuraliseren en sluit aan bij het desbetreffende scenario<sup>18</sup>. Dit scenario voldoet het meest aan het uitgangspunt dat individuen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven. Uit de geraadpleegde rapportages van zowel gemeentelijke diensten, woningbouwcorporaties, als zorginstellingen blijkt dat de cijfers uit voornoemde publicatie als gezaghebbend kunnen worden aangemerkt<sup>19</sup>. Omdat het geen recht zou doen om het door de gemeente gevoerde beleid achteraf en op basis van voortschrijdend inzicht te beoordelen, nemen wij de feiten zoals gepresenteerd in het voorzieningen behoefte onderzoek als uitgangspunt. Wij gaan na op welke manier de onderzoeksgegevens als input voor het beleid hebben gediend, de wijze waarop het bestaande en geplande aanbod van deze voorzieningen is gerelateerd aan de onderzochte behoeftes, en hoe zich dit in de besluitvorming heeft vertaald.

#### 4.3.2 Zicht op het aanbod

In de nota *Extramuralisering: Bouwen aan een verzorgde stad* (Dienst Wonen, 2003) is voor het eerst een analyse van de aanbodkant van verschillende vormen van huisvesting voor ouderen en gehandicapten opgenomen. De inventarisatie richtte zich daarbij op specifiek zorggeschikte woon- en verblijfvormen, of woningen die vanwege het bouwtechnische ontwerp geschikt zijn voor huisvesting van mensen met een zorgbehoefte.<sup>20</sup> Hierbij speelt niet alleen de woon-/verblijfruimte zelf een rol, maar ook de directe omgeving waarin deze zich bevindt (zoals bij wibo's). In de nota is het geïnventariseerde aanbod geconfronteerd met inzichten uit het eerder genoemde behoefte onderzoek *Woonzorgarrangementen 2015*. De vergelijking is geïllustreerd in Tabel 4.1. Hieruit blijkt dat er in 2015 een overschot aan intramurale voorzieningen (verpleeghuis- en verzorgingshuisplaatsen) verwacht wordt. Voorts blijkt uit deze vergelijking dat er een substantieel tekort is aan units in groeps-

woningen plus geclusterde woningen in de directe nabijheid van een multifunctioneel centrum. Ook werd een tekort aan rolstoelgeschikte / aangepaste woningen geconstateerd, en een substantieel tekort aan individueel aanpasbaar gebouwde woningen. Een overschot werd geconstateerd op het terrein van aanpasbaar gebouwde geclusterde woningen (wibo's).

De nota nuanceert de tekorten door op te merken dat een deel van de wibo's ook rolstoelgeschikt is, en dat het aandeel woningen dat in de nabijheid van een multifunctioneel centrum ligt ook groter is dan de cijfers tonen, omdat een belangrijk deel van de wibo's in de buurt van een zorgsteunpunt ligt.

Tabel 4.1 Behoeftte zorgwoningen 2015 versus aanbod 2003 (Dienst Wonen)

	Aanbod	Behoeftte 2015	Tekort/overschot
1 Verpleeghuizen	3.050	2.100	950
2 Verzorgingshuizen	4.200	0	4.200
3 Overig intramuraal	1.750	950	800
Totaal intramuraal	9.000	3.050	5.950
4 Units in groepswoningen + geclusterde woningen in nabijheid multifunctioneel centrum	500	4.200	-3.700
5 Rolstoelgeschikt / aangepast <sup>21</sup>	3.200	4.750	-1.550
6 Aanpasbaar geclusterd (wibo) <sup>22</sup>	5.400	5.250	150
Aanpasbaar individueel	6.000	9.650	-3.650

Ten behoeve van de *Woonvisie 2005* is een soortgelijke exercitie gedaan voor wat betreft inzicht in de behoefte, het aanbod en bouwplannen voor extramurale woonvormen. Door de Dienst Wonen is daartoe op basis van het maximale extramuraliseringsscenario uit het RIGO behoefteonderzoek de kwantitatieve stedelijke opgave aan specifieke woonvormen berekend. Daarbij is een nieuwe indeling van woonvormen gehanteerd die gebaseerd is op de zorgbehoefte waardoor de indeling afwijkt van de in Tabel 4.1 gepresenteerde indeling.

Tabel 4.2 Behoeftte zorgwoningen 2015 versus aanbod 2005 (Woonvisie 2005)

	Aanbod	Behoeftte 2015	Tekort
1 24-uurs toezicht	440	2.150	-1.710
2 Rolstoelgeschikt	825	1.400	-575
3 Zorg op afroep	2.300	2.950	-650
4 Aanpasbaar geclusterd (wibo)	3.200	5.250	-2.050
Aanpasbaar individueel	8.300	13.000	-4.700

De *Woonvisie 2005* concludeert aan de hand van bovenstaande cijfers in Tabel 4.2 op alle vijf onderscheiden woonzorgvormen dat het aanbod in 2005 tekortschiet ten opzichte van de geprognosticeerde behoefte in 2015.<sup>23</sup>

Wij stellen een tweetal vraagtekens bij deze conclusie. De eerste is een definitiekwestie waarin (impliciet) wordt aangenomen dat de onderzochte woonzorgvormen elkaar uitsluitende categorieën betreffen. De tweede kanttekening betreft de gebruikte bronnen om het aanbod in kaart te brengen.

#### Categorieën sluiten elkaar niet uit

De *Woonvisie 2005* benadert de extramurale woonvormen (24-uurstoezicht/begeleid wonen, rolstoelgeschikt, zorg op afroep, aanpasbaar geclusterd, aanpasbaar individueel) als elkaar uitsluitende categorieën, terwijl ze dat in feite niet noodzakelijkerwijs zijn. Er is

sprake van overlappingsen (dubbelstellingen) tussen de verschillende categorieën. De gekozen benadering is opmerkelijk in het licht van het hiervoor aangehaalde onderzoek van de Dienst Wonen (2003) *Extramuralisering: Bouwen aan een verzorgde stad*. Hierin werden de geconstateerde tekorten juist genuanceerd door te stellen dat er geen sprake is van elkaar uitsluitende categorieën. Zo zijn de meeste wibo's namelijk ook aanpasbaar gebouwd en is een belangrijk deel van de aanpasbaar gebouwde woningen bijvoorbeeld rolstoelgeschikt. Dit roept de vraag op in hoeverre de in de Woonvisie 2005 gepresenteerde tekorten als gevolg van beredeneerde discrepantie tussen vraag en aanbod een goede basis vormden voor beleid.<sup>24</sup>

Overigens is in de *Woonvisie Amsterdam tot 2020* de analyse van het aanbod niet gekwantificeerd. Wel wordt bij elk van de zes onderscheiden delen van Amsterdam ingegaan op de het tekort aan zorgwoningen, maar alleen in beschrijvende zin.

### Monitor Wonen Zorg Dienstverlening (WoZoDi)

Vanwege het ongestructureerde inzicht in het aanbod van zorgwoningen is de gemeente in samenwerking met woningbouwcorporaties, zorginstellingen en andere belanghebbenden overgegaan tot het presenteren van een monitor zorgwoningen.<sup>25</sup> In januari 2005, nog voor het verschijnen van de Woonvisie 2005, waren de resultaten van de nulmeting van de monitor beschikbaar. Het is de rekenkamer opgevallen dat de gegevens uit de nulmeting niet gebruikt zijn om de vraag te confronteren met het aanbod, en op basis daarvan de beleidsdoelen kwantitatief te onderbouwen.<sup>26</sup>

Uit de confrontatie tussen de cijfers uit het behoefte onderzoek *Woonzorgarrangementen 2015* en de nulmeting zorgwoningen kan worden geconcludeerd dat het in de *Woonvisie 2005* gepresenteerde beeld nuancering behoeft (Tabel 4.3).

Tabel 4.3 Behoeftte zorgwoningen 2015 versus aanbod<sup>27</sup>

	Aanbod	Behoeftte 2015	Tekort/overschot
1 24-uurs toezicht	743	2.150	-1.407
2 Rolstoelgeschikt	913	1.400	-487
3 Zorg op afroep	nb	2.950	
4 Aanpasbaar geclusterd, wibo	5.497	5.250	247
Aanpasbaar individueel <sup>28</sup>	6.312	13.000	-6.688
5 Verpleeghuizen	3.208	2.100	1.108
6 Verzorgingshuizen	4.132	0	4.132
7 Overig intramuraal	1.362	950	412

Zo blijkt dat het tekort aan rolstoelgeschikte woningen, evenals aanpasbaar gebouwde woningen lager ligt, waarschijnlijk verklaard door een preciezer inzicht in het aanbod. Daarbij wordt opgemerkt dat onder deze categorie alleen woningen zijn geteld die het officiële predicaat 'rolstoelgeschikt' dragen. Daarnaast zou er nog sprake zijn van een voorraad van ongeveer 2.300 aangepaste woningen waarvoor geldt dat deze voor het merendeel van de rolstoelgebruikers geschikt zijn om in te wonen.<sup>29</sup> Verder blijkt dat al in het jaar van telling (2004) er op macroniveau geen tekort zou zijn aan aanpasbaar geclusterde wibo's in Amsterdam. Tenslotte blijkt ook uit het overzicht dat het aantal intramurale plaatsen ten opzichte van de behoefte in 2015 tot een aanbodoverschot leidt. Deze bevindingen bevestigen het al in 2003 in de nota *Extramuralisering: bouwen aan een verzorgde stad* (Dienst Wonen), opgeroepen beeld.

#### 4.4 Ontwikkeling aanbod

Nu de knelpunten inzichtelijk zijn en op basis van twee onafhankelijke bronnen bevestigd zijn, komt de vraag op in hoeverre er zich hierin verbeteringen hebben voorgedaan sinds het verschijnen van deze documenten. De ontwikkeling bespreken we aan de hand van de meetgegevens van het aanbod wonen, zorg en dienstverlening in Amsterdam.

##### 4.4.1 Ontwikkelingen (centrale stad)

Tabel 4.4 geeft inzicht in de reductie van het aanbodtekort/toename aanbodoverschot in de periode 2005-2007. Hiervoor zijn de aanbodcijfers uit de WoZoDi monitoren afgezet tegen de behoefteramingen 2015, waarbij het maximale extramuraliseringsscenario is aangehouden. In de kolommen zijn voor de beide jaren zowel de absolute als relatieve tekorten/overschotten ten opzichte van de behoefteraming 2015 berekend.<sup>30</sup> Daar waar voor bepaalde categorieën in 2005 nog geen meetgegevens beschikbaar waren is dit aangegeven. Op basis van de gegevens in de laatste kolom wordt inzichtelijk in welke mate het tekort/overschot (uitgedrukt in procent punt) is gewijzigd in de loop van twee jaar. De veranderingen tonen dat tekorten zijn afgenomen (extramuraal) en overschotten zijn toegenomen (intramuraal). De mate waarin zich wijzigingen voordoen in de ontwikkeling van tekorten c.q. overschotten geeft een indruk van de gepleegde inspanningen, waarbij we opmerken dat waargenomen verschillen voor een – beperkt – deel voorvloeien uit een verbeterd inzicht in de WoZoDi monitor 2006 ten opzichte van de nulmeting (2005). Bovendien merken we op dat de genoemde categorieën in de tabel elkaar niet noodzakelijkerwijs uitsluiten; er is sprake van overlap. De mate waarin men erin is geslaagd tekorten terug te dringen varieert per woonzorgconcept.

Tabel 4.4 Ontwikkeling aanbod 2005/2006 in relatie tot behoefte 2015 (bronnen: WoZoDi-monitoren 2005 en 2006, aanvullingen uit nota Extramuralisering: bouwen aan een verzorgde stad en RIGO-behoefteonderzoek)

	Aanbod 2005	%	Aanbod 2006	%	Mutatie 2005/2006
1 24-uurs toezicht	-1.407	-65%	-1.365	-63%	2%
2 Aanpasbaar gebouwd	-1.514	-31%	-1.031	-21%	10%
waarvan rolstoelgeschikt	-487	-35%	-411	-29%	5%
3 Aanpasbaar geclusterd, wibo	247	5%	398	8%	3%
Geclusterd zelfstandig, overig	nb		1.075		
Geclusterd onzelfstandig	nb		692		
Aanpasbaar individueel	nb		-3.648	-38%	
4 Verpleeghuizen	1.080	51%	1.107	52%	1%
5 Verzorgingshuizen	4.132 <sup>31</sup>		4.258		3%
6 Overig intramuraal	406	42%	627	66%	23%
7 Zorgsteunpunten	nb		13		

Het substantiële tekort aan extramuraal verzorgingsplaatsen waar 24-uurs toezicht mogelijk is, is nauwelijks afgenomen: 2 procent punt op een tekort van 65%. Daarentegen is het aantal aanpasbaar gebouwde woningen substantieel toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een tekortreductie van 10 procent punt. Uit de cijfers blijkt dat het tekort op basis van het aanbod in 2006 ten opzichte van de nulsituatie in 2005 met een derde zou zijn teruggebracht. Het betekent dat de doelstelling, namelijk geen tekort in 2015, realistisch is. Ook het tekort aan rolstoelgeschikte woningen is afgenomen zij het in iets mindere mate (5 procent punt). Deze realisatie is onvoldoende om bij gelijkblijvende resultaten tot voldoende reductie van het – voorziene – tekort in 2015 te leiden. Overigens wordt in de WoZoDi monitor 2006 vermeld dat er een voorraad van ongeveer 2.300 aangepaste woningen

geschikt is voor rolstoelgebruikers. Dit zou erop wijzen dat er feitelijk geen tekort is op stedelijk niveau. Op grond van de tabel staat Amsterdam voor een belangrijke restopgave om het tekort aan woningen in de categorie ‘aanpasbaar individueel’ terug te dringen. Voor geclusterde zelfstandige woningen (wibo’s) bestaan er geen tekorten. Dit is in tegenspraak met hetgeen in de *Woonvisie 2005* is beweerd, en wordt ondersteund door de bevindingen van de Dienst Wonen uit 2003.<sup>32</sup> Ten slotte laten de cijfers over het aanbod van intramurale plaatsen in verpleeg- en verzorgingshuizen een lichte toename van deze woonvormen zien (1-3%). Wij schrijven deze mutatie voornamelijk toe aan de verbeterde monitoring in 2006 in vergelijking met de nulmeting in 2005. De cijfers tonen ook dat bij ongewijzigd beleid, ervan uitgaande dat het bestaande aanbod in stand wordt gehouden, dit in 2015 tot substantiële overschotten zal leiden (50-100%). In 2015 zou er op grond van de raming geen behoefte meer zijn aan verzorgingshuisplaatsen. Een sterk verminderde toekomstige behoefte zou tot uitdrukking moeten komen in plannen om het bestaande aanbod af te bouwen.<sup>33</sup>

#### 4.4.2 Ontwikkelingen (stadsdelen)

De tot nu toe gepresenteerde inzichten beperken zich tot de stad Amsterdam als geheel (macro). Omdat zowel de centrale stad als de verschillende stadsdeelraden betrokken zijn bij het woonbeleid, is inzicht op decentraal niveau van belang. Op dit niveau moet uiteindelijk blijken welke mogelijkheden beschikbaar zijn om aan de te verwachten vraag in 2015 te voldoen, op basis van het huidige aanbod en de lokale omstandigheden.<sup>34</sup> Om dit inzicht te verwerven zijn op stadsdeelniveau de aanbodcijfers uit de WoZoDi-monitoren (nulmeting en meting 2006) afgezet tegen de behoefte-ramingen 2015, waarbij het maximale extramuraliseringsscenario is aangehouden. Hierdoor ontstaat een dynamisch beeld van de reductie van het aanbodtekort/toename aanbodoverschot in de periode 2005-2006.

In Tabel 4.5 is voor drie typen van zorgwoningen (aanpasbaar gebouwd, wibo’s, en verpleeghuisplaatsen) in kaart gebracht in welke mate er sprake is van overschotten dan wel tekorten. Uit het overzicht blijkt dat in de stadsdelen Centrum, Geuzenveld-Slotermeer, en in mindere mate Slotervaart het accent nog vooral op intramurale zorg ligt. Verder kennen de stadsdelen Oud West, Bos en Lommer, en Amsterdam Oud-Zuid op alle onderscheiden categorieën tekorten, terwijl het stadsdeel Zuidoost daarentegen op alle categorieën overschotten laat zien. De dynamiek van het bestand aan type woonzorg combinaties blijkt uit afnemende tekorten aan wibo’s in Oud West, Zeeburg, Noord, Osdorp, Slotervaart, Oost-Watergraafsmeer en Oud-Zuid. Afnemende tekorten aan intramurale zorgplaatsen zijn vooral waarneembaar in de stadsdelen Westerpark, Zeeburg, terwijl er in de stadsdelen de Baarsjes en Oost-Watergraafsmeer juist sprake is van overschotten die in tekorten overslaan in de periode 2005-2007. De precieze reden hiervoor hebben we in het kader van dit onderzoek niet kunnen achterhalen, maar het kan onder andere te maken hebben met sloop of een kwaliteitsslag van meerbedskamers naar éénpersoonskamers.



Tabel 4.5 Tekorten en overschotten per categorie zorgwoningen naar stadsdeel

	Centrum	Westerpark	Oud-West	Zeeburg	Bos en Lommer	De Baarsjes	Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Osdorp	Slotervaart	Oost-Watergraafsmeer	Zuidoost	Oud-Zuid	Zuideramstel
Aanpasbaar ('05,'06)	++	++	+	+	++	++	+	+	+	++	++	--	++	+
Wibo (2005)	++	--	++	+	++	++	+	++	+	+	++	--	++	-
Wibo (2006)	++	--	+	-	++	++	-	+	-	--	+	--	+	-
Verpleeghuis ('05)	--	++	++	++	++	--	-	--	++	--	-	-	++	--
Verpleeghuis ('06)	--	--	++	-	++	++	-	--	++	--	++	-	++	--

Legenda: ++= relatief groot tekort (>50% behoefte 2015); += relatief beperkt tekort (<50% behoefte 2015); --= relatief groot overschot (>50% behoefte 2015); -= relatief beperkt overschot (<50% behoefte 2015)

Bron: RIGO-behoefte onderzoek (2003), nulmeting en 1-meting WoZoDi (2005, 2006), bewerking rekenkamer

#### 4.4.3 Conclusies ontwikkeling aanbod

Op basis van de ontwikkelingen in het aanbod van zorgwoningen in Amsterdam in zijn geheel en in de stadsdelen in het bijzonder stellen we het volgende vast:

- de in de *Woonvisie 2005* geformuleerde conclusie dat er sprake is van tekorten op alle categorieën van zorgwoningen wordt niet bevestigd door de feiten;
- de ontwikkeling in het aanbod van zorgwoningen laat zien dat deze voor een aantal categorieën zorgwoningen in lijn ligt met de doelstelling om voor 2015 de tekorten te reduceren;
- de ontwikkeling van het aanbod van woningen met 24-uurs toezicht en van aanpasbaar gebouwde woningen blijft achter bij het beoogde doel;
- op het niveau van stadsdelen is een dynamisch beeld van overschotten en tekorten per categorie zorgwoning waar te nemen;
- het proces van transformatie van intramurale naar extramurale voorzieningen verloopt minder snel dan beoogd.

Het overzicht van schaarste en overschotten en de dynamiek waarmee deze ontwikkelen biedt aangrijpingspunten voor beleid en leidt tot de volgende centrale vraag en daaruit afgeleide deelvragen:

- Hoe beoordelen we de geboekte resultaten in het licht van het gevoerde beleid?
- Is het aannemelijk dat het gemeentelijke woningbeleid, en meer specifiek doelgroepenbeleid daarin, een bijdrage heeft geleverd aan de bereikte resultaten?
- Hoe heeft de gemeente gestuurd op het wegwerken van tekorten, en is daarin onderscheid gemaakt naar de verschillende woonconcepten (intramuraal en extramuraal)?
- Is in dit verband de transformatie van verzorgingstehuisplaatsen in zorgwoningen actief gestimuleerd?
- Heeft de gemeente gestuurd op het beter verdelen van de schaarste?
- Heeft de gemeente in dit kader een beeld van de doelgroep en het gebruik van doelgroepwoningen door de doelgroep?
- Welk instrumentarium is daarvoor ingezet en wat heeft gewerkt en wat niet?

Het beantwoorden van bovenstaande vragen vergt allereerst een nader inzicht in de wijze waarop vraag en aanbod van zorgwoningen wordt aangestuurd en feitelijk vorm krijgt, evenals de positie die de verschillende actoren (centrale stad, stadsdelen en corporaties)

hierbij is toebedeeld. Hierop wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de discrepantie tussen vraag en aanbod in relatie tot het gevoerde beleid.

#### 4.5 Afstemming vraag en aanbod

In deze paragraaf beschrijven we de vastgelegde procedures om tot afstemming van vraag en aanbod te komen, zoals deze van toepassing zijn op de woningmarkt. Daarin wordt de ontwikkeling van de oude naar de nieuwe manier van afstemming beschreven zoals deze zich idealiter zou moeten voordoen. Waar mogelijk spiegelen we het gekozen model aan wat zich feitelijk voordoet.

##### 4.5.1 Prestatieafspraken

De gemeente Amsterdam voert een actief beleid om spanningen op de woningmarkt naar vermogen te verzachten. Als onderdeel hiervan beoogt de gemeente om met 'De Grote Vereenvoudiging' het woningbouw-proces in Amsterdam te vereenvoudigen. Naast versnelling en kostenreductie is transparantie daarbij één van de hoofddoelen. Dat wil zeggen helderheid over rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Eén van de aandachtspunten is hoe gemeente en corporaties afspraken maken over woningbouwprogramma's en het realiseren van voorzieningen. De Grote Vereenvoudiging beperkt zich tot nieuwbouwwoningen.<sup>35</sup> De prestatieafspraken met de woningcorporaties betreffen vooralsnog het sociale deel van de nieuwbouwvoorraad en daarbinnen vooral de doelgroepwoningen (ouderen, gehandicapten, studenten).<sup>36</sup>

In de *Woonvisie 2005* (het Amsterdamse beleid voor de woningvoorraad tot 2015), is afgesproken om jaarlijks minimaal 1.200 woningen in de sociale sector te realiseren, waarvan 1.000 voor specifieke doelgroepen. Van deze laatste categorie zou volgens de oorspronkelijke afspraak 500 ten behoeve van doelgroepen worden gerealiseerd<sup>37</sup>, en 500 ten behoeve van grote gezinnen. De verwachting is dat alle overige woningen marktconform geproduceerd worden. Hiermee is een belangrijke vereenvoudiging van het woningbouwproces gerealiseerd. In de vierjaarlijkse Beleidsvereenkomst worden afspraken gemaakt over het niet-sociale deel van de nieuwbouwvoorraad.

Afspraken over doelgroepwoningen worden alleen gemaakt met corporaties, en niet met beleggers of 100% commerciële marktpartijen. Corporaties hebben immers een sociale taak (BBSH) en kunnen worden aangesproken op het inzetten van hun zogenaamde maatschappelijk kapitaal. Dat betekent uiteraard niet dat andere partijen geen doelgroepwoningen mogen realiseren. Wij hebben op grond van het onderzochte materiaal niet kunnen vaststellen of er tussen gemeente/ stadsdelen met de particuliere sector afspraken zijn gemaakt over aantallen te realiseren zorgwoningen.<sup>38</sup> Vanuit geraadpleegde stadsdelen is de wens geuit om tot afspraken te komen met de particuliere sector, maar dat stuit op het ontbreken van een representatieve gesprekspartner.<sup>39</sup>

##### Oude situatie

Voorheen kwamen prestatieafspraken – waaronder die over doelgroepwoningen – op verschillende manieren en op verschillende niveaus tot stand. Op basis van de *Beleidsvereenkomst 2001-2002* (inclusief de verlenging tot en met 2005) en aanvullende convenanten, gebeurde dit op stadsdeelniveau, per gebied of per project. Ondanks het overleg en afspraken werden er uiteindelijk toch onvoldoende doelgroepwoningen gerealiseerd. Dit komt onder meer doordat doelgroepwoningen nogal eens vooruit werden geschoven om

de financiering van een project rond te krijgen. Om deze reden is de Dienst Wonen in 2004 gestart met het voeren van gesprekken met individuele corporaties over hun inzet in de stad.

#### **Nieuwe situatie**

Uitgangspunt van De Grote Vereenvoudiging is dat de stadsdelen zeggenschap hebben over de stedenbouwkundige randvoorwaarden van de woningproductie. Dit is inclusief het maatschappelijke draagvlak. Deze randvoorwaarden worden vertaald in de bouwvelop en in het ontwerp voor de openbare ruimte. De centrale stad bepaalt de stedelijke aantallen sociale huur en woningen voor speciale doelgroepen en subsidieert deze.

Het realiseren van de 1.000 doelgroepwoningen en minimaal 200 resterende sociale huurwoningen is onderwerp van de individuele prestatieafspraken per corporatie. Idealiter worden jaarlijks afspraken gemaakt tussen de Dienst Wonen en de afzonderlijke corporaties over het aantal te realiseren sociale huur en doelgroepwoningen in het daaropvolgende jaar. Ook wordt hen gevraagd deze ambitie op stadsdeelniveau te specificeren en een doorkijk te geven naar de jaren daarna (meerjarenperspectief). Door deze aanpak zou de stedelijke regie op het realiseren van sociale huur en doelgroepwoningen beter mogelijk zijn dan voorheen, zo werd aangenomen.

Op grond van de in de afgelopen jaren gemaakte prestatieafspraken stelt de rekenkamer vast dat de gekwantificeerde doelen gebaseerd zijn op intenties van de corporaties, en niet zozeer als een 'harde' afspraak gelden tussen gemeenten en de corporatie. De prestatieafspraken omvatten, naast voornemens over aantallen te realiseren wibo's en rowo's, ook door corporaties zelf opgelegde doelen over de realisatie van geclusterde zelfstandige woningen voor andere groepen dan ouderen (vooral mensen met verstandelijke of psychiatrische handicap) en geclusterde onzelfstandige woningen in groepswoningen (door de minister aangewezen woongebouwen waarin onzelfstandige wooneenheden huisvesting bieden aan personen die begeleiding en/of zorg behoeven om zelfstandig te kunnen wonen).<sup>40</sup> Hoewel corporaties naast nieuwbouw steeds meer aandacht tonen voor verbetering van de bestaande woningvoorraad<sup>41</sup>, maakt dit geen onderdeel uit van de prestatieafspraken.

De gemeente heeft in 2006 ook een initiatief gelanceerd om in samenwerking met particuliere partijen tot een projectmatige aanpak van particuliere woningverbetering te komen.<sup>42</sup> Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft dit initiatief geen daadkrachtige opvolging gekregen.

#### **4.5.2 Wisselende ambities**

Om te komen tot het hoofddoel van beleid, namelijk het zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen van ouderen en gehandicapten, zijn in het gemeentelijke beleid diverse prestatiedoelen geformuleerd. In tabel 4.6 zijn de doelen voor ouderenwoningen opgesomd. Uit het overzicht blijkt dat de beleidsintentie consistent is: er moeten meer ouderenwoningen komen.

Tabel 4.6 Beoordeling formulering prestatiedoelen zorgwoningen

Prestatiedoelen	Specifiek Document
Opheffen tekorten door realiseren van vooral nieuwbouw in de sociale sector van groepsappartementen voor ouderen en woonvormen in een beschermde omgeving	- Woonvisie 1998-2010
Inlopen van de achtergebleven woningproductie voor de aandachtsgroep ouderen	- Programakkoord 1998-2002
Meer mogelijkheden creëren voor groepsappartementen voor allochtone ouderen	- Ouderenbeleid 1998
Uitbreiding van voor ouderen geschikte woonlocaties d.m.v. nieuwbouw	+/- Ouderenbeleid 1998
Realiseren van circa 3.000 wibo-woningen in 3 jaar (van 5.100 in 1999 naar 8.000 in 2002)	+ Beleidsnotitie wibo's 1999
Stimuleren stadsdelen en corporaties tot een toename van het aantal wibo's met 200 per jaar voor periode 2000-2005; dit aantal kan aangepast worden op basis van nieuwe inzichten	+/- Ouderenbeleid 2000-2001
Spreiding van de aanpasbare en aangepaste appartementen op IJburg (dus niet geconcentreerd rondom voorzieningen)	+/- Ouderenbeleid 2000-2001
Realiseren toename van het aanbod voor ouderen geschikte appartementen in alle prijs- en eigendoms categorieën, 2001-2010	- Beleidsvereenkomst 2001-2002
Realiseren 3.000 wibo's (van 5.000 in 2001 naar 8.000 in 2010) door nieuwbouw of verbouw	+ Beleidsvereenkomst 2001-2002
Realiseren 1.000 groeps-/gegroepeerde appartementen voor ouderen (of andere doelgroepen voor een dergelijke woonvorm) in periode 2001-2010 door nieuwbouw of verbouw	+/- Beleidsvereenkomst 2001-2002
Realiseren toename en verbetering van specifieke woonvormen ten behoeve van bijzondere doelgroepen	- Beleidsvereenkomst 2001-2002
Realiseren van 1.200 wibo's in nieuwbouw in de periode 2001-2005	+ Regiovisie ouderen 2001-2005
Het woonaanbod zo gevarieerd dat voorzien kan worden in de verscheidenheid in de vraag naar appartementen en soorten woonomgeving van verschillende categorieën ouderen, uiterlijk 2005	- Regiovisie ouderen 2001-2005
In het stedelijke nieuwbouwprogramma realiseren van 30% sociale huurappartementen, (o.a. wibo's en miva's) binnen de grote bouwlocaties IJburg, Zeeburgereiland, Houthavens, Shell-terrein, Buiksloterham en stedelijke vernieuwingsgebieden, periode 2002-2006	+/- Programakkoord 2002-2006
Realiseren van 6.000 appartementen in de periode 2004-2012 (een kleine 500 appartementen per jaar gedurende 12 jaar) in de sociale sector voor verschillende vormen van wonen met zorg	+ Woonvisie 2005-2015
Elk stadsdeel heeft ten minste 1 woonservice wijk in 2010	+ Bestuursakkoord 2006-2010
In aanbouw nemen van 6.000 sociale huurappartementen in 4 jaar, 2007-2011 (1.500 per jaar) waarvan 1.500 (375 per jaar) geschikt voor ouderen en zorgbehoevenden	+ Bouwen aan de stad 2007-2011; Beleidsvereenkomst 2007-2010
Vergroting nieuwbouw van aanbod voor ouderen en zorgbehoevenden, variërend van nultredenappartementen tot appartementen waar intensieve zorg kan worden geleverd	- Beleidsvereenkomst 2007-2010
Realiseren van woonservice wijken met voldoende aanpasbare appartementen, zorgappartementen en goede voorzieningen	- Woonvisie Amsterdam tot 2020

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

In diverse nota's wordt ingegaan op de gewenste realisatie van ouderenappartementen:

- van 5.100 naar 8.000 wibo's in de periode 1999-2002 (967 per jaar);
- van 5.000 naar 8.000 wibo's in de periode 2001-2010 (333 per jaar);
- 1.200 wibo's in de periode 2001-2005 (300 per jaar);
- 6.000 zorgappartementen in de periode 2004-2012 (750 per jaar);
- 1.500 zorgappartementen in de periode 2007-2011 (375 per jaar).

Uit bovenstaande opsomming blijkt tevens dat de ambities sterk wisselen per beleidsnota. Waarom de doelen opschuiven in de tijd maakt de gemeente niet duidelijk. Als oorzaak hiervoor ziet de rekenkamer de niet afdwingbare afspraken tussen gemeente en corporaties en de zwakke informatievoorziening rond vraag en aanbod van zorgwoningen.

De rekenkamer merkt op dat veel doelen in het gemeentelijke beleid in algemene bewoordingen zijn geformuleerd. Vaak ontbreken streefwaarden, is geen tijdspad aangegeven en is niet duidelijk of de gemeente het beoogde doel in de bestaande woningvoorraad of via nieuwbouw wil realiseren. Voor een programmakkoord is het ontbreken van specifieke doelen niet zo opmerkelijk, maar de rekenkamer vindt het opvallend is dat ook de doelen in veel beleidsnota's niet concreet zijn geformuleerd. Dit beperkt de mate waarin de gemeente via het beleid richting kan geven aan de uitvoering.

#### 4.5.3 Stedelijke regie

Om de belangen van de stadsdelen te waarborgen bij het maken van afspraken op stedelijk niveau vraagt de Dienst Wonen aan elk stadsdeel een meerjaren-perspectief te geven voor de behoefte aan sociale huur en doelgroepwoningen ('bestelbonnen'). Hierin is aangegeven welk deel daarvan is opgenomen in vernieuwingsplannen en andere gebiedsgerichte afspraken en welk deel nog weggezet moet worden. Jaarlijks vraagt de Dienst Wonen stadsdelen hun meerjarenperspectief te actualiseren. Ook de verwachting die het stadsdeel per corporatie heeft en de reële prestaties die de corporaties in de huidige periode hebben geleverd, worden idealiter jaarlijks geïnventariseerd. Uit de consultaties ontstaat een stedelijke wensenlijst, die door de Dienst Wonen als regisseur wordt beoordeeld: hoe is de spreiding over de stad, past het totaalbeeld bij de stedelijke behoefte, et cetera. Na toelichting in het stedelijke portefeuillehoudersoverleg, vormt het op het niveau van stadsdelen gespecificeerde overzicht, de basis voor de individuele prestatieafspraken per corporatie. Zo leveren stadsdelen direct input en munitie aan voor deze afspraken.

Volgens het afstemmingsmodel rapporteren corporaties op hun beurt jaarlijks op stedelijk niveau over het aantal wel of niet in aanbouw genomen en daadwerkelijk gerealiseerde doelgroepwoningen. Prestatieafspraken moeten immers afgerekend kunnen worden. Eventuele sancties vereisen stedelijke regie: een corporatie die structureel slecht presteert in één deel van de stad, moet ook uitgesloten kunnen worden van projecten op andere locaties. De conclusies over het nakomen van de prestatieafspraken kunnen met andere woorden ook van invloed zijn op de selectie van (markt)partijen voor onbelegde locaties. Een andere minder vergaande sanctie is slechte publiciteit. Ook kan de gemeente de minister om maatregelen vragen. In het BBSH zijn mogelijke maatregelen wettelijk gegrondvest.

#### 4.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij aandacht besteed aan de bestaande inzichten over de aansluiting tussen vraag en aanbod van zorgwoningen in Amsterdam en het beleid dat de gemeente hierop heeft geformuleerd. Deze thematiek raakt drie van de vier onderzoeksvragen die in dit rapport centraal staan:

- In welke mate sluit het aanbod van zorgwoningen aan op de vraag ernaar?
- Zijn de doelen die de gemeente sinds 1998 heeft geformuleerd gerealiseerd?
- In welke mate sluit het beleid voor zorgwoningen aan op de toekomstige vraag ernaar?

In het onderstaande vatten wij per onderzoeksvraag samen welke conclusies met behulp van de informatie uit dit hoofdstuk zijn te formuleren.

#### 4.6.1 Mate van aansluiting vraag en aanbod

In paragraaf 4.3 hebben wij gezien dat de kennis over de vraagzijde beperkt is. In het onderzoek van RIGO uit 2003 is de behoefte aan zorgwoningen geraamd op basis van landelijke parameters. In dat onderhavige onderzoek is ook bepleit om de vraagzijde in de toekomst beter in kaart te brengen. Tot nu toe is dat niet gedaan. De woonwensen van de mensen waarom het gaat, de fysieke conditie van Amsterdamse ouderen en van mensen met beperkingen, en de financiële draagkracht van de doelgroep blijven buiten beeld.

Bij het inventariseren van de aanbodzijde wordt gewerkt met definities over het begrip 'zorgwoning' die elkaar niet uitsluiten. Zo zijn een deel van de wibo-woningen en van de individuele aanpasbare woningen ook rolstoelgeschikt. Het ontbreken van eenduidigheid in het begrippenkader maakt dat het niet duidelijk is wat nu precies het aanbod is. Door zich in het beleid vooral te richten op corporaties heeft de gemeente enig zicht op het aanbod van zorgwoningen in de sociale huursector, maar nog onvoldoende inzicht in dat van de particuliere markt. Ook het aanbod van de intramurale sector komt beperkt aan bod in de inventarisaties.

Over de aansluiting tussen vraag en aanbod bestaan in de diverse brondocumenten (Dienst Wonen en Woonvisie 2005) wisselende beelden. De onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de informatievoorziening over het aanbod is hier debet aan. Wij moeten dan ook concluderen dat het niet goed duidelijk is in hoeverre er discrepanties zijn tussen vraag en aanbod van zorgwoningen. De informatieverzameling daarover is tot op heden beperkt. Met de instelling van de Stuurgroep Wonen Zorg Dienstverlening is wel een belangrijke impuls gegeven voor een meer gestructureerde aanpak van het monitoren van de aanbodzijde.

#### 4.6.2 Gemeentelijke doelen over zorgwoningen

Voor de periode 1999-2011 heeft de gemeente steeds doelen geformuleerd op het terrein van zorgwoningen. Er is één constante ambitie: er moeten meer zorgwoningen komen. Bij het expliciteren van het aantal en het type meer te bouwen zorgwoningen wisselen de gemeentelijke ambities sterk. Hoewel beleidsdoelstellingen op grond van voortschrijdend inzicht bijgesteld kunnen worden, ontbreekt een deugdelijke onderbouwing hiervan in de verschillende beleidsnota's. Een eenduidig oordeel over het al dan niet bereiken van de doelen die de gemeente zich sinds 1998 heeft gesteld voor het verhogen van het aantal zorgwoningen is in het licht van de steeds wisselende ambities weinig betekenisvol.

In samenspraak tussen centrale stad, stadsdelen en de corporaties zijn procedures vastgelegd om op basis van inzicht in de vraag en het aanbod aan (zorg)woningen tot een routinematige afstemming te komen over de nieuwbouwinspanning. De doelstellingen die op grond van de prestatieafspraken worden geformuleerd zijn gebaseerd op intenties van de koepelorganisatie van de Amsterdamse corporaties. In de uitvoeringspraktijk zet de gemeente onvoldoende tot geen sturingsinstrumenten in.

Een belangrijk uitgangspunt bij het gemeentelijke beleid rond zorgwoningen is de extramuralisering van de zorg in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Dit uitgangspunt heeft geen vertaalslag gekregen naar de uitvoeringszijde. Er vindt nauwelijks transformatie van verzorgingstehuisplaatsen in zorgwoningen plaats.

#### 4.6.3 Toekomstgericht beleid

De gemeentelijke *Woonvisie 2005* is een belangrijk koersdocument waarin doelstellingen zijn geformuleerd, onder meer met betrekking tot het aantal nieuw te realiseren zorgwoningen. In deze woonvisie is voorzien dat er in de toekomst een tekort aan zorgwoningen zal zijn. De rekenkamer is van oordeel dat het hierin geprognosticeerde tekort aan zorgwoningen, in het licht van de destijds bekende informatie genuanceerd had moeten worden.

Op basis van de ontwikkelingen in het aanbod van zorgwoningen in Amsterdam in zijn geheel en in de stadsdelen in het bijzonder stellen we het volgende vast:

- de in de *Woonvisie 2005* geformuleerde conclusie dat er sprake is van tekorten op alle categorieën van zorgwoningen wordt niet bevestigd door de feiten;
- de ontwikkeling in het aanbod van zorgwoningen laat zien dat deze voor een aantal categorieën zorgwoningen in lijn ligt met de doelstelling om voor 2015 de tekorten te reduceren;
- de ontwikkeling van het aanbod van woningen met 24-uurs toezicht en van aanpasbaar gebouwde woningen blijft achter bij het beoogde doel;
- op het niveau van stadsdelen is een dynamisch beeld van overschotten en tekorten per categorie zorgwoning waar te nemen;
- het proces van transformatie van intramurale naar extramurale voorzieningen verloopt minder snel dan beoogd.

Door geen gebruik te maken van de inmiddels verbeterde kennis over het aanbod sluit het beleid voor zorgwoningen niet meer aan bij de toekomstige vraag naar zorgwoningen.





## 5 Vraag en aanbod: de beleidspraktijk

### 5.1 Inleiding

Na de reconstructie van het beleid uit het vorige hoofdstuk, bespreken we hier de weerbaarheid waar men bij de uitvoering van beleid op stuit. Daartoe gaan we in op verklaringsgronden van incidentele en meer structurele aard die tot een moeilijke afstemming van vraag en aanbod leiden. Vervolgens staan we nader stil bij één van de belemmeringen, namelijk de gedeelde verantwoordelijkheid van de woon- en zorgsector voor de realisatie van verschillende typen woonzorgvormen.

### 5.2 Discrepancie tussen intentie en realisatie

De ervaring die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties toont dat corporaties de bouw van wibo's en rowo's in hun plannen hebben opgenomen. Daarmee is opvolging gegeven aan de Beleidsovereenkomst waarin is afgesproken om jaarlijks 300 wibo's en 60 rowo's te realiseren.<sup>43</sup> Ook uit de monitor *Wonen Zorg Dienstverlening* kan worden opgemaakt dat het tekort aan rowo's in twee jaar tijd slechts in beperkte mate is afgenomen (tabel 4.4). De bevindingen duiden erop dat met de Grote Vereenvoudiging nog geen overtuigende start is gemaakt met het realiseren van de wenselijke productieaantallen. Het onderzoek dat door de rekenkamer is uitgevoerd wijst op de volgende verklaringen:

- planningsoptimisme (corporaties) en onrealistische behoefteeramingen (stadsdeelraden);
- niet door alle partijen gedeelde visies (centrale stad, stadsdelen, corporaties);
- beperkte financiële middelen;
- onvoldoende matching van vraag en aanbod.

#### 5.2.1 Realisatie van afspraken met corporaties

In Tabel 5.1. is een overzicht gemaakt van de prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties en de realisaties van deze afspraken. In de tabel is te zien dat de gemeentelijke doelen in 2006 neerwaarts zijn bijgesteld nadat in vorige jaren is gebleken dat de realisaties achterbleven.

Op basis van de gemaakte prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties concludeert de gemeente dat de corporatievoornemens ruimschoots voorzien in het realiseren van de geplande aantallen. Uitgaande van het jaarlijks te realiseren aantal wibo's en rowo's lijkt dit inderdaad het geval te zijn.

Volgens de corporaties ligt het aantal gerealiseerde rowo's ver boven het gemeentelijke streefcijfer (respectievelijk 153% en 149%). Volgens de bevindingen uit de monitor WoZoDi is er in deze periode sprake van een toename aan rowo's met 76; volgens de opgave van de corporaties zijn dat er 174. De door de corporaties opgegeven realisaties wijken dus sterk af van de monitor WoZoDi. Een verklaring van het verschil tussen de opgegeven realisaties door de corporaties en de feitelijk waargenomen aantallen zorgwoningen kan gezocht worden in dubbeltellingen als gevolg van het feit dat in sommige gevallen meerdere corporaties betrokken zijn bij een project. De verklaring voor het grote aantal in aanbouw genomen zorgwoningen is mede het gevolg van de dubbele subsidies die in de genoemde periode tijdelijk zijn verstrekt op wibo's en rowo's en leveren daardoor een enigszins vertekend beeld op. Dit heeft er onder meer mee te maken dat niet alle in aanbouw genomen woningen ook daadwerkelijk in het gegeven jaar tot realisatie leiden.

De beoogde aantallen aanpasbare woningen zijn door de corporaties niet gerealiseerd. Op basis van de woningkenmerken van de beoogde nieuwbouw zouden de corporaties 54% van de nieuw op te leveren woningen aanpasbaar moeten bouwen, terwijl zij slechts 24% van de nieuwbouwwoningen aanpasbaar hebben gebouwd. Dat is nog niet eens de helft (44%) van de beoogde aantallen aanpasbare woningen.

Tabel 5.1 Streefdoel en realisatie van zorgwoningen (opgave corporaties en OGA)

	2005	2006
Streefdoel gemeente		
• wibo's	300	260
• rowo's	60	55
• aanpasbaar gebouwd	54%	(2004-2006)
Realisatie corporaties		
• wibo's	239	272
• rowo's	92	82
• aanpasbaar gebouwd	24%	(2004-2006)
Realisatie streefdoel		
• wibo's	80%	105%
• rowo's	153%	149%
• aanpasbaar gebouwd	44%	(2004-2006)

Bron: verschillende prestatieafspraken gemeente en corporaties, bewerking rekenkamer.

Overigens lopen de voornemens van de corporaties zeer uiteen in de verschillende elkaar opeenvolgende jaren dat er prestatieafspraken met de gemeente gemaakt zijn. Zo wordt er in de prestatieovereenkomst 2005 nog van uitgegaan dat er in 2007 zo'n 249 rowo's en 127 wibo's gerealiseerd zouden worden. In de prestatieovereenkomst 2006 is dit aantal ruimschoots naar beneden (rowo's) als naar boven (wibo's) bijgesteld. De confrontatie van deze voornemens en de feitelijke realisaties wijzen op een grote mate van planningsoptimisme aan de zijde van de corporaties, vooral ten aanzien van aantallen te realiseren rowo's. Het gemiddelde aantal gerealiseerde rowo's bedraagt slechts de helft van het voorgenomen aantal.

### 5.2.2 Ongedeelde visies tussen gemeente en corporaties

In september 2005 laat AFWC als reactie op het concept woonvisie weten dat het aandeel grote woningen en zorgwoningen in het programma sociale huurwoningen (namelijk 1.000 van de 1.200) zeker op de korte termijn te hoog ligt. De doelstelling om 500 woningen per jaar te realiseren in de sociale huursector voor ouderen en zorgbehoevenden, samen met de doelstelling om 500 woningen voor grote gezinnen teveel beslag legt op het totaal van jaarlijks te bouwen huurwoningen. AFWC geeft in haar reactie aan dat de Woonvisie weliswaar als belangrijk richtinggevend document wordt gezien, maar wijst erop dat corporaties ook een eigen verantwoordelijkheid kennen. Deze opstelling verklaart hoe de ambitie om in plaats van 500 zorgwoningen, jaarlijks 375 sociale huurwoningen voor ouderen en zorgbehoevenden te produceren later in de beleidsovereenkomst *Bouwen aan de stad* tot stand is gekomen.<sup>44</sup> Partijen komen overeen dat een nadere invulling ten behoeve van welke categorieën zorgbehoevenden gebouwd zal worden in een vervolg overleg aan de orde zal worden gesteld. Daarnaast wordt tussen gemeente en corporaties overeengekomen dat er aanpassingen zullen worden gepleegd aan de bestaande woningvoorraad. Overigens is dit niet verder gekwantificeerd of gekwalificeerd, net als het voornemen van gemeente en corporaties om tot een kwalitatief kader te komen voor de wibo's en rowo's. Uit de stukken is niet gebleken dat nadere afstemming en overleg heeft plaatsge-

vonden om te komen tot een kwalitatief kader. Uit de geraadpleegde stukken blijkt dat partijen elkaar een gebrek aan daadkracht verwijten. Stadsdelen zouden nog vaak te weinig duidelijkheid en sturing geven aldus de corporaties, terwijl de 'opgave' toch wel duidelijk is. Verder zou de centrale stad en stadsdelen te vaak wachten op initiatieven van corporaties en zorgaanbieders, en zouden zorgaanbieders zonder eigen bezit soms nog teveel wachten op corporaties.

De opstelling van de corporaties komt voort uit een zekere mate van ongenoegen ten aanzien van het – voorgestane – gemeentelijke beleid. In een toelichting keert AFWC zich tegen de ontbrekende wederkerigheid in de voorgenomen prestatieafspraken zoals de gemeente deze in de *Woonvisie 2005* verwoordt. Corporaties constateren dat de gemeente afspraken over prestaties gescheiden wil houden van afspraken over locaties en projecten, waardoor er met de Dienst Wonen geen harde afspraken gemaakt zouden kunnen worden.<sup>45</sup> Bovendien wijzen de corporaties erop dat zij voor de niet grootstedelijke projecten zaken moeten doen met de diverse stadsdelen die vervolgens niet deelnemen aan het overleg met betrekking tot prestatieafspraken. Zowel bij de stadsdelen als corporaties bestaat discussie over de vraag op welk niveau de afspraken gemaakt moeten worden: op stedelijk niveau of op stadsdeelniveau.<sup>46</sup> Daarnaast blijkt er discussie te bestaan over de reikwijdte van de harde afspraken, waarbij corporaties vooral lijken aan te sturen op afspraken die zich alleen tot nieuwbouw van sociale huurwoningen beperken.<sup>47</sup>

De AFWC vindt dat de gemeente zich teveel als hindermacht opstelt en doelt daarbij op ontwikkelingen die haaks lijken te staan op de voorgestane vereenvoudiging.<sup>48</sup> Zorgwoningen worden volgens corporaties buiten de bouwvelop gehouden die in het kader van de Grote Vereenvoudiging is ingesteld. Nieuwe bureaucratische procedures zouden zijn gaan gelden voor de realisatie van zorgwoningen. De voorgestelde procedure voor allocatie van zorgwoningen door de Dienst Wonen wordt door AFC als omslachtig en bureaucratisch afgedaan en leidt tot een ingewikkeld traject tussen de stadsdelen, Dienst Wonen en de corporaties om tot een juiste toedeling te komen over de stadsdelen. Corporaties geven daarbij aan zelf meer te zien in het voorstel om op centraal stedelijk niveau afspraken te maken over aantallen bijzondere doelgroepen, en de allocatie naar de verschillende stadsdelen over te laten aan de corporaties. Daarbij behoudt de gemeente de mogelijkheid om te blijven sturen via subsidies voor zorgwoningen.

### 5.2.3 Financiering

#### Wonen

Een van de sturingsinstrumenten ter stimulering van nieuw te bouwen zorgwoningen betreft de subsidie op wibo's en rolstoelgeschikte woningen. De bouwsubsidie wordt eenmalig toegekend aan corporaties om de bouw van een dergelijke zorgwoning te stimuleren.<sup>49</sup> Zoals in tabel 5.1 tot uitdrukking komt stonden er vanaf 2005 zowel voldoende rowo's als wibo's in de planning. Dit heeft te maken met de hausse van subsidieaanvragen voor wibo's en rowo's die eind 2005 zijn gedaan als gevolg van een tijdelijke verdubbeling van de subsidiebijdrage. Eind 2005 was het budget voor de dubbele subsidiebijdrage uitgeput en daarop is door de gemeenteraad voor 2006 aanvullend budget beschikbaar gesteld om enkele subsidies te kunnen blijven verstrekken. Inmiddels is dit aanvullende budget voor enkele subsidies eveneens uitgeput. De enkele subsidiebijdragen voor wibo's en rowo's zijn nu alleen nog beschikbaar voor sommige vernieuwingsgebieden in de stad en in de aandachtsgebieden. In het kader van de voorgenomen herijking van het subsidiekader worden er alleen nog exploitatiesubsidies ten gunste van zorgaanbieders en geen bouwsubsidies aan corporaties meer verstrekt.<sup>50</sup> De verdubbeling van de premies heeft dus

tot resultaten geleid, maar het beschikbaar gestelde budget was eindig.<sup>51</sup> Overigens zijn via het welzijnsbeleid in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning gelden beschikbaar voor woningaanpassing. Hierop wordt in paragraaf 5.3.1 nader ingegaan.

### Zorg

Met de transformatie van verzorgingshuizen en andere intramurale instellingen naar wonen met zorg, verandert de financiering. Bij intramurale voorzieningen is sprake van een dagprijs, gefinancierd vanuit AWBZ-middelen. Bij scheiden van wonen en zorg wordt de woning gefinancierd door de huuropbrengst en de zorg door de AWBZ. De welzijnsvoorzieningen vallen hiermee tussen de wal en het schip. Stadsdelen financieren welzijnsvoorzieningen in de wijken, maar hebben geen extra middelen om de tot dan toe AWBZ gefinancierde welzijnsvoorzieningen over te nemen.<sup>52</sup> De verschuiving van kosten en risico's als gevolg van het scheiden van wonen en zorg leidt tot centrale vraag: wie betaalt wat en wie draagt welk risico? De conclusie is dat regelgeving en subsidievoorwaarden op deze nieuwe situatie vaak niet of onvoldoende zijn toegesneden. De herijking van het wibo subsidiekader (Dienst Zorg en Samenleven) naar een stimuleringsregeling voor woonserVICEWijken (zie hiervoor paragraaf 6.2.6) is een goed voorbeeld waarbij de gemeente Amsterdam er juist blij van geeft oog te hebben voor een effectieve inzet van het beleidsinstrumentarium door dit, waar nodig, uit te lijnen met doelen van het nieuwe beleid.<sup>53</sup>

#### 5.2.4 Matching vraag en aanbod

Het feit dat er nog onvoldoende sprake is van een goede match tussen vraag en aanbod heeft onder andere te maken met een tekortschietend inzicht van personen met een zorgvraag die zich buiten de sociale huursector bevinden, de onevenwichtige spreiding van zorgwoningen over de stad, het fenomeen 'scheefwonen' en de wijze waarop woonruimte bemiddeld wordt.

#### Onbekende zorgvraag

De stedelijke opgave op het gebied van de zorg is een lastige opgave vanwege de vele gegevensbronnen die aan elkaar gekoppeld moeten worden om betrouwbare schatting van de zorgvraag te kunnen geven. De gezamenlijke initiatieven die in dit kader zijn gestart leiden tot een nauwgezet inzicht. De belangrijkste opgave ligt in de matching van vraag en aanbod. De vraag is groeiend en het aanbod groeit – deels nog – onvoldoende mee. Er bestaat goed inzicht in de zorgvraag onder de groepen, die de zorginstellingen al 'in huis' hebben en in de groepen, waarvoor op indicatie zorg wordt verleend via de zorgverzekeraar of de stadsdelen. Er is geen goed zicht op de behoeften van enkele andere groeperingen:

- die mensen die geen beroep doen op zorg;
- de mensen die hun zorgdiensten (deels) inkopen vanuit hun eigen financiële middelen, buiten de 'gewone' zorgstructuren om;
- mensen met een allochtone herkomst.<sup>54</sup>

Dit betekent dat er vooral een goed zicht is op de zorgbehoeften van de bewoners van de sociale huursector, maar minder van andere bewoners. De Stuurgroep Wonen, Zorg, Dienstverlening trekt op basis hiervan de conclusie dat er nu vooral gebouwd en ontwikkeld wordt op basis van de bekende vraag. Corporaties signaleren ook, dat zelfs de nu bekende vraag zo omvangrijk is dat zij vrijelijk kunnen bouwen en ontwikkelen wat zij willen, omdat elke nieuwe voorziening en elk nieuw aanbodpakket in de kortste keren vol loopt. Daarmee lijkt de vraag niet zozeer leidend te zijn, als wel het marktaandeel van de uitvoerende partijen.<sup>55</sup>

### Onevenwichtige spreiding

In Tabel 4.5 hebben we voor drie typen van zorgwoningen (aanpasbaar gebouwd, wibo's, verpleeghuisplaatsen) in kaart gebracht in welke mate er sprake is verschillen in behoefte en aanbod in de diverse stadsdelen. Het inzicht in de onevenwichtige spreiding op stadsdeelniveau wordt nog eens bevestigd in Tabel 5.2, waarin het aanbod van wibo's en rowo's in 2006 is gerelateerd aan het aandeel inwoners en aandeel 65-plussers.

Tabel 5.2 Voorraad wibo's en rowo's per stadsdeel in 2006

	Aantal wibo's	Aandeel wibo's	Aantal rowo's	Aandeel rowo's	Aandeel inwoners	Aandeel 65+
Centrum	174	3%	72	7%	11%	8%
Bos en Lommer	86	2%	8	1%	4%	3%
De Baarsjes	58	1%	11	1%	5%	3%
Geuzenveld-Slotermeer	175	3%	45	5%	6%	7%
Noord	975	17%	116	12%	12%	16%
Oost-Watergraafsmeer	162	3%	96	10%	8%	8%
Osdorp	415	7%	89	9%	6%	9%
Oud-Zuid	231	4%	54	5%	11%	10%
Oud-West	79	1%	25	3%	4%	3%
Slotervaart	284	5%	106	11%	6%	7%
Westerpark	230	4%	76	8%	5%	3%
Zeeburg	322	6%	98	10%	6%	3%
ZuiderAmstel	647	11%	44	4%	6%	12%
Zuidoost	1810	32%	149	15%	10%	8%
Totaal	5.648	100%	989	100%	100%	100%

Bron: monitor Wonen Zorg Dienstverlening.

Zoals blijkt uit de tabel zijn de woningen weliswaar aanwezig in alle stadsdelen, maar is de spreiding niet rechtevenredig met de inwonersaantallen. Zo is er een grote concentratie wibo's in stadsdeel Zuidoost zichtbaar, waarvan een belangrijk aandeel overigens niet door ouderen wordt bewoond. In stadsdeel Oud-Zuid, waar 10% van de ouderen woont, bevindt zich slechts 2% van het totale aanbod aan wibo's in de stad. De situatie in de stadsdelen Centrum en Geuzenveld-Slotermeer wijst eveneens op tekorten aan geclusterde zelfstandige ouderenwoningen.

Uit gesprekken met stadsdelen komt naar voren dat er geen duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de stedelijke afspraken over zorgwoningen doorvertaald worden naar stadsdelen. Ook hier zijn er signalen dat het afstemmingsmodel zoals eerder beschreven nog niet als zodanig functioneert. Daarnaast is ons niet gebleken dat er sprake is van actief beleid op stedelijk niveau om de schaarste beter te verdelen, bijvoorbeeld door het labelen van woningen of door aanpassing / decentralisering van het woningtoewijzingsbeleid. Het stimuleren van een betere spreiding van zorgbehoevenden over de stad lijkt daarbij geen optie, omdat onderzoeken naar de woonwensen onder ouderen blijkt dat het merendeel het liefst in de buurt wil blijven wonen. De rekenkamer stelt vast dat het woonbeleid van de centrale stad nog onvoldoende rekening houdt met deze problematiek. Door gericht beleid kan de huidige wijze waarop de spreiding van zorgwoningen wordt vormgegeven aan effectiviteit winnen.

### 'Scheefwonen'

Doordat er sprake is van onvoldoende doorstrommogelijkheden op de Amsterdamse woningmarkt, zijn woningzoekenden over het algemeen beperkt in hun keuzemogelijkheden. Woningzoekenden gaan in een krappe markt kritisch om met het opgebouwde 'kapitaal' aan woon- en inschrijfduur, en mensen die geen kans hebben op de reguliere markt nemen hun toevlucht tot onrechtmatige bewoning.<sup>56</sup> Het resultaat is dat doelgroepen niet in de gelegenheid zijn de voor hen bestemde woningen te betrekken, waardoor woonruimte langer dan noodzakelijk bezet wordt gehouden door de verkeerde doelgroep ('scheefwonen'). De slaagkansen op de woningmarkt verschillen sterk per doelgroep. Amsterdam is vergeleken met Nederland op dit moment minder vergrijsd.

### Woonruimteverdeling

Het uitgangspunt bij de woonruimteverdeling en bij wonen met zorg en dienstverlening is vraagsturing en keuzevrijheid. Zelfstandig wonen van ouderen en mensen met een handicap betekent in principe dat zij ook zelf de keuze maken waar ze willen (blijven) wonen en dat de zorg en dienstverlening daar geleverd wordt. De keuzevrijheid houdt in dat het huurcontract en het zorgcontract gescheiden zijn. De woningtoedeling wordt centraal aangestuurd waarbij WoningNet woningen bemiddelt voor corporaties. De toewijzing van wibo's verloopt ook via WoningNet.<sup>57</sup> Als het noodzakelijk is dat iemand vanwege veranderde sociale of medische omstandigheden binnen een jaar naar een wibo-woning verhuist, kan men voor een wibo-indicatie in aanmerking komen. Een van de eisen is dat men over een AWBZ-zorgindicatie beschikt van het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg).<sup>58</sup> Maximaal 25% van de wibo-woningen wordt toegewezen aan mensen met een wibo-indicatie om wibo's niet tot 'zorgcomplexen' te maken, maar uit te gaan van een gemengde groep bewoners.<sup>59</sup> Het merendeel van de wibo's wordt dus niet toegewezen op grond van een CIZ-indicatiestelling. Deze woningen zijn niet gelabeld waardoor het mogelijk is dat deze woningen ook door niet doelgroepen bewoond worden.<sup>60</sup> Op stadsdeel-niveau en vanuit de corporaties worden wel initiatieven ondernomen om de vraag beter op het aanbod te laten aansluiten.<sup>61</sup>

De praktijk van de woonruimtebemiddeling van wibo's en rowo's, groepswoners en andere bijzondere woonvormen stuit steeds vaker op het dilemma van transparantie en keuzevrijheid versus labelen, maatwerk en uitzonderingen. Daarnaast hebben sommige mensen met een (complexe) zorgvraag moeite om zelf via Woningnet een woning te vinden. Zorgaanbieders en corporaties hebben de wens om op bepaalde plekken mensen met een zorgvraag gericht te kunnen huisvesten. Bovendien hebben zorginstellingen een bepaalde capaciteit nodig om zorginfrastructuur te kunnen realiseren. Corporaties zijn vooral name bij groeps-woningen beducht voor overlast en huurderwing. Kortom, de vraag die voorligt is hoe dit soort woningen het meest rechtvaardig en effectief kan worden verdeeld; via WoningNet of door te labelen en het via maatwerk toedelen?

De *Woonvisie 2005* besteedt slechts in algemene zin aandacht aan woonruimtebemiddeling en refereert daarbij aan gemaakte afspraken over een gequoteerde beleidsvrijheid. De beleidsvrijheid is specifiek bedoeld om bijvoorbeeld woningen toe te wijzen aan sociaal- en medisch geïndiceerde. De stuurgroep Wonen, Zorg, Dienstverlening heeft het thema woonruimteverdeling in relatie tot wonen met zorg in 2005 als prioritair aandachtsveld opgenomen in haar werkplan.

### 5.3 Wonen en zorg

Het realiseren van wibo's, rowo's en aanpasbare woningen is een verantwoordelijkheid van de woonsector. Het realiseren van andersoortige woningen met zorg (waaronder de transitie van intramuraal naar extramuraal) is mede een verantwoordelijkheid van de zorgsector.<sup>62</sup> Het betreft in alle gevallen zelfstandige woningen en woonvormen.

#### 5.3.1 Woonsector

In paragraaf 5.1 is nader ingegaan op de planning en realisatie van zorgwoningen (wibo's en rowo's). Het betreft hier aanpasbaar of levensloop bestendig gebouwde nieuwbouwwoningen. In tabel 4.4. toonden we dat in het aanbod van aanpasbaar gebouwde zorgwoningen een belangrijke vooruitgang is geboekt. De kwantitatieve opgave voor Amsterdam zal nauwelijks alleen in nieuwbouw te realiseren zijn. Naast nieuwbouw is woningverbetering ook nodig.

##### Aanpassingen bestaande voorraad

Naast aanpasbaar gebouwde woningen vinden er ook aanpassingen plaats in de bestaande woningvoorraad. Corporaties proberen dit zoveel mogelijk te doen wanneer sprake is van groot onderhoud of herstructurering. De woningvoorraad van Amsterdam bestaat grofweg uit:

- stadsdeel Centrum met oude woningen zonder lift;
- de ring rond het centrum met portiekwoningen zonder lift;
- naoorlogse wijken met vooral veel meergezinswoningen met lift;
- recente woningen.

Deze groepen woningen zijn niet allen even geschikt om zelfstandig te kunnen (blijven) wonen. Over het algemeen kan gezegd worden dat nieuwbouw beter geschikt is (of geschikt te maken is) als zorgwoning.

In de bestaande bouw is het lastig om aangepaste woningen of woningen geschikt voor ouderen te realiseren. Toch zijn er – voornamelijk in de stadsdelen Noord en Zuidoost – veel woningen die in theorie met niet al te hoge investeringen geschikt gemaakt zouden kunnen worden als zorgwoning. Het probleem is daar niet het aanpassen van de zorgwoning, maar het moeilijk kunnen realiseren van zorg- en welzijnsvoorzieningen in de nabijheid van de zorgwoningen.

Het splitsingsbeleid heeft gezorgd voor een belangrijke kwaliteitsimpuls voor de particuliere sector. Uit de *Woonvisie 2005* blijkt dat in de periode 2000-2004 naar schatting 7.400 woningen zijn opgeknapt tot het niveau basiskwaliteit; de kwaliteitsrichtlijn voor alle (nieuw) te (ver)bouwen woningen in Amsterdam. Dat betekent dat in een kleine vier jaar bijna 10% van de totale vooroorlogse particuliere voorraad is verbeterd.

##### Aanpassingen via Wmo-vergoeding

Op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) worden vergoedingen verstrekt voor kleine of grotere woningaanpassingen. Individuele bewoners dienen hiertoe een aanvraag in bij het Loket Zorg en Samenleven van de centrale stad (in geval van aanpassingen >€ 2.500 euro), of bij de desbetreffende dienst in het stadsdeel (aanvragen <€ 2.500).

Tabel 5.3 Wmo grote woningaanpassingen per stadsdeel (1998-2006)

	Aantal aanpassingen > € 2.500	Bedrag in €	Aandeel aanpassingen	Aandeel 65+
Centrum	490	3.259.846	5%	8%
Bos en Lommer	137	868.883	1%	3%
De Baarsjes	227	1.346.049	2%	3%
Geuzenveld-Slotermeer	763	4.630.468	8%	7%
Noord	1.831	10.800.245	20%	16%
Oost-Watergraafsmeer	604	3.829.065	6%	8%
Osdorp	1.040	6.708.889	11%	9%
Oud-Zuid	186	1.324.089	2%	10%
Oud-West	647	4.267.509	7%	3%
Slotervaart	795	5.296.945	9%	7%
Westerpark	253	1.905.743	3%	3%
Zeeburg	277	1.843.367	3%	3%
ZuiderAmstel	768	5.009.408	8%	12%
Zuidoost	719	4.706.444	8%	8%
Onbekend	645	4.442.318	7%	
<b>Totaal</b>	<b>9.382</b>	<b>60.239.268</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bovenstaande tabel geeft informatie over het aantal woningaanpassingen per stadsdeel in de periode 1998-2006. Het betreft aanpassingen die zijn gefinancierd via de Wmo waarbij een ondergrens van € 2.500 is gehanteerd. Uit de tabel blijkt dat er jaarlijks gemiddeld ruim 1.000 woningen op maat aangepast worden naar de behoeften van de bewoner, tegen een gemiddeld bedrag van € 6.400. Omdat woningaanpassingen zich vooral richten op senioren is in de tabel een vergelijking getrokken tussen het aandeel uitgevoerde aanpassingen en senioren per stadsdeel. Uit de verdeling van de aangepaste woningen over de stadsdelen blijkt dat die in grote lijnen gelijke tred vertoont met het aandeel 65-plussers. Hieruit leiden we af dat het instrument redelijk gespreid wordt ingezet en een bijdrage levert aan de doelstelling om ouderen langer zelfstandig te kunnen laten wonen. Wij hebben geen inzicht of het budget toereikend genoeg was om aan het aantal aanvragen tegemoet te komen.

Voor verstrekkingen van Wmo bijdragen beneden het drempelbedrag van € 2.500 zijn de stadsdelen verantwoordelijk. Op grond van verstrekkingen in stadsdeel Centrum concluderen we, dat naast de 146 grotere woningaanpassingen – bekostigt via de centrale stad – er 1.192 kleine woningaanpassingen zijn uitgevoerd in 2007 (drempels, aanpassingen in doucheruimte, plaatsen van handgrepen en verhoogde toiletten). Dit betreft zowel aanpassingen in particuliere woningen en een deel ook in corporatiewoningen. Voor aanpassingen in de corporatiewoningen geldt dat deze door de corporaties gefinancierd worden.<sup>63</sup> Daarnaast investeren de corporaties uit eigen middelen om aanpassingen door te voeren.<sup>64</sup>

### 5.3.2 Zorgsector

De diversiteit aan zorgorganisaties in Amsterdam is groot. Dit komt alleen al doordat er traditioneel verschillende sectoren in de zorg zijn: ouderenzorg, thuiszorg, zorg voor mensen met een verstandelijke of lichamelijke handicap, geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Welzijn is de verantwoordelijkheid van de stadsdelen, terwijl zorg afhankelijk is van de landelijke overheid en corporaties zelf verantwoordelijk zijn voor hun handelen, binnen strenge kaders van het rijk. De stadsdelen voeren de regie op de (bouw)projecten binnen hun eigen stadsdeel en zijn verantwoorde-



lijk voor het welzijn. Een deel van de kosten zal op enigerlei wijze via de zorgsector moeten worden gedekt, zoals rolstoelgeschikte woningen nu deels uit objectsubsidies van VWS worden betaald en de zorgaanbieder voor de realisatie van 24-uurswoningen een beroep kan doen op de AWBZ – middelen die het zorgkantoor beheert. .

De opgave op het gebied van wonen en zorg hoeft niet alleen in de sociale huursector te worden ingevuld. Bijna 30% van alle ouderen in Amsterdam heeft een inkomen dat wonen binnen de sociale huursector uitsluit. Deze groep kan daarom via de koopsector en het duurdere huursegment bediend worden. Behalve corporaties kunnen ook particuliere projectontwikkelaars op dit punt nadrukkelijker worden aangesproken op hun taak. Het gemeentelijke beleid stuurt hier nog in onvoldoende mate op aan.

#### **5.4 Conclusies**

In dit hoofdstuk hebben wij aandacht besteed aan de manier waarop het gemeentelijke beleid is uitgevoerd. Ook bij de uitvoering van het beleid komen drie van de vier onderzoeksvragen uit dit rapport centraal naar voren:

- In welke mate sluit het aanbod van zorgwoningen aan op de vraag ernaar?
- Zijn de doelen die de gemeente sinds 1998 heeft geformuleerd gerealiseerd?
- In welke mate sluit het beleid voor zorgwoningen aan op de toekomstige vraag ernaar?

In het onderstaande vatten wij per onderzoeksvraag samen welke conclusies met behulp van de informatie uit dit hoofdstuk zijn te formuleren.

##### **5.4.1 Aansluiting vraag en aanbod**

In dit hoofdstuk is geen nieuwe informatie toegevoegd over de aansluiting tussen vraag en aanbod. Wel is duidelijk geworden dat de zorg zich richt op alle mensen met beperkingen, ongeacht hun inkomen. Het beleid rond zorgwoningen moet dus zijn gebaseerd op inzichten in de woon- en zorgbehoefte van de gehele populatie. Het aanbod van zorgwoningen moet dus niet beperkt zijn tot de sociale huursector alleen. Het beleid op centraal stedelijk en stadsdeelniveau stuurt nog in onvoldoende mate op het activeren van corporaties en particuliere projectontwikkelaars om te komen tot een integrale bediening van zowel de sociale huur- als particuliere sector op het terrein van zorgwoningen. Het inzicht in de integrale stand van zaken rond het aanbod in Amsterdam ontbreekt. Beleidsmatige ambities over tekorten of overschotten zijn gebaseerd op demografische kenmerken en intenties van corporaties.

##### **5.4.2 Realisatie van gemeentelijke doelen**

In hoofdstuk 4 hebben wij gezien dat de gemeente bij het formuleren van beleid over zorgwoningen is uitgegaan van het maximaliseren van extramuralisering door verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Bij de uitvoering spelen partijen die een sleutelrol spelen bij extramuralisering geen enkele rol. Het blijft dan ook de vraag of de zorginstellingen van Amsterdam daadwerkelijk aan het toewerken zijn aan een extramuralisering van hun aanbod.

In paragraaf 5.2 hebben wij aandacht besteed aan de realisatie van het gemeentelijke beleid, dat is gericht op het aansturen van de corporaties bij nieuwbouwplannen. Gebleken is dat de corporaties aantoonbare inspanningen hebben geleverd om wibo's en rowo's te bouwen, zij het dat de realisaties volgens corporaties hoger liggen dan de realisaties volgens de WoZoDi-monitor. Het bouwen van aanpasbaar gebouwde woningen in de nieuwbouw blijft ver achter bij de gemeentelijke doelstellingen uit het gemeentelijke bouwbesluit. Oorzaken voor de discrepantie tussen de afspraken met de corporaties en de realisaties van

deze afspraken moeten naar het oordeel van rekenkamer worden gezocht in het plannings-optimisme aan de kant van corporaties enerzijds, onrealistische behoefteramingen bij enkele stadsdeelraden; een gebrek aan gedeelde visies tussen centrale stad, stadsdelen en corporaties; een tekortschietend beleid ter bestrijding van de woningschaarste, en een beperkte effectiviteit van de ingezette financiële instrumenten. In verband met het laatstgenoemde instrumentarium merken we overigens op dat de gemeente met de herijking van het wibo subsidiekader blijk geeft oog te hebben voor een zodanige aanpassing van beleidsinstrumentarium, dat het toegesneden is op de nieuwe doelen van beleid.

In paragraaf 5.3 is het beleid rond het geschikt maken van de bestaande woningvoorraad aan bod gekomen. Door het aantal toegekende woningaanpassingen te plaatsen naast het aandeel ouderen per stadsdeel kwam aan het licht dat de uitvoering het beleid voor woningaanpassingen evenredig over de stadsdelen is gespreid. Omdat dit beleid geheel vraaggestuurd is, duidt een evenwichtige spreiding erop dat het beleid redelijk consistent is uitgevoerd.

#### 5.4.3 Toekomstgerichtheid beleid

Er is één type woning dat goed is afgestemd op de toekomst. Dat zijn de aanpasbaar gebouwde (nieuwbouw)woningen. Dit type woningen is flexibel en kan eenvoudig worden aangepast aan toekomstige beperkingen van bewoners. De gemeente streeft de bouw van dergelijke woningen ook na, heeft daarover afspraken gemaakt met de corporaties, maar de afspraken over aanpasbaar bouwen worden het minst goed nagekomen (44% van de afspraken gerealiseerd). De gemeente heeft tot dusver geen initiatieven genomen om meer positieve en/of negatieve sancties in te zetten bij het niet nakomen van afspraken door corporaties.

De prognoses over toekomstige behoeften aan wibo's gaan ervan uit dat deze woningen bewoond zullen worden door mensen met beperkingen dan wel zorgbehoeften. De regelgeving rond de woonruimteverdeling is niet op deze vooronderstelling afgestemd. Van de wibo's wordt maar maximaal 25% en in werkelijkheid 16% toegewezen aan personen met een zorgbehoefte op grond van een CIZ-indicatie. Dit sluit overigens niet uit dat meer woningen dan de genoemde aan ouderen worden toegewezen, die afhankelijk zijn van een zekere mate van hulp. De rekenkamer concludeert echter dat de verdeling van wibo's zodanig is geregeld, dat niet alle woningen aan leden van de doelgroep worden toegewezen. Dit heeft gevolgen voor de conclusies inzake de vraag en aanbod van wibo's die eerder zijn gedaan. Puur cijfermatig is er in 2015 voldoende aanbod van wibo's gezien de vraag (zie hiervoor hoofdstuk 4). Door de woonruimteverdeling pakt dit in de praktijk anders uit.

## 6 De inzet van sturingsinstrumenten in Amsterdam

In dit hoofdstuk bezien wij of de gemeente Amsterdam de sturingsmiddelen die er zijn om vraag en aanbod van zorgwoningen in evenwicht te brengen optimaal heeft ingezet. Daartoe melden wij eerst welke sturingsinstrumenten zijn ingezet en vatten in de conclusie samen of dat effectief is gebeurd.

### 6.1 Inzet van strategische sturingsinstrumenten

#### 6.1.1 Toekomstverkenningen

In de gemeente Amsterdam vinden regelmatig studies, gericht op toekomstige ontwikkelingen plaats. Waar het gaat om bevolkingsprognoses wordt optimaal gebruik gemaakt van bestaande kennis en inzichten over de lokale situatie. Waar het gaat om woonzorgbehoefte is dat (nog) niet het geval geweest. In de onderstaande alinea's lichten wij dat toe.

Ten behoeve van op de toekomst gericht beleid verricht het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek (O+S) regelmatig prognostische studies op het terrein van de bevolkingsontwikkeling. De studies zijn gebaseerd op landelijke aannames, die zijn verfijnd op lokale kenmerken over geboorte, levensverwachtingen, migratie en bouwplannen. De prognoses zijn beschikbaar op het niveau van Amsterdam in zijn geheel en dat van de stadsdelen. Bij nieuwe prognoses blikt O+S terug op de prognoses uit het verleden om verschillen tussen raming en realisatie te duiden. Onzekerheden rond de realisaties van bouwplannen en de feitelijke migratie zijn de belangrijkste redenen van afwijkingen tussen prognose en realisatie. In grote lijnen blijken bevolkingsontwikkelingen goed voorspelbaar te zijn.

In 2003<sup>65</sup> heeft Amsterdam een scenariostudie laten verrichten naar de te verwachten ontwikkeling in de behoeften aan zorgwoningen, waarbij verschillende opties over het beleid rond intramuraal voorzieningen zijn verkend. Het begrip 'behoefte' is in deze studie afgeleid uit de leeftijdsopbouw van de bevolking. Daarbij zijn landelijke parameters over de samenhang tussen leeftijd en zorgbehoefte gehanteerd. Uit de gezondheidsmonitor<sup>66</sup>, die de Amsterdamse GGD eens per vier jaar uitvoert, blijkt echter dat de gezondheidssituatie van Amsterdammers afwijkt van die van het Nederlandse gemiddelde. De Amsterdamse gezondheidssituatie is ongunstiger dan die in de rest van Nederland en de Amsterdamse zorgconsumptie is hoger.

#### 6.1.2 Monitoren vraag en aanbod

In hoofdstuk 4 hebben wij geconstateerd dat de gemeente Amsterdam diverse malen onderzoek heeft gedaan naar vraag en aanbod van zorgwoningen. Door weinig zorgvuldigheid te betrachten bij het controleren van aangeleverde gegevens, het gebrek aan eenduidige definities en weinig valide parameters om te komen tot behoefteramingen, geven verschillende elkaar opvolgende onderzoeken en monitoren telkens een ander beeld van de woningmarkt voor zorgwoningen. De bruikbaarheid van de monitoren als empirische basis voor beleidsontwikkeling is daarom beperkt. De monitoren zijn redelijk geschikt als basis voor visieontwikkeling op strategisch niveau, maar zijn minder geschikt als hulpmiddel bij sturing op operationeel niveau.

### 6.1.3 Visiedocumenten

Ongeveer eens per tien jaar verschijnt in Amsterdam een woonvisie. Op dit moment is de woonvisie uit 1998 van kracht. In februari 2005 is een nieuw concept woonvisie opgesteld, maar die is nooit vastgesteld door de gemeenteraad omdat er destijds gemeenteraadsverkiezingen in aantocht waren (maart 2006). De huidige wethouder heeft besloten om een nieuwe woonvisie op te stellen. De nieuwe woonvisie is in december 2007 voorgelegd voor inspraak, en zal naar verwachting in de loop van 2008 vastgesteld worden door de gemeenteraad. Het ontbreken van een recente woonvisie brengt met zich mee dat het tactische en operationele beleid richting stadsdelen en corporaties niet is gebaseerd op een recente politiek-bestuurlijke draagvlakontwikkeling.

## 6.2 Inzet tactisch en operationeel

### 6.2.1 Bestemmingsplannen

Corporaties of particuliere ontwikkelaars die plannen hebben om hun bestaande voorraad te transformeren of nieuwbouw te gaan realiseren moeten weten wat de stand van zaken is rond de actuele bestemmingsplannen in de stadsdelen. Alle actuele bestemmingsplannen liggen ter inzage bij de stadsdelen en de centrale stad en kunnen zo nodig opgevraagd worden. Vanaf 1 juli 2008 moeten alle bestemmingsplannen jonger zijn dan 10 jaar en moeten bovendien digitaal beschikbaar zijn. Op de Amsterdamse website met bestemmingsplannen zijn slechts een vijftal plannen digitaal beschikbaar. Tot de tijd dat de digitalisering voltooid is zullen partijen die plannen hebben erg veel inspanningen moeten verrichten om zich te informeren over de actuele stand van zaken in Amsterdam. De éénloket-functie is in Amsterdam niet doorgevoerd. Uit de gang van zaken rond de inpassing van zorgwoningen in het bestemmingsplan van de Czaar Peterbuurt blijkt dat het stadsdeel zelf geen initiatieven ontplooit om zorgwoningen te doen realiseren wanneer de omstandigheden daarvoor gunstig zijn. Dit gegeven zou een extra stimulans moeten zijn om de bredere toegankelijkheid van bestemmingsplannen te bevorderen. Dat biedt meer partijen de gelegenheid om het stadsdeel aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid rond zorgwoningen.

### 6.2.2 Bouwverordening

Voor nieuwbouwwoningen kent de gemeente Amsterdam de Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam (BWA). In de BWA zijn richtlijnen opgesteld voor aanpasbaar bouwen en voor duurzaam bouwen. Een aanpasbare woning is een woning die bestemd is voor iedereen. De woning is voorbereid om op eenvoudige en goedkope wijze aangepast te kunnen worden voor een bewoner die te maken krijgt met lichamelijke beperkingen. Op deze wijze is de woning levensloopbestendig. De extra (stichtings)kosten die voortvloeien uit de richtlijnen van het BWA raamt de gemeente Amsterdam op € 500 per woning. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op de grondprijs. De BWA is zowel door het college als door het dagelijks bestuur van AFWC bekrachtigd. Daarmee heeft het de status van een convenant, of intentieverklaring. De richtlijnen uit de BWA zijn juridisch niet afdwingbaar, omdat de Woningwet en het Bouwbesluit aanvullende regels verbiedt. De gemeente probeert de voorgestane bouwwijze te bevorderen via voorkeursregels bij gronduitgifte en via de eis om gemotiveerd af te wijken van de regels uit de BWA.

Uit de rapportages van OGA over gerealiseerde bouwprojecten blijkt dat particuliere projectontwikkelaars meer aanpasbaar bouwen dan corporaties. De BBSH kent sinds 2001 het prestatieveld Wonen en zorg. Corporaties moeten bijdragen aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. De gemeente zou daarom de corporaties meer kunnen aanspreken op de uitvoering van hun maatschappelijke opdracht.

### 6.2.3 Bouwvergunning

Bouwvergunningen moeten in Amsterdam aangevraagd worden bij de instantie die zeggenschap heeft over de bouwlocatie. Corporaties en particuliere ontwikkelaars hebben dus te maken met 15 (14 stadsdelen en de centrale stad) verschillende loketten. De behandeling van bouwaanvragen voor zorgwoningen heeft geen speciale voorrang. Bovendien is uit de casus stadsdeel Centrum af te lezen dat interne meningsverschillen tussen verschillende beleidsafdelingen binnen een stadsdeel tot enorme vertragingen kan leiden bij de behandeling van de aanvragen. Dit verschijnsel duidt op een gebrek aan interne sturing.

### 6.2.4 Bouwleges

De Vereniging Eigen Huis vergelijkt jaarlijks de leges die gemeenten in rekening brengen voor de beschikkingen voor de bouwvergunningen. De vereniging hanteert daarbij drie prijsklassen voor de bouw: lichte vergunningen tot 10.000 euro, regulier 45.500 euro en regulier 130.000 euro. De bouwleges in Amsterdam liggen 13% (licht) tot 50% (regulier, € 45.500) boven het gemiddelde. De gemeente zet de bouwleges niet in als middel om het tot stand komen van zorgwoningen te bevorderen.

### 6.2.5 Fysieke woonomgeving

De kwaliteit van de fysieke woonomgeving is van cruciaal belang voor de mate waarin mensen met een beperking erin slagen om zelfstandig te kunnen blijven wonen. Een veilige woonomgeving, toegankelijke openbare ruimten en de nabijheid van voorzieningen zijn daarbij bepalend. Woningcorporaties geven aan dat de afwezigheid van een geschikte woonomgeving reden kan zijn om niet te gaan verhuizen naar een wibo. De woonomgeving is lange tijd veronachtzaamd bij de grootstedelijke plannen voor het realiseren van geschikte zorgwoningen. De raad heeft hiervoor door het indienen van enkele raadsnotities en amendementen wel aandacht voor gevraagd (zie hiervoor hoofdstuk 8).

### 6.2.6 Infrastructuur maatschappelijke ondersteuning

De infrastructuur voor maatschappelijke ondersteuning wordt voornamelijk aangestuurd via subsidies. De centrale stad en de stadsdelen verstrekken de subsidies. De subsidies zijn soms objectgerelateerd, soms gebaseerd op de zorgzwaarte van cliënten of de subsidiebehoefte van de uitvoeringsinstelling en soms gerelateerd aan productieafspraken.

#### Subsidieregeling voor maatschappelijke ondersteuning

Sinds geruime tijd bestaan in Amsterdam twee subsidieregelingen voor diensten aan mensen die extramuraal wonen: de wibo-exploitatiesubsidie en de landelijke regeling Diensten voor Wonen met Zorg (DWZ-subsidieregeling). De laatste regeling was tot voor kort een AWBZ regeling, maar is in het kader van de Wmo sinds 1 januari 2007 bij de gemeente ondergebracht.

De wibo-subsidieregeling (wonen in een beschermde omgeving) kent een onderscheid in twee categorieën:

- Exploitatiesubsidie: een budget dat wordt toegekend aan zorgaanbieders voor het ontwikkelen en uitvoeren van de volgende diensten: informatieverstrekking, bewonersbegeleiding, dienstencoördinatie en zorgcoördinatie. De hoogte bedraagt circa € 1,8 miljoen, ofwel € 263,- per woning per jaar. De subsidie wordt verdeeld naar rato van het aantal wibo woningen, ongeacht de gezondheidssituatie van bewoners. In Amsterdam wordt slechts 17% van de wibo-woningen bewoond door een persoon met zorgbehoefte. Door de verdeelsystematiek is er geen relatie tussen verstrekte subsidie en zorgbehoefte.

- Bouwsubsidie: een budget dat eenmalig wordt toegekend aan corporaties om de bouw van een wibo-woning te stimuleren. De subsidie geldt vanaf 2007 alleen voor enkele stadsvernieuwingswijken en aandachtswijken. Hierop gaan wij in paragraaf 6.2.8 nader in.

De DWZ-subsidieregeling is bedoeld voor welzijnsdiensten voor zelfstandig wonende (verblijfsgeïndiceerde) ouderen, zoals alarmering, maaltijden, cliëntondersteuning, hand- en spandiensten, en sociaal-culturele activiteiten (rond € 2 miljoen per jaar). Een deel van deze diensten wordt ook al gesubsidieerd via de reguliere welzijnssubsidies door de stadsdelen, of de centrale stad. Ook corporaties financieren een deel van dit dienstenpakket uit reguliere middelen. De kans op dubbele subsidies is dan groot.

De Dienst Zorg en Samenleven (DZS) heeft de subsidieregelingen tegen het licht gehouden en gebreken geconstateerd rond de mogelijke rechtmatigheid en rechtvaardigheid van de middeltoedeling. De dienst heeft daarom de ‘Stimuleringsregeling woonservicewijken’ ontwikkeld, die per 1 januari 2008 in werking is getreden<sup>67</sup>. De wibo-exploitatiesubsidie en de DWZ-regeling zijn per die datum ingetrokken. De producten of activiteiten die worden gefinancierd met de stimuleringsregeling zijn gericht op zelfstandig wonende mensen met beperkingen. De verdeelsleutel – waarmee het door DZS aan de stadsdelen toe te kennen bedrag wordt berekend – is voor 50% gebaseerd op het aantal 75-plussers en voor 50% op basis van het aantal zorgwoningen in het stadsdeel.

De stadsdelen subsidiëren de stichtingen welzijn om een veelheid van taken uit te voeren of producten te realiseren. De subsidievoorwaarden, de hoogte van de subsidies en de afspraken over prestaties verschillen van stadsdeel tot stadsdeel.

### 6.2.7 Zorginfrastructuur

#### Regeling Zorginfrastructuur AWBZ

Op grond van een beleidsregel van het (voormalige) College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) is het mogelijk om bij het Amsterdamse zorgkantoor Agis een aanvraag in te dienen voor de zorginfrastructuur. Het gaat om de financiering van kapitaalslasten en/of overige kosten van de zorginfrastructuur. Onder zorginfrastructuur worden ruimten verstaan voor het ‘halen’ en ‘brengen’ van extramurale AWBZ-zorg en ruimten en/of technologische voorzieningen ten behoeve van het leveren van oproepbare, onplanbare zorg op afroep. Corporaties en zorgaanbieders kunnen deze subsidieregeling benutten bij het tot stand brengen van woonservicewijken of bij het realiseren van wibo’s.

Er is geen stedelijke regie voor de spreiding van zorgfuncties over de stad. De intentie om de komende jaren een aantal zorgzones gespreid over de stad te gaan realiseren zou hier verandering in kunnen brengen, mits er naast algemene intenties ook concrete plannen, afspraken, het aanwijzen van verantwoordelijkheden van partijen en een actieve regiefunctie wordt ingezet. Op dit moment is niet duidelijk of dat gaat gebeuren.

## 6.2.8 Corporaties aansturen

### Convenanten met de federatie van corporaties

De gemeente Amsterdam maakt eens in de zoveel jaar afspraken met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) die opgenomen zijn in een convenant. Dit convenant wordt de beleidsovereenkomst genoemd. De AFWC vertegenwoordigt daarin de woningbouwcorporaties die in Amsterdam werkzaam zijn. De afspraken hebben betrekking op ambities, het bouwprogramma en de financiële condities. Voor een aantal specifieke doelgroepen, waaronder ouderen en mensen met een beperking, maken de partijen afspraken in het convenant. In de onderzoeksperiode zijn de volgende beleidsovereenkomsten opgesteld (Tabel 6.1).

Tabel 6.1 Overzicht van beleidsovereenkomsten met AFWC

Beleidsovereenkomst	Ondertekenaars	Datum	Looptijd
Stad voor iedereen	Gemeente Amsterdam, Stadsdelen, AFWC	Maart 1999	1998-1999
Amsterdam, een stad om voor te kiezen <sup>68</sup>	Gemeente Amsterdam, Stadsdelen, AFWC, Huurdersvereniging Amsterdam	Juli 2001	2001-2002
Amsterdam, een stad om voor te kiezen (geactualiseerde versie)	Gemeente Amsterdam, Stadsdelen, AFWC, Huurdersvereniging Amsterdam	Juli 2004	2002-2005/2006
Bouwen aan de stad*	Gemeente Amsterdam, AFWC	November 2006	2007-2011
Beleidsovereenkomst Wonen Amsterdam 2007 t/m 2010	Gemeente Amsterdam, Stadsdelen, AFWC, Huurdersvereniging Amsterdam	Ondertekening naar verwachting in 2008	2007-2010

\* 'Bouwen aan de stad' is de aanzet voor de nieuwe beleidsovereenkomst

Naast de gemeente Amsterdam en de AFWC zijn ook de stadsdelen en de Huurdersvereniging Amsterdam mede-ondertekenaar. De overeenkomsten hebben uitsluitend betrekking op nieuwbouw ten behoeve van zorgwoningen voor de prioritaire doelgroep en dragen het karakter van een intentieverklaring. Er zijn geen concrete afspraken gemaakt en geen taken en verantwoordelijkheden toebedeeld en de regisseursfunctie is niet geëxpliciteerd. Ook is de informatievoorziening rond de voortgang van de afspraken nauwelijks geregeld. Dit maakt dat het gedurende de looptijd van de convenanten onduidelijk is of de intenties wel nageleefd worden,

In de overeenkomst *Bouwen aan de stad* (2006) is in de slotbepalingen opgenomen dat partijen ten minste één keer per jaar bestuurlijk overleg hebben over de voortgang en de uitvoering van de afspraken. Dit impliceert dat partijen de intentie hebben om de voortgang bij te houden. De verwachting is dat in 2008 het eerste bestuurlijke overleg zal gaan plaatsvinden. Tot op heden heeft dat overleg nog niet plaatsgehad.

Uit de gang van zaken rond de convenanten met corporaties is te concluderen dat de aandacht voor het naleven van afspraken onderbelicht is: verantwoordelijkheden zijn vooraf niet geregeld, de regisseursfunctie is niet geëxpliciteerd en het toezicht op naleving van de afspraken ontbreekt tot op heden. Voornoemde kenmerken maken de Amsterdamse convenanten tot zwakke sturingsinstrumenten.

### Overleg met individuele corporaties

Naast de convenanten met de AFWC voert de gemeente (Dienst Wonen en OGA) jaarlijks gesprekken met individuele corporaties. In de gesprekken wordt ingegaan op de voorgenomen activiteiten van de corporaties waaronder het aantal doelgroepwoningen. Het proces van de gesprekken verloopt als volgt:

- eerst zijn er voorrondes met project- en beleidsmedewerkers van corporaties en Dienst Wonen en OGA;
- vervolgens vinden gesprekken plaats met de stadsdelen (portefeuillehouders, deskundige beleidsambtenaren en projectmedewerkers) en de corporaties (directie/bestuurders);
- tot slot legt de Dienst Wonen de behoeften van de stadsdelen naast de doelstellingen van de corporaties en de afspraken uit de stedelijke beleidsovereenkomst. Mede op basis daarvan worden de voorgenomen activiteiten door de corporaties bepaald.

Het geheel van voorgenomen activiteiten van alle corporaties in Amsterdam is weergegeven in de jaarlijkse rapportage *Activiteiten woningbouwcorporaties* van de Dienst Wonen. De rapportage wordt ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. De gemeente refereert in haar beleidstukken met de verwijzing 'Stedelijke prestatieafspraken' met de Amsterdamse corporaties aan deze jaarrapportages. Deze aanduiding is misleidend, omdat er feitelijk helemaal geen afspraken zijn gemaakt. De rapportage is een weergave van de geplande activiteiten van de woningbouwcorporaties. De Dienst Wonen kan immers geen afspraken maken met de corporaties, omdat de invulling van de bouwlocaties een verantwoordelijkheid is van de stadsdelen. Met uitzondering van de grootstedelijke projecten vallen de projecten onder de verantwoordelijkheid van de stadsdelen. Het overleg tussen de Dienst Wonen, de stadsdelen en de corporaties is dan ook niet meer dan een inventarisatie van de lopende intenties van alle individuele partijen. Een overleg met partijen zonder bevoegdheden om afspraken te maken is per definitie een zwak sturingsinstrument. In dit geval zijn de gesprekken niet alleen inefficiënt, maar ook nog eens ondoelmatig. Het overleg is zeer tijdrovend. Een veelheid van individuele gesprekken vindt plaats met 14 stadsdelen, 14 corporaties, Dienst Wonen, OGA en de AFWC zonder uitzicht op concrete afspraken tussen partijen die zeggenschap hebben. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vertegenwoordigers van stadsdelen geen weet hebben van deze afspraken (zie hoofdstuk 7) en dat de corporaties gefrustreerd raken.

Naast de individuele gesprekken tussen de Dienst Wonen en de corporaties zijn er geen initiatieven ontplooid om de intenties uit de convenanten tussen de gemeente, AFWC en stadsdelen te vertalen in concrete werkafspraken op het niveau van de stadsdelen en de gemeente in zijn geheel. Het ontbreken van dergelijke afspraken impliceert dat er geen sturingsmiddelen zijn ingezet op tactisch en operationeel niveau. De rekenkamer oordeelt het ontbreken van de inzet van sturingsinstrumenten negatief.

### Grondbeleid

In Amsterdam is sprake van een centraal gereguleerd grondbeleid. Het grondbeleid wordt niet ingezet om locatiegebonden ontwikkelingen extra te stimuleren of om specifieke partijen over de streep te trekken. Dit sturingsinstrument wordt nauwelijks benut.

### Subsidies gericht op de aanbodzijde

Aan de aanbodzijde hanteert de gemeente Amsterdam drie soorten objectgebonden subsidies: de uit de BWA voortvloeiende korting op de grondprijs, de subsidie voor rolstoelwoningen (rowo) en de subsidie voor woningen voor beschermd wonen (wibo).



### BWA-subsidie

In het kader van de BWA brengt de gemeente €500 in mindering op de grondprijs ter compensatie van de extra inspanningen die gemoeid zijn met het toepassen van de regels. De gemeente koppelt de subsidie aan alle nieuwbouwwoningen, ongeacht de vraag of ze aanpasbaar zijn gebouwd. Van het verstrekken van subsidies zonder daaraan prestatievereisten te verbinden gaat geen sturingskracht uit. De subsidie is niet ingezet als sturingsinstrument.

Indien de gemeente Amsterdam de subsidie wel uitsluitend had toegekend aan partijen die aanpasbaar willen bouwen, dan nog zou er van de subsidie geen financiële prikkel zijn uitgegaan. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de korting voor de ontwikkelaars geen rol speelt in het wel of niet aanpasbaar bouwen. Ook zijn er woningcorporaties die in hun beleid uitgaan van 100% aanpasbaar bouwen. Dit beleid komt voort uit de maatschappelijke opdracht van de corporaties en heeft geen enkele relatie met de korting op de grondprijs.

Ook OGA, Dienst Wonen en DMB hebben ingezien dat de BWA in zijn huidige vorm niet leidt tot de gewenste resultaten. Om die reden werkt de gemeente er momenteel aan om de korting op de grondprijs af te schaffen en te vervangen door een premieregeling achteraf.

### Subsidie voor rowo en wibo

Zoals in het vorige hoofdstuk al is vermeld zijn er in Amsterdam twee subsidieregelingen opgenomen in de Subsidieverordening stedelijke vernieuwing Amsterdam<sup>70</sup>. In de verordening wordt in algemene zin ingegaan op de subsidieregeling en op de definities van de wibo-woning en rowo. De verdere uitwerking van de wibo-woning en de rowo is uitvoerig beschreven in de *Definitie en basisvoorwaarden voor wibo's* en de *Richtlijnen voor rolstoelgeschikte woningen*<sup>71</sup>. De rekenkamer constateert dat de gemeente Amsterdam geen aanvullende eis heeft geformuleerd over de match van vraag en aanbod naar wibo's per locatie. De AFWC constateert over wibo-woningen<sup>72</sup>: "Ook zijn wibo's niet altijd goed verhuurbaar. Daarvoor zijn meerdere oorzaken gegeven. Soms is de huursprong voor de oudere te groot, en soms ligt het aan het gebrek aan voorzieningen in de buurt. Het blijkt dat niet alleen de kwaliteit van de woning zelf (de geschiktheid) van belang is voor de keuze van ouderen. Imago, dienstverlening, zorg, buurt en prijs zijn voorbeelden van zaken die de keuze in grote mate beïnvloeden. Ook is er het vermoeden dat ouderen de weg niet altijd weten en onvoldoende op de hoogte zijn van het feit dat zij via WoningNet moeten reageren".

De subsidie voor een wibo-woning bedraagt maximaal € 11.500 en de subsidie voor een rowo bedraagt maximaal € 16.500. De subsidies zijn alleen bedoeld voor corporaties. Uit interviews met marktpartijen blijkt dat de subsidies niet hoog genoeg zijn om doorslaggevend te zijn bij de bepaling van de haalbaarheid van een project. Net als bij de BWA zijn andere kostenposten daarin van groter belang. Van september 2003 tot januari 2006 was er een 'dubbele' subsidie van € 23.000 voor wibo-woningen en € 32.000 voor rowo's. De dubbele subsidie, ingezet in een periode van terugval op de koopmarkt, leidde tot een sterkere oriëntatie op de zorgmarkt en een tijdelijke toename van subsidieaanvragen vanuit de corporaties. Door uitputting van de middelen is de subsidie vanaf 2006 weer teruggedraaid naar het niveau van 2003.

Bij stadsdeelprojecten worden de subsidieaanvragen ingediend bij het stadsdeel. Na goedkeuring stuurt het stadsdeel de aanvraag door naar Dienst Wonen die een beschikking afgeeft met de voorlopige toekenning. Als de woning is gerealiseerd dan moet dit bij het stadsdeel<sup>73</sup> bekend worden gemaakt (gereedmelding). Het stadsdeel is daarna verantwoor-

delijk (afdeling Bouw- en Woningtoezicht) voor de controle of de werkzaamheden volgens plan zijn uitgevoerd. Als aan de voorwaarden is voldaan dan wordt de subsidie definitief vastgesteld en betaald de Dienst Wonen uit<sup>74</sup>. Omdat de afdelingen Bouw- en Woning Toezicht van de stadsdelen de controle op de subsidievereisten niet bleken uit te voeren is de controletaak weg gehaald bij de stadsdelen en neergelegd bij Dienst Wonen.

## 6.3 Zorgwoningen voor iedereen

### 6.3.1 Extra huurtoeslag voor ouderen

Sommige doelgroepen komen, mits gefatteerd door de gemeente, in aanmerking voor huurtoeslag wanneer de woning boven de huurgrens ligt. De groep 65-plussers is één van die doelgroepen. Dit houdt in dat ouderen met een laag inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag wanneer zij een woning betrekken tussen de huurgrens en de hogere zogeheten aftoppingsgrens. Dit verruimt de keuzemogelijkheden voor ouderen met een laag inkomen. Het is niet bekend hoeveel ouderen aanspraak hebben gemaakt op deze mogelijkheid.

### 6.3.2 Subsidies via bewoners

Amsterdam kent twee subsidiestromen die gericht zijn op bewoners: een subsidie om het inkomen te verhogen en een objectsubsidie voor woningaanpassing via de Wmo (zie paragraaf 6.3.6 over woningaanpassing). De inkomensverruimende subsidie betreft een aanvulling op de huurtoeslag, die via het Amsterdamse Woonlastenfonds wordt toegekend. Het fonds is bedoeld om armoedeval te voorkomen. De middelen uit dit fonds zijn alleen bedoeld om grote gezinnen in de gelegenheid te stellen een grote (te dure) woning te betrekken.

### 6.3.3 Loketten voor bewoners

Bewoners moeten zich op verscheidene plaatsen melden voor ondersteuning bij het wonen en het zoeken naar een andere woning. Zo zijn er bijvoorbeeld de loketten Zorg en Samenleven en de Wmo-helptdesk (woningaanpassingen), het CIZ (zorgindicatie), WoningNet (woningaanbod), de Dienst Wonen (wibo-indicatie). Veel ouderen zijn niet goed op de hoogte van de weg die zij moeten bewandelen om een andere woning te vinden of om ondersteuning bij het wonen te krijgen.

### 6.3.4 Verdeling van zorgwoningen

Ten behoeve van het aansturen van de werking van de woonruimteverdeling zet Amsterdam een aantal instrumenten in. Om toegang te krijgen tot de kernvoorraad geldt een inkomensbeperkende maatregel: alleen huishoudens met een inkomen tot de (voormalige) ziekenfondsgrens hebben toegang tot de kernvoorraad. Wanneer de woning eenmaal is betrokken geldt de inkomensmaatregel niet meer. Ongeveer de helft van de Amsterdamse woningen (rond 190.000 woningen) behoort tot de kernvoorraad. Ruim 78.000 inwoners ontvingen in 2004 huursubsidie<sup>75</sup>. Uit de verhouding tussen kernvoorraad en huursubsidieontvangers is af te leiden dat de omvang van de kernvoorraad niet aansluit bij de omvang van de primaire doelgroep van lage inkomens.

Bovendien bleek in hoofdstuk 5 dat de regelgeving voor de toewijzing van wibo-woningen er voor zorgde dat in werkelijkheid 16% van deze woningen wordt toegewezen aan personen met een zorgbehoefte. Terwijl prognoses over toekomstige behoeften aan wibo's er van uit gaan dat deze alle door zorgbehoevenden zullen worden bewoond.

Voor het segment van zorgwoningen richt de gemeente zich uitsluitend tot de doelgroep van zorgbehoevenden die behoren tot de primaire doelgroep. Het is zeer de vraag of de ouderen van de toekomst allen tot deze doelgroep zullen behoren.

### 6.3.5 Flexibilisering van de woningmarkt

Het instrument van het flexibiliseren van bestaande regels is weinig op zijn merites beoordeeld of afgewogen als sturingsinstrument. De verdeling van bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen kan een belemmering zijn bij flexibilisering. De Amsterdamse spelregels gelden voor alle stadsdelen, terwijl de aard van de woningmarkt niet in alle stadsdelen hetzelfde is.

Eén vorm van flexibilisering – die in IJburg op grote schaal wordt toegepast – is het levensloopbestendige bouwen. Deze manier van bouwen maakt het mogelijk dat indien de zorgbehoefte gaat ontstaan, de woning snel aangepast kan worden aan veranderde eisen van bewoners.

### 6.3.6 Woningaanpassingen

De mogelijkheid om via de Wmo individuele subsidies ten behoeve van woningaanpassingen te realiseren wordt in Amsterdam ten uitvoer gebracht via het Loket Zorg en Samenleving. In de voormalige WVG en de huidige Wmo is geregeld dat de woningaanpassing vraaggestuurd is. Dit houdt in dat de gemeente ervoor zorgt dat de dienst kan worden geleverd op het moment dat de cliënt daarom vraagt. In de periode 1998-2006 zijn er in Amsterdam gemiddeld 1.000 woningen per jaar aangepast tegen gemiddelde kosten van € 6.400 per woning.

In vergelijking met het Nederlandse gemiddelde en met de vier andere grote steden past Amsterdam dit instrument effectief toe. In de periode 2004-2006 hebben in Amsterdam gemiddeld 8 op de 1000 inwoners gebruik gemaakt van de voormalige Wvg-regeling voor woningaanpassing. Gemiddeld in Nederland waren dat er 9 op de 1000 inwoners. Het aantal woningaanpassingen via de Wvg in Amsterdam ligt daarmee rond het Nederlandse gemiddelde, zeker tegen de achtergrond van het lagere aandeel ouderen in Amsterdam (respectievelijk 14% in Nederland en 11% in Amsterdam). In vergelijking met de drie andere grote steden steekt het Amsterdamse beleid voor woningaanpassing gunstig af. Amsterdam heeft in de periode 2004-2006 € 79 per inwoner geïnvesteerd aan woningaanpassingen via de Wvg. In de drie overige steden was dat minder (Rotterdam € 76, Den Haag € 71 en Utrecht € 67 per inwoner)<sup>76</sup>.

## 6.4 Conclusie inzet van beleidsinstrumenten

In deze paragraaf is de inzet van beleidsinstrumenten op strategisch en op tactisch/uitvoerende niveau verwoord. In het onderstaande schema is samengevat of Amsterdam de instrumenten doelgericht heeft ingezet, waarna een toelichting volgt.

Tabel 6.2 Conclusie inzet beleidsinstrumenten

Instrument	Doelgerichtheid	Doelgerichtheid ingezet	Toelichting
<b>1 Strategische sturingsinstrumenten</b>			
Toekomst-verkenningen	ontwikkelingen voorziengedeeltelijk		bevolkingsramingen valide; woonzorgbehoefte zwak in beeld
Monitoren vraag en aanbod	tekortkomingen signaleren	actuele kennis niet benut	zowel vraagzijde als aanbodzijde zijn niet eenduidig in beeld gebracht; de functie van woningverdeling blijft onbelicht; zwakke doelgroepen zijn niet gedefinieerd
Visiedocumenten	belangenafweging en besluitvorming	nee, niet tijdig geactualiseerd	visiedocumenten zijn niet tijdig geactualiseerd via feed back mechanismen; uitvoerende partijen niet benoemd
<b>2 Tactische en operationele instrumenten</b>			
Overeenkomsten	uitvoering vastleggen	gemeentelijke regie ontbreekt	via convenanten alleen ambities vastgelegd, ambities niet vertaald in concrete handelingen
Bestemmingsplannen	kwantiteit	onduidelijk	op initiatief van stadsdelen ontbreekt aandacht voor zorgwoningen; informatievoorziening is versnipperd over stadsdelen
Bouwverordening	kwantiteit	versnipperd	versnipperde communicatie via stadsdelen
Bouwvergunning	kwantiteit	controle bleek zwak	controle op naleving vereisten zorgwoningen niet gegarandeerd
Bouwleges	kwantiteit	niet ingezet voor zorgwoningen	Amsterdamse heffingen zijn aan de hoge kant; samenhang met inspanningen onduidelijk
Maatregelen fysieke woonomgeving	kwaliteit	incidenteel ingezet	tot 2007 weinig integraliteit tussen wonen en woonomgeving
Infrastructuur maatschappelijke ondersteuning	kwaliteit	incidenteel ingezet	afhankelijk van individuele stadsdelen
Zorginfrastructuur	kwaliteit	incidenteel ingezet	sterke dominantie van intramurale instellingen
Corporaties aansturen	kwantiteit	nauwelijks ingezet	afspraken niet gemaakt, subsidies niet doelgericht ingezet, instrument grondbeleid niet toegepast
<b>3 Maatschappelijk effect zorgwoningen</b>			
Extra huurtoeslag voor ouderen	toegankelijkheid	niet ingezet	
Subsidies via bewoners	kwaliteit	doelgericht ingezet	effectief toegepast Wmo-subsidie woningaanpassing
Loketten voor bewoners	toegankelijkheid	niet doelgericht ingezet	stadsdelen, woningcorporaties en zorgkantoor hebben elk eigen loketfunctie; bewoners raken makkelijk verstrikt
Verdeling van zorgwoningen	toegankelijkheid	niet doelgericht ingezet	veel loketten; woonruimteverdeling niet afgestemd op vraagzijde
Flexibilisering van de woningmarkt	kwaliteit	incidenteel doelgericht ingezet	levensloop bestendig bouwen toegepast in IJburg
Woningaanpassingen	kwaliteit	niet vernieuwingsgericht gestimuleerd	weinig vernieuwende initiatieven voor woningaanpassing

#### 6.4.1 Inzet van instrumenten op strategisch niveau

Op strategisch niveau gaat het om de inzet van instrumenten die zijn gericht op het vergaren van informatie over toekomstige ontwikkelingen in de samenleving, het monitoren van vraag en aanbod en instrumenten die het proces van belangenafweging en besluitvorming door de raad kunnen ondersteunen. Het valt op de doelgerichtheid van instrumenten om ontwikkelingen te signaleren of om vraag en aanbod in kaart te brengen zwak is. Daardoor is de validiteit en betrouwbaarheid van de empirische basis voor visie ontwikkeling eveneens beperkt. Voorts valt op dat visiedocumenten niet tijdig zijn geactualiseerd waardoor het politiek-bestuurlijke draagvlak op strategisch niveau zwak is.

#### 6.4.2 Inzet van instrumenten op tactisch en operationeel niveau

##### Het vastleggen van de uitvoering

Bij de inzet van instrumenten op tactisch /uitvoerende niveau springt de afwezigheid van de stedelijke regiefunctie in het oog. Er zijn op strategisch niveau afspraken gemaakt maar die worden niet vertaald in concrete taken en verantwoordelijkheden voor partijen. De Dienst Wonen, het OGA en de AFWC hebben regelmatig contact met elkaar, maar de zeggenschap berust bij individuele stadsdelen en individuele corporaties.

##### Maatregelen gericht op de kwantiteit van het aanbod van zorgwoningen

Er zijn twee groepen van maatregelen die de gemeente heeft ingezet om de kwantiteit van het aanbod van zorgwoningen te vergroten: de maatregelen die samenhangen met de WRO (bestemmingsplannen, bouwverordening, bouwvergunningen en bouwleges) en maatregelen om de corporaties aan te sturen.

De maatregelen die voortvloeien uit de WRO zijn over het algemeen weinig doelgericht ingezet. Uit de gang van zaken rond de bestemmingsplannen in de Czaar Peterbuurt en Zeeburg is af te leiden dat de stadsdelen, die de bouw van de zorgwoningen moeten faciliteren, uit eigen beweging geen aandacht schenken aan dit type woning in hun plannen. De woningen zijn er gekomen omdat één of meer corporaties daarop hebben aangedrongen. Op IJburg is 60% van de nieuwbouwwoningen aanpasbaar gebouwd. IJburg is aangestuurd door de centrale stad, die de richtlijnen uit de bouwverordening (BWA) krachtig heeft weten toe te passen. De meeste overige nieuwbouwwoningen in Amsterdam worden aangestuurd door stadsdelen. Uit het gegeven dat slechts 44% van de aanpasbaar te bouwen woningen (stadsbreed) daadwerkelijk aanpasbaar is gebouwd door de corporaties (in de periode 2004-2006) leiden wij af dat stadsdelen de richtlijnen uit de BWA minder stringent naleven dan de centrale stad. In de casussen Zeeburg en Centrum hebben wij niet kunnen constateren dat de stadsdelen de instrumenten 'bouwvergunning' en 'bouwleges' actief hebben ingezet voor het bevorderen van de nieuwbouw van zorgwoningen. Uit de casus Centrum is af te lezen dat het tegendeel zich voordoet: interne meningsverschillen tussen beleidsafdelingen over de bestemming van locaties leiden tot enorme vertragingen bij de behandeling van bouwvergunningen voor zorgwoningen.

Corporaties zijn weinig effectief aangestuurd omdat afspraken niet zijn vastgelegd met partijen die zeggenschap hebben. De afspraken zijn gemaakt tussen de centrale stad en de koepelorganisatie, terwijl de zeggenschap berust bij de stadsdelen en de individuele corporaties. Subsidies aan corporaties zijn niet doelgericht ingezet. Soms is er geen prestatie gekoppeld aan de subsidie (iedereen krijgt korting op de grondprijs, terwijl de korting is bedoeld voor aanpasbaar bouwen), en soms ontbreekt het toezicht op de besteding van de gelden (stadsdelen voeren de controletaak niet uit). Gegeven de financiële positie van de

corporaties en van projectontwikkelaars is het bovendien de vraag of subsidies daadwerkelijk nodig zijn om partijen te prikkelen tot het beoogde gedrag. Corporaties klagen als zij extra investeringen doen, terwijl de woning bij oplevering moeilijk of niet verhuurbaar blijkt. Deze klacht vloeit voort uit het gebrekkige inzicht dat er is in de vraagzijde.

#### **Maatregelen gericht op de kwaliteit van het aanbod van zorgwoningen**

Er zijn twee groepen van maatregelen die zijn ingezet om de kwaliteit van het aanbod te versterken: maatregelen gericht op de omgeving van de woning en maatregelen gericht op de woning.

In de casussen in Zeeburg en Centrum is te zien dat maatregelen, gericht op de fysieke woonomgeving, de infrastructuur voor zorgvoorzieningen en voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning incidenteel zijn ingezet bij de uitvoering van het beleid. Maatregelen die het meest effectief zijn ingezet hebben betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van de woningen. De woningaanpassingen via de Wmo subsidie is effectief ingezet, omdat de prestaties van Amsterdam op dit terrein positief zijn beoordeeld in vergelijking met het Nederlands gemiddelde en de overige grote steden. Omdat de woningaanpassingen via de Wmo vraaggestuurd zijn vormgegeven, is dit het enige instrument waarin de vraagzijde een actieve rol krijgt toebedeeld. Het levensloopbestendig bouwen op IJburg is effectief ingezet, omdat 60% daadwerkelijk levensloopbestendig is gebouwd.

#### **Maatregelen gericht op de betaalbaarheid en toewijzing van zorgwoningen**

De gemeente heeft geen instrumenten ingezet om te bevorderen dat de betaalbaarheid voor alle of specifieke doelgroepen is gegarandeerd. Ook heeft de gemeente geen instrumenten ingezet om te bevorderen dat het beschikbare aanbod van zorgwoningen bewoond wordt door personen die daar het meest behoefte aan hebben.

## 7 Geslaagde casussen in twee stadsdelen

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleid rond zorgwoningen in de stadsdelen centraal. De rekenkamer heeft daartoe twee stadsdelen geselecteerd: Zeeburg, een stadsdeel met veel mogelijkheden voor nieuwbouw en Centrum, een stadsdeel met weinig mogelijkheden voor nieuwbouw. De rekenkamer heeft daartoe in beide stadsdelen een geslaagd project met zorgwoningen onderzocht. Aan de hand van deze casuïstiek probeert de Rekenkamer lessen voor de toekomst te destilleren. In de navolgende paragrafen komt eerst stadsdeel Centrum aan bod en daarna Zeeburg.

### 7.2 Zorgwoningen in stadsdeel Centrum

#### 7.2.1 Context

Het stadsdeel Centrum wordt gekenmerkt door een grote variatie en menging van functies. Naast een hoge concentratie van bedrijvigheid (voornamelijk kantoren, winkels, horeca en toerisme) wonen er circa 81.000 mensen (1 januari 2007). In verhouding tot heel Amsterdam zijn er relatief veel inwoners in de leeftijdsgroepen van 20–49 jaar en juist minder kinderen en 65-plussers. Van de inwoners is 21,8% ouder dan 55 jaar en 3,7 procent ouder dan 75 jaar.

In 2004 heeft het stadsdeel de nota *Woonbeleid Amsterdam-Centrum*<sup>77</sup> vastgesteld. Hierin staat dat een deel van de 75-plussers in verzorgingstehuizen en verpleeghuizen woont, waarvan er relatief veel in de binnenstad zijn. De beoogde extramuralisering van de zorg hangt samen met een te verwachten toename van de vraag naar zorgwoningen. Ook is de prognose opgenomen dat in de periode 2005-2015 het aantal 55-plussers iets toe en het aantal 75 plussers af zal nemen.

Tabel 7.1 Overzicht inwoners stadsdeel Centrum<sup>78</sup>

	Totaal aantal inwoners	Aantal 55-plussers	Waarvan 75-plussers
2001	79.324	13.278	3.252
Prognose 2005	81.338	15.664	3.077
Prognose 2010	81.121	17.406	2.877
prognose 2015	80.036	19.008	2.849

Het gemiddelde inkomen van de inwoners ligt wat hoger dan dat voor geheel Amsterdam en er zijn relatief minder inwoners met een inkomen behorend tot de primaire doelgroep. De bewoners van stadsdeel Centrum zijn meer dan gemiddeld tevreden over de woonomgeving. De belangrijkste reden om te verhuizen is de te kleine woning. Er is een uitgesproken voorkeur voor het eigen stadsdeel.

De woningvoorraad in het stadsdeel Centrum wordt gekenmerkt door veel oude woningen: 60% van de woningen dateert van voor 1906. Een derde deel van de woningen bevindt zich in slechte staat van onderhoud (veel funderingsproblemen) en er zijn veel kleine woningen met een oppervlak van minder dan 50m<sup>2</sup>. Het eigen woningbezit (eigenaar-bewoner) is met 30% groot in verhouding tot de rest van Amsterdam (20%). Het aandeel particuliere huur ligt hoog (30%)<sup>79</sup>. Middels aanbiedingsafspraken is geregeld dat corporaties ten minste 85% van hun vrijkomende woningen aanbieden aan de doel-

groep<sup>80</sup>. Tot 2010 groeit de woningvoorraad in stadsdeel Centrum van 45.609 (in 2002) tot 48.095 met gemiddeld 300 woningen per jaar, voornamelijk door nieuwbouw op het Funen, Westerdokseiland en Oosterdokseiland, en mogelijk het Marineterrein. Daarna komen er nog gemiddeld 50 woningen per jaar bij, waarna er geen beschikbare nieuwbouwlocaties meer zijn.

### 7.2.2 Behoeftenbepaling

Bij de allereerste behoeftebepalingen van wonen met zorg op basis van de cijfers van 2001 is de behoefte afgeleid uit de leeftijdsopbouw van de bevolking. In de Nota Wonen met Zorg en Dienstverlening van stadsdeel Centrum (2006) is de behoefte gekoppeld aan een specifiek soort woningen (wibo's, geclusterd wonen en groepswonen). Momenteel werkt RIGO aan een nieuwe behoeftebepaling voor verschillende categorieën in van ouderen en mensen met beperkingen in stadsdeel Centrum<sup>81</sup>.

In beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam staat dat de behoefte in het stadsdeel doorgegeven wordt aan de centrale stad, die dit bewerkt tot naar de totale behoefte in Amsterdam en weer terugvoert naar het stadsdeel. Dit blijkt in de praktijk niet zo te werken: er vindt volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers geen terugkoppeling plaats van de centrale stad naar het stadsdeel. Wel zijn er stedelijke overleggen en een stedelijke stuurgroep Wonen met Zorg en Dienstverlening. Hier worden geen gegevens over aantallen en behoeften gewisseld, aldus de medewerker van het stadsdeel.

### 7.2.3 Aanbod van zorgwoningen

Onderzoek door de Dienst Onderzoek en Statistiek in opdracht van het stadsdeel toont aan dat in 2001 slechts 3 tot 5% van de woningvoorraad in het centrum geschikt was voor ouderen (55+), onder andere door de vele trappen. De 2.623 geschikte woningen (zelfs gelabelde seniorenwoningen) zijn echter lang niet altijd bewoond door ouderen. Woningaanpassingen (bijvoorbeeld qua toegankelijkheid) zijn in centrum vaak niet mogelijk omdat 95% van het centrum onder beschermd stadsgezicht valt. Ruimte voor nieuwbouw is beperkt en dat wat er staat is moeilijk op te plussen. Aan de andere kant is het voorzieningsniveau en het openbaar vervoer wel goed in het centrum<sup>82</sup>.

### 7.2.4 Beleid wonen met zorg in stadsdeel Centrum

De beleidsruimte voor stadsdelen ligt in het nader invullen van stedelijke beleidsdoelstellingen. Op stedelijk niveau worden de afspraken met de corporaties over groei en kwaliteit van de woningvoorraad bepaald en gemaakt. Ook het aantal te verkopen sociale en particuliere huurwoningen is stedelijk vastgesteld en er is voor de stadsdelen een verdeling naar aantal gemaakt<sup>83</sup>. In de realisatie van wibo's en rowo's had de centrale stad tot 2006 ook een subsidiërende functie. Wat betreft de realisatie van de verschillende typen benodigde zorgwoningen binnen het stadsdeel, heeft het stadsdeel de een toezichtfunctie.

Na onderzoek waaruit bleek dat maar weinig woningen (3 tot 5%) in stadsdeel Centrum geschikt is voor ouderen, is het stadsdeel rond 2001/02 om de tafel gaan zitten met corporaties en instellingen over waar wibo's gerealiseerd kunnen worden. Op basis van het aantal ouderen boven de 75 jaar zouden er 570 wibo's (norm 20% van 75+ers) nodig zijn in 2010. Het aantal wibo's in het centrum is tussen 2002 en 2003 op 133 blijven steken. Het meest haalbare aantal voor 2010 is 513 waardoor het tekort op 57 uitkomt. Een aantal van de te realiseren wibo's zal overigens niet aan de geldende wibo-criteria voldoen wegens het te kleine vloeroppervlak, maar de woning kan wel geschikt zijn als ouderenwoning. Voor veel ouderen is opplussen van een bestaande woning eigenlijk al voldoende<sup>84</sup>.



In 2004 is de nota *Wonen* met het woonbeleid voor het stadsdeel Centrum vastgesteld door de stadsdeelraad. Dit is één van de meer relevante beleidsdocumenten in de realisatie van zelfstandige woningen voor ouderen tot 2008. Een nieuw concept woonvisie van Dienst Wonen van stadsdeel Centrum is gevolgd in maart 2008<sup>85</sup>.

Het actieprogramma (stadsdeel 2004) voor ouderen en huishoudens met zorgbehoefte omvat een aantal beleidsintenties<sup>86</sup>:

1. Realiseren wibo's (van 133 in 2004 naar 513 in 2010).
2. Realiseren geclusterde zorgwoningen (24 woongroepkamers, 20 zorghotel kamers, 90 groepswoningen, 10 woonclusterplaatsten voor verslaafden en 15 groepswoningen voor psychogeriatrische ouderen).
3. Onderzoek naar uitbreiding van het aantal woongroepen (aantal woningen niet gekwantificeerd).
4. Uitbreiding van reguliere geschikte ouderenwoningen door verbetering van voorzieningen (3 service punten – geen indicatie van behoefte waaraan wordt tegemoetgekomen).
5. Toepassing Bouwbesluit en Basiskwaliteit Wonen Amsterdam (BWA) bij de drie nieuwbouw projecten waar onderzocht wordt hoeveel woningen geschikt zijn voor ouderen.
6. Proefproject buurtgerichte toewijzing in Amsterdam (aantal beoogde toewijzingen onbekend).
7. Versoepeling wibo-criteria naar woningen met een kleiner oppervlak en het subsidieren van opplussen (aantal woningen onbekend).
8. Verbetering van begeleiding van ouderen naar een geschikte huurwoningen (beoogd aantal onbekend).
9. Versoepeling de reactietermijn WoningNet (ouderen hebben meer dan 4 dagen bedenktijd nodig).
10. Gevolgen van extramuralisering in kaart brengen.

Het Wmo-programma van het stadsdeel stelt dat voldoende woningen beschikbaar moeten zijn die aangepast (of makkelijk aanpasbaar) zijn aan de wensen en behoeften van ouderen en mensen met beperkingen. Het gaat om de combinatie van geschikte woningen, het voorzieningenaanbod en goede mobiliteit. Mensen met een beperking worden vanuit dienstencentra en wijkservicepunten zoveel mogelijk ondersteund zodat ze zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen in de wijk/buurt. Om hierop in te spelen worden woonservicebuurten ontwikkeld.<sup>87</sup> De Czaar Peter buurt is een voorbeeld van zo'n woonservicebuurt. In het programma-accord 2006-2010 staat dat er in 2010 drie woonservicebuurten moeten zijn ontwikkeld<sup>88</sup>.

#### 7.2.5 Realisatie van het ingezette beleid

Tussen januari 2005 en december 2006 is het aantal aangepaste woningen met 12 toegenomen, het aantal rowo's met 6, en het aantal wibo's met 34. Deze wibo's en rowo's, in totaal 40 geclusterde woningen, zijn alle gerealiseerd op het Funen, in het kader van de woonservicewijk Czaar Peter (zie verder in dit hoofdstuk). In tegenstelling tot de te verwachten extramuraliseringstrend is het aantal intramurale verzorgings- en verpleeghuisplaatsen toegenomen. Uit een nog te publiceren onderzoeksrapport blijkt dat voor mensen met ernstige beperkingen (o.a. wibo's) de bestaande en geplande mogelijkheden voldoende zijn. Ook bij beginnende beperkingen waar geringe aanpassingen nodig zijn, zoals onder de Wmo worden weinig problemen voorzien<sup>89</sup>. In 2007 werden bijvoorbeeld 1192 kleine Wmo woningaanpassingen uitgevoerd in 2007 in stadsdeel Centrum<sup>90</sup>. Er wordt

dus positief resultaat geboekt met maatregelen die de betaalbaarheid van het object via bewoners (Wmo – stadsdeel en gemeente) en via bouw- en exploitatiesubsidies (wibo – gemeente) betreffen. Met de middencategorie gaat het minder goed, bijvoorbeeld rollator-toegankelijke woningen<sup>91</sup>.

Tabel 7.2 Realisatie zorgwoningen stadsdeel Centrum<sup>92</sup>

Woningtype	2005	2006	Vershil
Aangepaste woningen	295	307	12
Aanpasbaar gebouwd	-	156	-
Rolstoelgeschikte	66	72	6
Geclusterde zelfstandige woningen voor ouderen (wibo's)	140	174	34
Geclusterde zelfstandige woningen voor andere doelgroepen	-	-	-
Geclusterde onzelfstandige woningen (groepswooning)	-	52	-
Verzorgingshuisplaatsen	594	599	5
Verpleeghuisplaatsen	872	896 <sup>93</sup>	24
Intramurale plaatsen voor GGZ	-	512 <sup>94</sup>	-
Losse zorgsteunpunten	-	1	-
24-uurs zorg/toezicht	-	52	-

### 7.2.6 Gebruikte instrumenten stadsdeelbeleid Wonen met zorg

Het stadsdeel pleegt overleg met de corporaties en er zijn nu een convenant en stedelijke afspraken over woningen voor ouderen en gehandicapten. Zij hebben tevens gesprekken met corporaties waar opplussen wel een mogelijkheid is. Verder zijn er 'projectgroepen' en vindt er overleg plaats met de zorginstellingen, die ook eigenaren zijn<sup>95</sup>.

In de particuliere sector is de invloed van het stadsdeel beperkt omdat de particuliere markt niet is georganiseerd. In de vrije sector zijn wel koopwoningen voor ouderen, maar vooral in het duurdere segment. Het budget voor woningaanpassingen vanuit de Wmo zet het stadsdeel vooral in bij particuliere woningen omdat corporaties de aanpassingen vaak zelf al doen<sup>96</sup>.

Om mensen langer zelfstandig te kunnen laten wonen, zijn vanuit de Wmo ook andere voorzieningen van belang zoals de klussendienst en maaltijdenverstrekking. Ook kent het stadsdeel het woningruilprogramma 'Van Goed naar Beter' dat inspeelt op het zogeheten scheefwonen en doorstroming beoogt te bevorderen. Hierbij krijgt een gezin de grotere bovenverdieping en de oudere hun kleinere benedenverdieping<sup>97</sup>. Maar het ruilen verloopt niet altijd goed: vaak vinden mensen door de huurharmonisatie het nieuwe huis te duur voor wat ze krijgen. Sommige corporaties zijn bereid gevonden mee te zoeken naar maatwerkoplossingen om ruilen 'met gesloten beurzen' mogelijk te maken, maar hiervan zijn geen aantallen bijgehouden voor elke corporatie. Het goede aan dit programma is dat het uit gaat van de bestaande woningvoorraad. Dat geldt ook voor het idee van buurtgebonden verhuizen, waaraan de Blankenberg Stichting heeft meegewerkt. Instellingen geven aan wanneer er ouderen willen verhuizen en corporaties geven aan wanneer geschikte woningen vrijkomen<sup>98</sup>. Samenvoegen van woningen in het centrum werkt niet heel goed ter bevordering van de doorstroming, omdat het resulterende oppervlak vaak de liberaliseringsgrens overschrijdt.

### 7.2.7 Woonservicebuurt Czaar Peter

De Czaar Peterbuurt was een 19<sup>e</sup> eeuwse wijk met 1700 vrij kleine woningen. Aangezien de wijk nooit onderwerp is geweest van stadsvernieuwing waren de woningen van vrij slechte kwaliteit. Aan de oostkant van de buurt lag een voormalig NS terrein, waar de nieuwe wijk Funen was gepland. De begrenzing van de kleine wijk met een gering voorzieningenaanbod aan de nieuwbouwwijk maakte dat het totale gebied geschikt was voor gebiedsgerichte herstructurering. Woningcorporaties, commerciële partijen en gemeente werken hier samen.

Toen de ontwikkeling van de Czaar Peterbuurt net was begonnen, zocht verpleeghuis Wittenberg contact met woningcorporatie de Key. Het verpleeghuis aan de Nieuwe Kerkstraat (overigens in een andere buurt gelegen) was verouderd en aan vernieuwing toe. Dit contact leidde tot het plan om geen nieuw verpleeghuis te bouwen, maar een hele buurt geschikt te maken voor ouderen. Omdat de Key een groot deel van de oude woningen in de Czaar Peterbuurt in bezit had leek het combineren van beide plannen tot de beste resultaten te gaan leiden. Stadsdeel Centrum nam het initiatief over en zo ontstond een brede initiatiefgroep. In 2003 maakte de initiatiefgroep een gezamenlijk plan van aanpak voor een woonservicewijk bekend. De invulling van dit concept was onderwerp van een werkconferentie. Daarop volgde de ontwikkeling van een basismodel woonservicewijk, waarin richtlijnen zijn opgesteld over de woningen, het voorzieningenaanbod en de inrichting van de woonomgeving. Op 22 mei 2003 is het plan van aanpak voor de Czaar Peterbuurt door de stadsdeelraad vastgesteld.<sup>99</sup> Het stadsdeel is gevraagd om de regie over het project te voeren. Het stadsdeel heeft hiervoor een externe projectmanager aangesteld.

In 2005 werd door de tien betrokken partijen een convenant ondertekend en een Plan van Opbouw vastgesteld. Inmiddels zijn de volgende partners betrokken bij het project<sup>100</sup>:

- Woonstichting De Key
- Stichting Amsta (zorgdiensten en verpleeghuizen)
- Stadsdeel Centrum: Dienst Wonen, Dienst Welzijn en Zorg, afdeling Bouwtoezicht en inmiddels ook Economische Zaken
- Blankenberg Stichting (maatschappelijke dienstenverlening)
- Stichting Welzijn Binnenstad (welzijnorganisatie)
- Zorginstelling Cordaan
- Wijkcentrum Oostelijke Binnenstad
- Amsterdam Thuiszorg
- Heijmans (vastgoedontwikkeling)
- Eigen Haard (woningcorporatie)
- Czaar 51 (ontmoetingsplaats en contactactiviteiten)
- Medisch Centrum Czaar Peterstraat.

De centrale stad speelt, naast de inmiddels afgeschafte subsidies voor wibo's in dit project geen specifieke rol<sup>101</sup>.

Vanwege de benodigde integrale aanpak bij woonserviceprojecten is het van belang dat het stadsdeel de regierol goed vervult. Zowel de straat als de woning moet toegankelijk zijn, maar ook moet er aan sociale voorwaarden worden voldaan. Dat kan alleen wanneer zorginstellingen, corporaties en welzijnswerk met elkaar samenwerken. Verschillende partijen die elk een verschillende taal spreken moeten bij elkaar worden gehouden door een onafhankelijke partij<sup>102</sup>.

Hoewel Eigen Haard ook wibo's bouwt zijn zij niet zo betrokken bij het project. Omdat

vaak verschillende corporaties al in een buurt aanwezig zijn is het niet mogelijk om met maar één corporatie te werken. Bovendien wil elke corporatie graag hun eigen vereiste capaciteit aan zorgwoningen neerzetten<sup>103</sup>. Het stadsdeel kan echter door haar regierol partijen met eventuele tegenstellingen bij elkaar brengen.

Volgens De Key lopen de contacten met het stadsdeel over het algemeen goed, maar zijn er ook verbeterpunten. Bouwvergunningen laten bijvoorbeeld erg lang op zich wachten. Hoewel er van een prioriteitsproject wordt gesproken, wordt het op de afdeling Bouwtoezicht behandeld als een gewoon bouwproject. Dan blijkt het stadsdeel toch een 'veelkoppig monster'. Ook is de Czaar Peterstraat vanuit de EZ-kant van het stadsdeel aangewezen als winkelstraat maar is het niet altijd even duidelijk hoe de zorg- en economische functie het best met elkaar gecombineerd kunnen worden. Volgens de corporatie zou het beter zijn wanneer er één coördinator is binnen het stadsdeel<sup>104</sup>.

Op het moment is één pand af. Het betreft de Czaar Peterpunt aan het eind van de Czaar Peterstraat waarin zich 24 plaatsen kleinschalig wonen voor ouderen bevinden. De nieuwbouw laat echter lang op zich wachten. Reden hiervoor is dat drie keer een definitief ontwerp is ingediend<sup>105</sup>.

Volgens de corporaties en de beleidsmedewerkers zijn de belangrijke succesfactoren:

- Er was al sprake van gebiedgerichte herstructurering en nieuwbouw. Partijen konden elkaar daardoor makkelijk vinden.
- Tijdens het uitstippelen van het beleid was de bouwlocatie al bekend: dit maakte het mogelijk om de specifieke eisen en behoeften van de woonservicebuurt onder de aandacht te brengen en de mogelijkheden te herkennen.
- Al in een vroeg stadium was contact gelegd met de actieve zorgaanbieder.
- De zorgaanbieder was zelf ook belanghebbende.
- De corporatie en de zorgaanbieder hebben een aanjaagrol gehad.
- De corporatie heeft zich eerst gericht op financiële overeenstemming tussen partijen met financiële verantwoordelijkheid.
- Alle betrokken partijen wilden het project realiseren en maakten de nodige tijd en capaciteit voor het project vrij.
- Van begin af aan is het project sterk gericht geweest op een minimum niveau van voorzieningen. Dit verhoogt de haalbaarheid.

In de woonservicebuurt Czaar Peter zouden volgens planning 50 wibo's gebouwd worden (programmafase 2003), een woongroep met 24 kamers, een zorghotel met 20 kamers en 90 groepswooningen<sup>106</sup>. In mei 2004 werden de eerste groepswooningen voor 24 dementerende ouderen in gebruik genomen<sup>107</sup> en in het Funenpark (De Key) zijn eind 2004 40 geclusterde (wibo en rowo) woningen opgeleverd. Er is een gemeenschappelijke ruimte voor de bewoners. Bewoners kunnen gebruik maken van het Thuiszorg Team van Amsta en het te realiseren dienstencentrum in de nabij gelegen Czaar Peterstraat. Met de bouw van nog 14 sociale wibo's van De Key en 56 vrije sector wibo's in de Czaar Peterbuurt zou in 2006 gestart worden<sup>108</sup>.

## 7.3 Zorgwoningen in stadsdeel Zeeburg

### 7.3.1 Context

Zeeburg had begin 2007 ruim 46.000 inwoners (in 1997 waren dat er 29.000), verdeeld over circa 22.000 woningen (1997: 16.500). Vooral de jeugd is relatief sterk vertegenwoordigd. Het aantal allochtonen is met name in de Indische Buurt hoog en in het totale Stads-

deel circa 56%. De werkloosheid is hoog (+11%) en het gezinsinkomen is beneden gemiddeld.

Stadsdeel Zeeburg bestaat uit vier gebieden: de Indische Buurt, het Oostelijk Havengebied, Zeeburgereiland en IJburg. Hiervan is de oudste wijk de Indische Buurt, daterend van het begin van de 20e eeuw. In het Oostelijk Havengebied is men sinds de jaren tachtig grootschalig aan het bouwen. In verband met bouwactiviteiten hier en in IJburg, en het nog te ontwikkelen Zeeburgereiland is de verwachting dat het aantal bewoners de komende tien jaar zal toenemen tot ca. 90.000<sup>109</sup>. Op IJburg wonen inmiddels 6.500 mensen.

Het bestaande woningaanbod in de Indische Buurt bestaat vooral uit kleine, goedkope woningen. Een flink aantal van deze van oorsprong arbeiderswoningen zijn verouderd en verzaakt. Deze woningen zijn veelal in het bezit van woningcorporaties (85% in 2005) en een klein aantal particuliere eigenaren. De sociale woningvoorraad in stadsdeel Zeeburg neemt af omdat een deel van de sociale huurwoningen wordt gesloopt en vervangen door per saldo minder nieuwe woningen. Ook wordt een deel van de woningvoorraad verkocht ten behoeve van een meer gemengde wijk. De doelstelling voor de Indische Buurt is 70% sociale huurwoningen in 2010. Het Oostelijk havengebied bestaat voor 40% uit sociale woningbouw en IJburg voor 30%<sup>110</sup>.

### 7.3.2 Basisgegevens wonen met zorg in stadsdeel Zeeburg

De bevolking van stadsdeel Zeeburg is relatief jong. Momenteel is 6% van de bevolking ouder dan 65 jaar, vergeleken met een gemiddelde in Amsterdam van 11%. De vergrijzing treedt langzamer op dan in andere stadsdelen en de rest van het land. Pas na 2011 zal het aantal 75-plussers echt toenemen. Over de leef- en woonsituatie van de ouderen in stadsdeel Zeeburg (in 2005) is het volgende bekend<sup>111</sup>:

Tabel 7.3 Woonsituatie ouderen in stadsdeel Zeeburg

Leeftijd (jaar)	Alleenstaand	Samenwonend zonder kind	Samenwonend met kind	Eénoudergezin	Overig gezin	Tehuisbewoner	Totaal
55-74	1717	1731	661	209	56	43	4417
75+	662	295	26	9	6	75	973

Op basis van de gegevens in bovenstaande tabel kan worden berekend dat van ouderen in de categorie 55-74 jaar, ongeveer 39% alleenstaand is, 39% samenwonend zonder kind, 15% samenwonend met kinderen en 5% heeft een éénoudergezin. Ongeveer 1% is tehuisbewoner. Van de 75-plussers is 68% alleenstaand, 30% samenwonend zonder kinderen, 8% is tehuisbewoner en 3% samenwonend met kind. Voorts is een hoger aandeel van de bewoners van stadsdeel Zeeburg van allochtone afkomst en maken vooral eerste generatie allochtone ouderen minder vaak gebruik van thuiszorg en ouderenvoorzieningen (bijvoorbeeld maaltijdvoorzieningen). Verklaringen hiervoor zijn dat zij vaker informele hulp krijgen, met name van hun kinderen, onbekendheid met de Nederlandse zorg- en dienstverlening, taal- en cultuurverschillen en financiële drempels<sup>112</sup>.

De behoefte aan wonen met zorg in stadsdeel Zeeburg voor 2015 is afgeleid van de stedelijke behoefte. De aantallen bestaande, benodigde en te realiseren wibo's en rowo's zijn weer gegeven in onderstaande tabel. Op IJburg worden naar planning 96 van de 217 te realiseren wibo's voor stadsdeel Zeeburg tussen 2005 en 2009 opgeleverd.

Tabel 7.4 Woonopgave wibo's en rowo's voor Zeeburg<sup>113</sup>

	Per juni 2003	Behoeftte in 2015	Tekort
Wibo's	258	475	217
Rowo's	69	130	61

### 7.3.3 Beleid wonen met zorg stadsdeel Zeeburg

De centrale stad bepaalt qua woningproductie op stedelijk niveau de aantallen sociale huur en woningen voor speciale doelgroepen en subsidieert deze<sup>114</sup>. Jaarlijks wordt met behulp van de monitor de situatie per stadsdeel in kaart gebracht en worden prestatieafspraken gemaakt met de corporaties. Wat betreft het aanbod van aangepast wonen heeft de centrale stad met de corporaties afgesproken dat alle sociale nieuwbouw aanpasbaar wordt gebouwd. Op advies van de stedelijke stuurgroep is gekozen voor het zogenaamde maximale extramuraliserings-scenario. Voorwaarde is dat de afbouw van intramurale voorzieningen pas kan plaatsvinden als er voldoende extramuraal woonvormen met zorg en dienstverlening beschikbaar zijn. Voor stadsdeel Zeeburg is door de stedelijke projectgroep Wonen Zorg Dienstverlening berekend dat de huidige 141 verpleeghuisplaatsen terug moeten naar 121 in 2015<sup>115</sup>.

Het basisdocument *Wonen 2003* van stadsdeel Zeeburg is gericht op het behalen van doelstellingen met betrekking tot afname van de sociale huurwoningvoorraad in de Indische Buurt en meer differentiatie op het gebied van grootte, prijs en eigendom alsook bevordering van buurten met een gemengd karakter in het Oostelijk Havengebied en IJburg. Eén van de doelstellingen van het basisdocument is het opheffen van woningtekorten voor aandachtsgroepen, waaronder ouderen en minder validen<sup>116</sup>, maar dit is niet cijfermatig geconcretiseerd<sup>117</sup>. Het *Programma-akkoord Zeeburg 2006-2010* geeft als concreet actiepoint dat er voor ouderen extra woningen komen en bestaande woningen worden aangepast<sup>118</sup>. Te realiseren aantallen worden ook hier echter niet vermeld.

Sinds 2005 heeft Zeeburg als stadsdeel bij de woningproductie, als gevolg van de Grote Vereenvoudiging, zeggenschap over de stedenbouwkundige randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld het concept woonservicewijk. Het stadsdeel geeft jaarlijks op hoeveel doelgroepenwoningen zij willen realiseren. Deze plannen worden afgezet tegen de stedelijke woonopgave. Wanneer de planning afwijkt van het gestelde niveau worden gesprekken gevoerd, waarvan de uitkomst stedelijk wordt vastgelegd in bilaterale afspraken met corporaties<sup>119</sup>.

In april 2005 werd de startnotitie *Wonen met Zorg 2005-2015* vastgesteld, die zou moeten uitmonden in een Visie en Beleidsprogramma Ouderen / Gehandicapten. Omdat te veel nadruk lag op 'de stenen' en te weinig op 'de mensen' is het traject aangepast door toevoeging van welzijn en dienstverlening. Vanaf 2006 komt het beleid voor wonen met zorg vanuit de woon- en zorgsectoren van stadsdeel Zeeburg samen in de notitie *Hoofddlijnen wonen met zorg en dienstverlening in Zeeburg*. Dit beleidsstuk geeft een inventarisatie van het aanbod (aangepast) wonen, zorg en dienstverlening en een nadere kijk op de bevolkingsontwikkeling om een beeld te krijgen van de behoefte aan wonen, zorg en dienstverlening. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de realisatie van woonservicewijken in de Indische Buurt en het Oostelijk Havengebied die zijn aangedragen als oplossing voor het verouderings- en extramuraliseringsprobleem.

In de nota wordt voorgesteld dat het stadsdeel nadrukkelijk de regie op zich neemt bij de realisatie van de beide nog in te richten woonservicewijken.

De Wmo-nota (mei 2007) van het stadsdeel is het beleidskader op het gebied van zorg en welzijn voor stadsdeel Zeeburg. Binnen het beleid van het stadsdeel moet de regie op zorg met een vernieuwende kijk op welzijn en zorg vanuit de Wmo een impuls krijgen. Een integrale aanpak van vraag en aanbod, waarbij de burger centraal staat is de insteek<sup>120</sup>. In de programmatische wonen, zorg en dienstverlening worden de volgende programma's genoemd ten behoeve van zelfstandig wonen voor ouderen en mensen met fysieke of geestelijke beperkingen:

- Woonservicewijken in de Indische Buurt en het Oostelijk havengebied, naast de woonservicewijken op IJburg.
- Aangepaste woningen (wibo's, rowo's, seniorenwoningen en woningen met zorg op afspraak) waarmee Zeeburg in 2006 voldoet aan de stedelijke eisen, met als kanttekening dat het overgrote deel van deze woningen in IJburg ligt.
- Basispakket ouderen.
- Informatie en advies: bewoners moeten weten waar ze terecht kunnen voor informatie en advies omtrent het zorg- en welzijnsaanbod in de wijken.

In het in de Wmo nota voorgestelde sturingsmodel ten aanzien van bovenstaande zorgprogramma's ligt de nadruk op regievoeren en subsidiëren<sup>121</sup>.

#### 7.3.4 Het grootstedelijke project IJburg

IJburg is als Vinex-locatie een grootstedelijk project. Grootstedelijke projecten vallen onder verantwoordelijkheid van de centrale stad, in dit geval Projectbureau IJburg. Stadsdeel Zeeburg is nauw betrokken bij de ontwikkeling van IJburg.

#### 7.3.5 Wijk zonder scheidslijnen

Op IJburg wordt beoogd dat mensen zo zelfstandig mogelijk kunnen wonen, ook wanneer zij een lichamelijke of geestelijke handicap hebben. Dit is de doelstelling van het project 'IJburg, wijk zonder scheidslijnen'. Het is de bedoeling dat mensen, die verzorging of begeleiding nodig hebben, er zelfstandig kunnen wonen en de nodige hulp aan huis of dicht in de buurt krijgen. Deze zorg en dienstverlening wordt geboden vanuit buurtsteunpunten en wijkzorgcentra (extramuraal zorg). Op IJburg komen vooralsnog geen verpleeghuizen, verzorgingstehuizen of andere instellingen (intramuraal zorg).

Op IJburg dient 60% van de woningen levensloopbestendig te zijn, zodat mensen er gedurende verschillende fasen van hun leven in kunnen (blijven) wonen. Dit wordt bereikt door bij het ontwerp van de woningen rekening te houden met vrije indeelbaarheid, flexibiliteit, woningeisen van ouderen, gebruiksgemak, veiligheid, toegankelijkheid en aanpasbaarheid. Als dit concept succesvol is kan het als voorbeeld gaan gelden voor andere wijken in Amsterdam.

Het project is uniek voor Nederland, vooral door de manier waarop zorgvoorzieningen gerealiseerd worden (wat buiten het bestek van dit onderzoek valt). Voor de realisatie van een goede aansluiting tussen vraag naar zorg en aanbod van zorg is door gemeente, corporaties en zorgverzekeraar een zogeheten marktmeester aangesteld.<sup>122</sup>

#### 7.3.6 Doelen voor wibo's, rowo's en groepswoningen<sup>123</sup> op IJburg

Op IJburg worden verspreid over 6 eilanden in totaal 18.000 woningen gebouwd, waarvan 30% sociale huur, 40% middensegment en 30% vrije sector. In de oorspronkelijke planning zou heel IJburg in 2012 klaar moeten zijn. Dit gaat echter bij lange na niet lukken. In 2001

trad stagnatie van de vraag op, waarna de nieuwbouwplannen voor IJburg zijn aangepast. Volgens het stedenbouwkundig plan van Haveneiland-West dat op 8 februari 2000 is vastgesteld, had de laatste oplevering op dat eiland in 2004 moeten plaatsvinden. Daar wordt echter nog volop gebouwd. Voor de andere eilanden in de eerste fase zijn minder harde afspraken gemaakt. De laatste planning gaat uit van oplevering van de eerste fase in 2011.

De eerste fase van IJburg bestaat uit het Haveneiland, de Rieteilanden en het Steigereiland. In het stedenbouwkundig plan voor de eerste fase van IJburg zijn 8.180 woningen gepland. De laatste prognose geeft aan dat er circa 9.200 woningen gebouwd zullen gaan worden. Dit is gelijk aan het aantal dat maximaal is toegestaan volgens de bestemmingsplannen.

Tabel 7.5 Stedenbouwkundig plan 1<sup>e</sup> fase IJburg

	SP	Laatste prognose	Stijging
Haveneiland en Rieteiland-Oost	2.642		
Haveneiland en Rieteiland-West	3.598	7.200	+ 15%
Steigereiland	1.940	2.000	+ 3%
Totaal	8.180	9.200	+ 12%

Het Zeeburgereiland was in eerste instantie niet meegenomen in de planning van IJburg. Op dit eiland worden echter naar verwachting ook een paar duizend woningen gebouwd en deze vallen uiteindelijk ook onder IJburg. Hoeveel zorgwoningen daar gerealiseerd gaan worden is nog niet bekend.

Op IJburg geldt als streven dat 60% van alle 18.000 woningen aanpasbaar gebouwd moet worden volgens de Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam (BWA) en de eis dat 5% daarvan bestaat uit aangepaste woningen (900 woningen). Bij de laatste groep gaat het om de door de gemeente gesubsidieerde wibo's, rowo's en groepswoningen (die voorheen onder de AWBZ vielen).

### 7.3.7 Resultaten zorgwoningen op IJburg

Eind 2007 zijn er op heel IJburg in totaal 4.750 woningen opgeleverd. De woningvoorraad is als volgt verdeeld over de eilanden:

Tabel 7.6 Woningvoorraad IJburg<sup>124</sup>

	Ultimo 2006	Ultimo 2007
Steigereiland-Z	466	650
Haveneiland-ZW/Rieteiland-W	671	4.100
Haveneiland-NW	1.357	
Totaal	2.494	4.750

In deze woningen wonen op dat moment 6.546 personen, van welke er 190 ouder dan 65 jaar zijn (= 2,9%).

Op heel IJburg zijn 900 (5% van 18.000) zorgwoningen gepland, waarvan 618 in de 1<sup>e</sup> fase. Op de Rieteilanden worden geen zorgwoningen gebouwd. In onderstaande tabel wordt de tussenstand bij de realisatie van zorgwoningen op IJburg gepresenteerd.



Tabel 7.7 Stand van zaken realisatie zorgwoningen IJburg per 15/02/2007<sup>125</sup>

Type zorgwoning	Steigereiland		Haveneiland-W		Haveneiland-O		Totaal	
	P	R	P	R	P	R	P	R
Rowo's	22	12	52	13	57	0	131	25
Wibo's	0	0	85	28	59	0	144	28
Overig aangepast	38	38	221	89	84	0	343	127
Totaal zorgwoningen	60	50	358	130	200	0	618	180
% realisatie		83%		36%		0%		29%

P = planning; R = realisatie

Uit Tabel 7.7 blijkt dat 29% van de geplande zorgwoningen in februari 2007 gerealiseerd is. Een recenter overzicht is nog niet beschikbaar. In de plannen zijn geen harde afspraken gemaakt over de termijn waarop de zorgwoningen opgeleverd zouden moeten zijn.

Uit gegevens van het OGA<sup>126</sup> over de periode 1 augustus 2004 tot 1 augustus 2005 blijkt dat op IJburg 59% van de opgeleverde woningen aanpasbaar is gebouwd. Voor heel Amsterdam was dit percentage in deze periode 53.<sup>127</sup>

### 7.3.8 Inzet van beleidsinstrumenten op IJburg

We behandelen de inzet van het instrument Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam (BWA) en de subsidieregeling voor wibo-woningen en rowo's.

#### Basiskwaliteit Woningbouw Amsterdam (BWA): formulering afspraken

De gemeente Amsterdam heeft in de stedenbouwkundige plannen voor de eerste fase van IJburg<sup>128</sup> aangegeven dat 60% van de woningen aanpasbaar gebouwd dient te worden. Dit aantal is gebaseerd op het programma *IJburg, een wijk zonder scheidslijnen*.<sup>129</sup> Het is niet duidelijk waarop dit aantal is gebaseerd. In het visiedocument *IJburg, een wijk zonder scheidslijnen* wordt gesteld dat:

“Het aandeel aanpasbare woningen binnen de Amsterdamse nieuwbouwproductie is laag. Precieze gegevens zijn niet bekend. Slechts 25% van de nieuwbouwproductie is als aanpasbare woningen gerealiseerd. Dit steekt enigszins schril af tegen Den Haag, waar in de periode 1993-1995 55% van alle nieuwbouwwoningen aanpasbaar is gebouwd. Voor IJburg is een aandeel aanpasbare woningen van ca. 60% van alle woningen – ongeacht financieringscategorie – geen overdreven ambitie”.<sup>130</sup>

In het stedenbouwkundig plan is niet aangegeven waar op de eilanden de 60% aanpasbaar gebouwde woningen moet worden. Op basis van het plan sloot de gemeente Amsterdam een samenwerkingsovereenkomst af met consortia van ontwikkelaars. Consortia krijgen woonblokken toegewezen en dienen daarvoor een gedetailleerd deelplan op te stellen. Het geheel van alle deelplannen dient te voldoen aan het stedenbouwkundig plan van de gemeente. Het is dus aan de consortia om te bepalen welke ontwikkelaar waar aanpasbaar bouwt.

Voor aanpasbaar bouwen op IJburg is in 2002 een handleiding<sup>131</sup> opgesteld waarin de eisen zijn opgenomen voor zorgwoningen. Voor aanpasbare woningen golden 48 eisen en 179 aanbevelingen. Met de komst van de BWA 2003 zijn de richtlijnen uit de BWA van kracht geworden. In de BWA zijn de belangrijkste eisen uit de handleiding overgenomen. In z'n totaliteit is het aantal richtlijnen in de BWA wel licht verminderd ten opzichte van de handleiding.

Doordat het BWA een convenant is zijn de afspraken niet afdwingbaar. De koppeling van de BWA aan het stedenbouwkundig plan maakt het instrument echter krachtiger. Inmiddels is deze koppeling voor de tweede fase van de ontwikkeling van IJburg weer van de baan. Met de Grote Vereenvoudiging is in 2006 immers de bouwvelop geïntroduceerd. In de bouwvelop (per project) worden geen eisen meer opgelegd over het aantal zorgwoningen en de eisen waaraan die zorgwoningen moeten voldoen. Hiervoor dienen nu de stedelijke prestatieafspraken.

#### **BWA: bewaking van afspraken**

Het projectbureau IJburg vraagt aan consortia om een schriftelijke voortgangsrapportage, hoewel daar geen vaste regelmaat in zit. In de voortgangsrapportages wordt ook ingegaan op het aantal aanpasbaar gebouwde woningen. Het projectbureau hanteert hiervoor geen specifiek verantwoordingssysteem en er wordt niet beoordeeld op de locatie zelf of woningen daadwerkelijk en geheel aanpasbaar gebouwd zijn. De gemeente baseert zich dus alleen op de cijfers die ze krijgt van de ontwikkelaars.

Daarnaast publiceert het OGA het percentage aanpasbaar gebouwde woningen – op basis van door architecten aangeleverde informatie – voor geheel Amsterdam in het jaarlijkse projectenboek. In het *Projectenboek 2004-2005* is ook het percentage voor IJburg specifiek opgenomen (59%) maar in de jaren daarna niet meer.

#### **Subsidieregelingen voor wibo-woningen en rowo's: formulering afspraken**

In de stedenbouwkundige plannen van de gemeente staat per blok aangegeven hoeveel en welk soort zorgwoningen dienen te worden gerealiseerd. Net als bij de aanpasbaar gebouwde woningen zijn de doelstellingen vertaald naar afspraken in de samenwerkingsovereenkomsten met consortia. Voor de eisen waaraan zorgwoningen, waaronder wibo-woningen en rowo's, dienen te voldoen, wordt verwezen naar de eerder genoemde handleiding. Hierin zijn gedetailleerde technische eisen opgenomen. Vanaf 2003 worden voor wibo-woningen en rowo's de eisen gehanteerd die voortvloeien uit de subsidieverordening.

#### **Subsidieregelingen voor wibo-woningen en rowo's: bewaking van afspraken**

De verlening van de subsidies voor wibo-woningen en rowo's verloopt via Dienst Wonen. Dit is niet anders dan elders in de stad. Voor het Projectbureau betekent dat wanneer de subsidie door Dienst Wonen wordt verleend de woning wordt aangemerkt als zorgwoning. Projectbureau IJburg voert niet zelf ook nog eens controle uit. De voortgang van de realisatie van zorgwoningen op IJburg wordt door het Projectbureau continu bijgehouden.

In sommige gevallen wijken ontwikkelaars vooraf af van het stedenbouwkundig plan (modificaties). In dat geval wordt in overleg met het Projectbureau en Dienst Wonen besloten welke gevolgen dit heeft. Bijvoorbeeld dat de ontwikkelaar elders alsnog een aangepaste woning moet bouwen. Ook komt het voor dat achteraf (bij oplevering) niet is voldaan aan de eisen die bijvoorbeeld worden gesteld aan een wibo-woning. Er wordt dan naar alternatieven gezocht, zoals de realisatie van woningen elders. Deze woning dient dan wel binnen het bereik (straal van 200 meter) van een zorgpunt te liggen.

#### **Subsidieregelingen voor wibo-woningen en rowo's: financiële tegemoetkoming**

De subsidies voor wibo-woningen en rowo's werkten volgens Projectbureau IJburg stimulerend. Maar nu zijn de subsidies gehalveerd en niet meer van toepassing op niet-stedelijke vernieuwingsprojecten als IJburg. Het Projectbureau ziet dat het daardoor moeilijker wordt voor de ontwikkelaars om deze woningen op IJburg te bouwen. Daarnaast geeft de afschaffing onzekerheid in de markt. Ontwikkelaars gingen uit van subsidies en hebben daar hun plannen op gebaseerd.

### 7.3.9 Woonservicewijk Indische Buurt

Met de *Hoofdlijnen wonen, zorg en dienstverlening* uit 2006 koerst stadsdeel Zeeburg verder op de inrichting van woonservicebuurten in verschillende wijken. Gezien de uitgangspunten bij de ontwikkeling zullen heel IJburg (3 à 4 woonservicebuurten) en ook het Zeeburgereiland voldoen aan de eisen die gesteld worden aan woonservice wijken. In de Indische Buurt en het Oostelijke Havengebied zal het stadsdeel tevens een actieve regierol op zich nemen. Van elk van de wijken van Zeeburg is een analyse gemaakt op het gebied van onder andere het aanbod van aangepaste woonvormen, zorg en dienstverlening<sup>132</sup>. Hieruit blijkt dat in het Oostelijk Havengebied tot 2020 sprake zal zijn van een sterke toename van het aandeel 55 tot 74 jarigen van 9 naar 21% en van 75-plussers van 0.8 naar 2%. Hoewel in het Oostelijk Havengebied wel veel seniorenwoningen en rolstoelgeschikte woningen zijn, is er een tekort aan wibo's en onzelfstandig geclusterde woningen met 24-uurs toezicht voor ouderen. Ook zijn er te weinig op ouderen gerichte welzijnsvoorzieningen en is er geen zorg op afroep voor ouderen.

In de Indische Buurt stijgt volgens de analyse van het stadsdeel tot 2020 het aandeel jonge ouderen van 12 naar 17%, en neemt het aandeel 75-plussers af van 5 naar 4%. Welzijns- en zorgvoorzieningen zijn al voornamelijk gericht op ouderen. Aandachtspunten zijn de concentratie van alle wibo's rond het Flevohuis en een tekort aan rowo's en nultrede en aangepaste woningen. Tevens moet het Flevohuis zich (nog) meer naar buiten richten om mensen buiten het Flevohuis te bedienen. Ook is meer aandacht nodig voor allochtone ouderen (bijvoorbeeld geclusterd wonen), gehandicapte jongeren en het verbeteren van de veiligheid.

De woningcorporaties Ymere, De Alliantie en Eigen haard hebben een investeringsaanbod gedaan waarin zij het noordoost kwadrant rondom het Flevohuis aanmerken voor 'zorg(eloos) wonen', onder andere voor ouderen. De reden hiervoor is dat het Flevohuis een belangrijke zorgfunctie heeft en bij de renovatie van woningen in de omgeving van het Flevohuis rekening is gehouden met de toegankelijkheid voor senioren en andere zorgbehoevenden. Aan de orde is sloop van 870 woningen, renovatie van 1400 woningen en consolidatie van 6000 woningen. In het document vragen de corporaties het stadsdeelbestuur om ook van haar kant de inzet in de Indische Buurt te intensiveren door:

- Prioritisering van de Indische Buurt in het Programmakkoord.
- Reservering van voldoende financiële middelen voor de versterking van de sociale en economische structuur en de openbare ruimte van de buurt.
- Verantwoordelijk maken van een betrokken bestuurder voor de voortgang van het Grotestedenbeleid in de Indische Buurt.
- In de ambtelijke organisatie mandaat en gewicht geven aan de uitvoering van het Grote-stedenbeleid.
- Bijdragen aan condities om de transformatie ook op een financieel verantwoorde wijze te kunnen realiseren (financiering van stad, rijk en Europa)<sup>133</sup>.

Als een van de onderwerpen voor gezamenlijke uitwerking wordt transformatie van de woningvoorraad met voor zorg en service geschikte woningen in het noord- en zuidoostelijk kwadrant voorgesteld. Verder vragen de corporaties heldere afspraken over de condities en te leveren prestaties en een overlegstructuur – met een stuurgroep, werkgroepen en een programmaoverleg dat niet alleen op papier bestaat. Overigens hebben de corporaties de gedragsregel afgesproken dat zij als partners samenwerken.

Op 11 juli 2007 is het convenant *Vernieuwing Indische Buurt* ondertekend door de corporaties IJmere, De Alliantie, Eigen Haard en stadsdeel Zeeburg. Hierin staat de woonservice-wijk gepland in het noordoost kwadrant van de Indische Buurt.<sup>134</sup>

### 7.3.10 Realisatie zorgwoningen stadsdeel Zeeburg

#### Nieuwbouw

Tabel 7.8 zet het gerealiseerde aantal woningen voor doelgroepen in stadsdeel Zeeburg af tegen het oorspronkelijke aanbod in 2003 evenals voor wibo's en rowo's de behoefte in 2015. Op basis van deze gegevens kan berekend worden dat tussen 2003 en 2006 het aantal wibo's in Zeeburg is toegenomen met 64, een groei van 25%. Met het gerealiseerde totaal van 322 wibo's wordt tegemoet gekomen aan het door RIGO berekende benodigde aantal van 314 wibo's. Overigens maken de 258 Flevoflats in de Indische Buurt deel uit van dit totale aantal wibo's. De overige 65 wibo's zijn voornamelijk gerealiseerd op IJburg. Om de op stedelijke basis berekende behoefte aan 475 wibo's in stadsdeel Zeeburg te bereiken moeten tussen 2007 en 2015 nog 153 wibo's worden gebouwd.

Het aantal rowo's is tussen 2003 en 2006 vermeerderd met 14, oftewel 17%. De meeste van deze rowo's zijn gerealiseerd in IJburg. Tussen 2007 en 2015 moeten nog 32 rowo's worden gerealiseerd in stadsdeel Zeeburg om aan de behoeftebepaling van Dienst Wonen te voldoen. Inmiddels zijn 269 (37%) van de 730 aanpasbaar gebouwde woningen gerealiseerd. Ook zijn 24 van de 146 te bouwen woningen met 24-uurs toezicht opgeleverd en is voorzien in een steunpunt ter realisatie van een nog onbekend aantal woningen met zorg op afspraak.

Overigens lopen de doelstellingen van RIGO en van Dienst Wonen voor 2015 uiteen. Ook wijken de verschillende documenten af met betrekking tot de categorieën die in beeld gebracht worden en de vraag naar zorg- en aangepaste woningen in stadsdeel Zeeburg is niet voor elke categorie gespecificeerd. Dit maakt een totaaloverzicht of analyse van productie voor sommige categorieën onmogelijk. Geconcludeerd kan worden dat vooruitgang geboekt wordt in de realisatie van verschillende typen zorgwoningen.

Tabel 7.8 Realisatie zorgwoningen Zeeburg

	Behoefte	Behoefte	Aanbod	Realisatie (totaal)		
	2015 (RIGO)	2015 (Dienst Wonen) <sup>135</sup>	2003 (Dienst Wonen) <sup>136</sup>	2005 (WoZoDi Monitor) <sup>137</sup>	2006 (WoZoDi Monitor) <sup>138</sup>	2007 (Wmo nota) <sup>139</sup>
Wibo's	314	475	258	258	322	323
Rowo's	-	130	69	84	98	120
Aangepast	390	-	-	142	139	-
Aanpasbaar	730	-	-	-	296	-
Seniorenwoning		-	-	-	-	384
Verzorgingstehuisplaatsen	0	-	-	-	0	-
Verpleeghuisplaatsen	132	121	141	-	168	-
Overige GGZ plaatsen	97	-	-	-	40	-
Woning met 24-uurs toezicht	146	-	-	-	24	-
Woning met zorg op afspraak / afroep	128	-	-	-	-	55
Zorgsteunpunten	-	-	-	-	1	-

### Woningaanpassingen

Naast deze nieuw gerealiseerde zorgwoningen, zijn in stadsdeel Zeeburg ook woningaanpassingen gedaan in het kader van de Wmo. Van de grotere aanpassingen boven € 2.500 die gesubsidieerd worden door de centrale stad, werden er 277 in stadsdeel Zeeburg gedaan. De kosten van de aanpassingen, waar ongeveer 3% van de Amsterdamse 65-plussers woont, bedragen 3% van de totale uitgaven aan aanpassingen. Verder volgt uit de gegevens in Tabel 7.9 dat tussen 2001 en 2007 bij 54 huishoudens in stadsdeel Zeeburg kleine woningaanpassingen (<€ 2.500) in het kader van de Wmo zijn gedaan. Dit relatief kleine aantal is deels te verklaren doordat veel aanpassingen al gedaan worden door de corporaties en deels door een groot aandeel allochtonen, dat mogelijk minder aanspraak maakt op deze voorziening.

Tabel 7.9 Wmo aanpassingen (<€2.500) in Zeeburg<sup>140</sup>

Jaar	Aantal Wmo aanpassingen < € 2.500
2001	6
2002	1
2003	2
2004	5
2005	19
2006	10
2007	10
Totaal	54

### 7.4 Conclusies casus Centrum

De reconstructie van het woonzorg beleid van het stadsdeel Centrum toont dat strategische, tactische en operationele sturingsinstrumenten tot op zekere hoogte worden ingezet. Ondanks een – op papier – afgewogen beleidsmechanisme waarin centrale stad en stadsdelen in een interactief proces de toekomstige (zorg)woonbehoefte bepalen, blijkt dit afstemmingsmechanisme in de praktijk te haperen. Het stadsdeel geeft aan onvoldoende terugkoppeling te ervaren vanuit de centrale stad. Dat heeft overigens niet geresulteerd in een afwachtende houding van het stadsdeel. Het stadsdeel entameerde zelf een behoefteonderzoek en toekomstverkenning dat in 2001 door de stedelijke dienst Onderzoek en Statistiek werd uitgevoerd. Uit het onderzoek bleek dat er sprake zou zijn van een tekort aan geschikte ouderen c.q. zorgwoningen in het stadsdeel. Dit heeft geleid tot overleg met corporaties en instellingen waar wibo's gerealiseerd konden worden en heeft uiteindelijk tot een actieprogramma geleid (2004) waarin aantallen te realiseren zorgwoningen zijn gekwantificeerd en een breed palet aan maatregelen werd geïntroduceerd. Het plan bevatte meer richtinggevendende doelen dan dat er sprake was van uitgewerkte ideeën over de inzet van middelen om de doelstellingen te realiseren. Het beleid is inmiddels geëvolueerd tot het nastreven van de ontwikkeling van woonservicebuurten, waarin zorgbehoeften en aanbieders van zorgdiensten bij elkaar worden gebracht, zodanig dat mensen in staat worden gesteld om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen.

Opmerkelijk is in dit verband dat het enige tot nog toe gerealiseerde woonservicebuurt concept niet op initiatief van het stadsdeel tot stand is gekomen, maar meer per toeval tot stand kwam doordat een woningbouwcorporatie en een verpleeghuis elkaar op het juiste moment troffen en er sprake was van gedeelde belangen. Het woonservicebuurt concept bleek goed te passen in de herstructureringsplannen die het stadsdeel voor de betreffende buurt had ontwikkeld en waarmee inmiddels een start was gemaakt (afgifte sloopvergunning had inmiddels al plaatsgevonden). Aanvankelijk was de ontwikkeling van een woon-

servicebuurt niet opgenomen in de herstructureringsplannen. Het stadsdeel bestuur heeft echter wel de kans gegrepen toen deze zich voordeed en heeft sindsdien de regierol op zich genomen.

De specifieke locatie van het stadsdeel Centrum betekent dat de woningbehoefte slechts in beperkte mate kan worden geacomodeerd door nieuwbouwprojecten. Alleen grootschalige herstructureringsprojecten bieden daartoe mogelijkheden. Een belangrijke deel van de opdracht bestaat uit het geschikt maken van de bestaande woningvoorraad door over te gaan tot splitsing, samenvoeging en het opplussen van bestaande woningen. In de praktijk blijkt dat het stadsdeel nog weinig gebruik maakt van tactische en operationele instrumenten in de vorm van het aanpassen en wijzigen van bestemmingsplannen. Met de introductie van het woonservicebuurt concept is er wel meer aandacht gekomen voor het treffen van maatregelen die maatschappelijke infrastructuur beïnvloeden. Het betreft hier bijvoorbeeld het treffen van zorgvoorzieningen in de nabijheid van waar de actuele zorgvraag zich voordoet. Echter op operationeel niveau blijkt het nastreven van doelen vaak lastiger dan gepland, bijvoorbeeld omdat met te maken heeft met een groot percentage woningen dat in de categorie beschermd stadsgezicht vallen, waardoor er minder makkelijk fysieke aanpassingen verricht kunnen worden. Ook bleek dat samenvoeging van woningen niet een reële bijdrage kan leveren aan een betere doorstroming, omdat het resulterende oppervlak vaak de liberaliseringsgrens overschrijdt. In dit kader zijn de gezamenlijke partijen ook niet in staat gebleken om geschikte – als zodanig gelabelde – ouderenwoningen daadwerkelijk bewoond te laten worden door de doelgroep. Er is daardoor sprake van een belangrijke mismatch. Daarnaast blijkt in het geval van de Czaar Peterbuurt dat het geplande dienstencentrum door vertraging op een andere plaats kwam dan aanvankelijk gepland, waardoor een aantal gebouwde woningen volgens de wibo-criteria niet meer als zodanig mogen worden gekwalificeerd. Vervolgens bleek dat het stadsdeel in de Czaar Peterbuurt te maken had met twee woningbouwcorporaties met ieder hun eigen belang, waar het stadsdeel in haar sturende rol als regievoerder weinig vat op kreeg. Tenslotte moet worden vastgesteld dat de afdelingen Wonen en Zorg van het stadsdeel nog onvoldoende samenwerken waardoor bijvoorbeeld bij de afgifte van bouwvergunningen voor zorgwoningen nog geen prioriteit krijgt boven reguliere aanvragen. Ook de samenwerking met Economische Zaken bleek in de praktijk te stuiten op verschillende belangen van de diverse bestuursonderdelen bij het realiseren van de woonomgeving. Het betekent dat het stadsdeel haar regierol op onderdelen, zowel naar interne- als externe partijen toe, niet daadkrachtig genoeg heeft weten op te pakken.

Veruit de meest positieve resultaten zijn geboekt met het scheppen van randvoorwaarden die de toegankelijkheid en kwaliteit van zorgwoningen mogelijk heeft gemaakt. Daarbij moet gedacht worden aan de afspraken die het stadsdeel met de corporaties maakte om tenminste 85% van de vrijkomende woningen aan te bieden aan de doelgroep. Verder zijn er, onder andere via de mogelijkheden die de Wmo biedt, goede resultaten geboekt met maatregelen die de betaalbaarheid van woningen via bewoners en via bouw- en exploitatiesubsidies betreffen. Met de Wmo-subsidies in het kader van de woningaanpassing wordt ook voornamelijk de particuliere sector bereikt, omdat corporaties vaak zelf verantwoordelijkheid nemen voor het verrichten van aanpassingen. Het Wmo-loket is ook een effectief instrument gebleken omdat het goed – aanvullend – inzicht verschaft in de behoefte aan zorgwoningen en de vraag naar specifieke zorg. Gezien de specifieke situatie van het stadsdeel Centrum is er nog geen sprake van een gestructureerd beleid dat zich richt op een betere verdeling van de bestaande woningvoorraad. Kleinschalige initiatieven falen onder meer door gebrek aan schaalgrootte, weerbarstige regels, of een gebrek aan mogelijkheden om extra huurtoeslag voor ouderen te realiseren.

## 7.5 Conclusies casus Zeeburg

In tegenstelling tot het stadsdeel Centrum, leveren de diverse gebieden van het stadsdeel Zeeburg een gevarieerd beeld op in historie, samenstelling van de bevolkingsgroepen, en ontwikkeling en aard van de te realiseren bouwprojecten (herstructurering, nieuwbouwprojecten). Omdat de ontwikkeling van het nieuwbouwproject IJburg een Grootstedelijk Project betreft ligt de voornaamste zeggenschap niet bij het stadsdeel Zeeburg, maar bij de centrale stad, in casu het projectbureau dat met de uitvoering hiervan belast is. Dit maakt dat in het geval van IJburg het stadsdeel minder bevoegdheden kent. Het betekent per definitie dat de strategische -en ook tactische en operationele- sturingsinstrumenten voor wat betreft de ontwikkeling van IJburg met name bij het Projectbureau IJburg ligt en niet zozeer bij het stadsdeel.

De ambities met betrekking tot het aantal aanpasbaar te bouwen woningen (60%) op IJburg lijkt geen overdreven ambitie en zou het lage Amsterdamse score voor het gemiddelde percentage aanpasbaar gebouwde nieuwbouwwoningen opvijzelen. Omdat de afspraken over aanpasbouw bouwen zijn ingebed in een convenant kunnen deze afspraken niet worden afgedwongen. Door een koppeling te leggen met het stedenbouwkundig plan heeft het instrument aan kracht gewonnen. Echter voor de tweede bouwfase IJburg is deze koppeling inmiddels weer van de baan. Met de introductie van de Grote Vereenvoudiging worden geen eisen meer opgelegd met betrekking tot het aantal te bouwen zorgwoningen en de specificaties die hieraan worden gesteld. In de praktijk blijkt dat het stadsdeel en de centrale stad onvoldoende consequent en objectief de bouwontwikkeling monitoren. De gemeente baseert zich op cijfers van de ontwikkelaars.

De voortgang van realisatie van zorgwoningen, als zodanig aangemerkt en tot stand gekomen met subsidie van de Dienst Wonen, wordt gemonitord door het Projectbureau IJburg. De indruk bestaat wel dat met het terugdraaien van de tijdelijke extra subsidie voor zorgwoningen ontwikkelaars minder snel overgaan tot het in aanbouw nemen van deze woningen.

Het beleid betreffende wonen en zorg in stadsdeel Zeeburg is pas sinds 2006 concreet uitgewerkt. Omdat de herontwikkeling van deze wijken nog in de kinderschoenen staat is het nog slechts in beperkte mate mogelijk een oordeel te vellen over het ingezette instrumentarium op tactisch en operationeel vlak. Vooralsnog blijkt dat het subsidie instrumentarium om zorgwoningen te realiseren een belangrijke voorwaarde is voor de realisatie ervan. Net als in het voorbeeld van het stadsdeel Centrum worden er, onder andere via de mogelijkheden die de Wmo biedt, goede resultaten geboekt met maatregelen die de betaalbaarheid van woningen via bewoners en via bouw- en exploitatiesubsidies betreffen. Uit de cijfers over gerealiseerde zorgwoningen blijkt dat de prognoses uit het RIGO behoefteonderzoek voor het jaar 2015 gehaald moeten kunnen worden. De belangrijkste bijdrage aan de realisatie van het benodigde aantal zorgwoningen wordt voornamelijk gerealiseerd in de nieuwbouwlocaties van IJburg.

Er bestaan weliswaar plannen om de maatschappelijke en fysieke infrastructuur van de bestaande wijken te wijzigen, maar deze bevinden zich voornamelijk op het niveau van visiedocumenten.

De herontwikkeling van de Indische buurt (afbouw aandeel gesubsidieerde woningbouw, stimuleren van variatie in de woningvoorraad en daarmee bevolkingssamenstelling) is verder gevorderd dan die van het Oostelijk Havengebied.





## 8 Kaderstelling en controle

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvraag:

Gaf de gemeenteraad een goede invulling aan zijn taken kaderstelling en controle?

Deze vraag valt uiteen in twee deelvragen:

1. Heeft de gemeenteraad goede kaders gesteld voor de realisatie van zorgwoningen?
2. Heeft de gemeenteraad goed gecontroleerd?

De gemeenteraad is kadersteller en controleur. Het college van B&W voert uit. Dat betekent dat de gemeenteraad voor het realiseren van zorgwoningen doelen en randvoorwaarden kan hebben aangegeven bij bijvoorbeeld de vaststelling van visies en beleidsnota's die door het college zijn aangeboden of door zelf raadsnotities in te brengen. Vervolgens moet de gemeenteraad (kunnen) controleren of daar aan wordt voldaan in de uitvoering. Een goede informatievoorziening vormt voor zowel de kaderstellende als de controlerende taak een essentiële voorwaarde.

We merken hierbij op dat voor zowel kaderstelling als controle geen wettelijke vereisten zijn geformuleerd. Het is aan de gemeenteraad zelf om een passende invulling te geven aan deze taken.

Wij vinden dat de kaderstelling en de controle door de gemeenteraad aan bepaalde eisen moeten voldoen. Deze eisen vormen de normen voor onze beoordeling van de invulling van deze taken door de gemeenteraad.

Tabel 8.1 bevat onze normen voor kaderstelling en controle.

*Tabel 8.1 Normen voor kaderstelling en controle inzake zorgwoningen*

1. Kaderstelling (paragraaf 8.2)	De gemeenteraad beoordeelt het besluit in elk geval op: a. inhoud (beleidskeuzes); b. onderbouwing van beleidskeuzes (vraaganalyse, aanbodanalyse en doelgroepafbakening); c. formulering bijbehorende doelen (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden – SMART).
2. Controle (paragraaf 8.3)	De gemeenteraad beoordeelt de voortgang en resultaten van het beleid in elk geval op: a. geleverde prestaties; b. inzet van middelen en instrumenten; c. gerealiseerde effecten; d. succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten.

Dit hoofdstuk bestaat verder uit paragraaf 8.2 waarin wij ingaan op het onderdeel kaderstelling en paragraaf 8.3 waarin de controle aan de orde komt.

## 8.2 Kaderstelling

### 8.2.1 Aanpak onderzoek

Wij onderzochten de kaderstelling voor zorgwoningen door de gemeenteraad aan de hand van de volgende door het college voorgelegde besluiten op het gebied van zorgwoningen:

- *Woonvisie 2005-2015*
- overeenkomst *Bouwen aan de stad 2007-2011*<sup>141</sup>
- beleidsovereenkomst *Wonen 2007-2010*<sup>142</sup>

De *Woonvisie 2005-2015* is in het onderzoek betrokken omdat de raad de nieuwe *Woonvisie 2008-2020* nog moet behandelen.<sup>143</sup> De *Woonvisie 2005-2015* is een concept en niet door de toenmalige raad vastgesteld. Maar omdat deze visie wel richtinggevend is voor het sindsdien gevoerde beleid van de gemeente (blijkend uit jaarplannen van de gemeente en de inzet in onderhandelingen met de woningcorporaties) betrekken wij haar wel in ons onderzoek.

Om te kunnen beoordelen of de raad een goede invulling heeft gegeven aan haar kaderstellende taak, hebben wij de volgende norm gehanteerd.

#### **Norm kaderstelling**

De gemeenteraad beoordeelt het besluit in elk geval op:

- a. inhoud (beleidskeuzes)
- b. onderbouwing van beleidskeuzes (vraaganalyse, aanbodanalyse en doelgroepafbakening)
- c. formulering bijbehorende doelen (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden geformuleerd – SMART)

Wij onderzochten in hoeverre de gemeenteraad de woonbesluiten heeft beoordeeld door kennis te nemen van de besluiten en de daarbij behorende stukken en door het analyseren van de verslagen van de vergaderingen van de betreffende raadscommissies en de gemeenteraad.

Vervolgens hebben we onderzocht wat de raad met zijn beoordeling heeft toegevoegd aan het beleid voor zorgwoningen.

Daarnaast hebben we onderzocht wat de raad aan het beleid voor zorgwoningen heeft toegevoegd door middel van documenten die op initiatief van de raad zijn ingediend:

- ingediende raadsnotities in de periode medio 2006 tot en met maart 2008;
- amendementen en moties bij de begroting 2008 op het onderwerp zorgwoningen heeft geamendeerd.

### 8.2.2 Kaderstelling door gemeenteraad: beleidsdocumenten wonen

Wij onderzochten de kaderstelling voor zorgwoningen door de gemeenteraad aan de hand van de volgende door het college voorgelegde besluiten op het gebied van zorgwoningen:

- *Woonvisie 2005-2015*
- overeenkomst *Bouwen aan de stad 2007-2011*
- beleidsovereenkomst *Wonen 2007-2010*

#### **Algemeen**

Aan het einde van de vorige bestuursperiode (2002-2006) is in de vergadering van de raadscommissie SOW van 29 juni 2005 besloten om de concept *Woonvisie 2005-2015* niet meer in de raad vast te stellen gezien de verkiezingen die spoedig zouden volgen.

Afgesproken werd dat het college woonvisie zal afmaken als een vooral informatief stuk en daarbij mee zal nemen wat in de raadscommissie besproken is. Ook de beleidsovereenkomst die het vorige college aan het voorbereiden was, is over de verkiezingen heen getild. Men wilde geen dichtdoortimmerd stuk overdragen.

Na de verkiezingen ontstond een nieuwe situatie. Mede vanwege het dreigende tekort in het gemeentelijke Vereveningsfonds wilde het nieuwe college een marktconforme grondprijs voor sociale huurwoningen. Om pragmatische redenen is gekozen voor bilaterale onderhandelingen tussen de gemeente en de corporaties over een akkoord op hoofdlijnen wat is uitgemond in de overeenkomst *Bouwen aan de stad* waarmee de stadsdelen op hoofdlijnen akkoord zijn gegaan. *Bouwen aan de stad* is vervolgens met de Huurdersvereniging Amsterdam en de stadsdelen besproken en nog aangevuld met enkele thema's resulterend in de *Beleidsovereenkomst Wonen*.<sup>144</sup>

Enkele partijen (PvdA, SP en CDA) van de huidige gemeenteraad gingen bij de behandeling van *Bouwen aan de Stad* in 2006 en de *Beleidsovereenkomst Wonen* in 2007 in op de wonderlijke volgorde van behandeling van eerst overeenkomsten zonder dat daaraan voorafgaand een visie is vastgesteld. Zij vinden dat dit de kaderstellende rol van de raad belemmert en hem tegelijkertijd voor een dilemma stelt omdat tegenhouden van de overeenkomsten het bouwproces zou kunnen vertragen en uitstel zou betekenen van de invoering van het nieuwe grondprijnsbeleid. De raad stemt uiteindelijk met beide overeenkomsten in. Een nieuwe woonvisie zal naar verwachting in het tweede kwartaal 2008 vastgesteld worden. Omdat de betrokken partijen de nieuwe beleidsovereenkomst nog officieel moeten ondertekenen (naar verwachting 2<sup>e</sup> kwartaal 2008) geldt nu officieel nog de *Beleidsovereenkomst Wonen 2001-2002*.

#### Woonvisie 2005-2015

In de *Woonvisie 2005-2015* (hierna: woonvisie) is als doelstelling de jaarlijkse productie van 4.000 woningen opgenomen, waarvan 1.200 sociale huurwoningen, waarvan 500 woningen voor verschillende vormen van wonen met zorg en 500 grote woningen.

Tijdens de bespreking van de woonvisie met de daarbij behorende *Nota van Beantwoording en Wijzigingen* in de raadscommissie SOW beoordeelt de raad het besluit op het toetsaspect 'inhoud'. Binnen de partijen is men het niet eens over het aantal te bouwen sociale doelgroepwoningen en de verdeling daarvan over de verschillende segmenten zoals gewone woningzoekenden, zorgbehoevenden, grote gezinnen en studenten.

Enkele partijen (PvdA, SP en Amsterdam Anders/De Groenen) vinden dat met de 1.000 doelgroepwoningen per jaar bijna alles op gaat aan doelgroepen; gewone woningzoekenden op de sociale markt zouden daardoor niet meer aan de bak kunnen komen. Een partij (VVD) streeft juist naar een hoger aantal zorgwoningen, namelijk 600 per jaar in plaats van de 500 uit de woonvisie waarbij de partij zich beroept op onderzoek van de Sgra<sup>145</sup>, en wil ook weten wat de mogelijkheden zijn binnen de bestaande voorraad. Een andere partij (GroenLinks) vindt het zelfs onnodig om jaarlijks vooraf 500 sociale nieuwbouwhuurwoningen als zorgwoning te labelen gezien de afspraken die met de met de corporaties zijn gemaakt over het aanbod van woningen voor mensen met lage inkomens. Deze inhoudelijke opmerkingen leiden echter niet tot aanpassingen van het door het college voorgelegde besluit.

### Bouwen aan de stad 2007-2011<sup>146</sup>

Op het gebied van zorgwoningen is in *Bouwen aan de stad 2007-2011* vastgelegd dat van de 6.000 nieuwe sociale huurwoningen die tussen 2007 tot en met 2011 worden gebouwd er 1.500 (375 per jaar) voor ouderen en zorgbehoevenden bestemd zijn.

Het college stelde de raad in de gelegenheid om hem zijn wensen en bedenkingen over het voorgenomen besluit van het college kenbaar te maken, al is het besluit niet amendeerbaar. In de vergaderingen van de raadscommissie VV van 6 en 13 december 2006 – waarbij ook leden van de raadscommissie ROW aanwezig zijn – is de overeenkomst respectievelijk in eerste en tweede termijn besproken. De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 20 december 2006 ingestemd met *Bouwen aan de stad* en tijdens de behandeling zes moties aangenomen waarvan er een<sup>147</sup> – op een onderdeel – betrekking heeft op zorgwoningen.

Tijdens de behandeling in eerste termijn zijn er schriftelijke vragen gesteld door de PvdA over hoe de doorstroming van de doelgroepen naar de voor hen bestemde woningen is gegarandeerd en over de mate van levensloopbestendig/aanpasbaar bouwen van woningen. Aanvullend stelt deze partij mondeling de vraag of wibo-woningen mogen worden verkocht. Een andere partij (CDA) wil weten hoe de behoefte van de verschillende doelgroepen is bepaald.

De beantwoording van deze vragen door het college ligt klaar voor de bespreking van het besluit in tweede termijn:

- de bouw van gemiddeld 5.000 woningen per jaar, het bouwen van meer woningen voor het middensegment en de nieuwe afspraken over woonruimteverdeling zullen een positief effect hebben op de doorstroming van de verschillende doelgroepen naar de voor hen bestemde woningen;
- de ervaringen van de laatste jaren hebben aangetoond dat de gemeente meer moet toezien op het naleven van de afspraken over aanpasbaar bouwen;
- in het Convenant Verkoop zijn geen afspraken gemaakt over het uitsluiten van wibo's in het sociale huursegment van verkoop;
- de behoefte aan doelgroepwoningen is onderbouwd op basis van de gegevens uit de *Concept Woonvisie 2005*.

Deze beantwoording geeft de raad aanleiding om het besluit zoals het college heeft voorgelegd aan te passen en de PvdA en GroenLinks dienen de genoemde motie in. In het onderdeel dat betrekking heeft op zorgwoningen roepen zij het college op om, bij de nadere uitwerking en detaillering van de afspraken met de corporaties zoals verwoord in de preambule van *Bouwen aan de stad*, er onder andere zorg voor te dragen dat:

- na 2010 wibo-woningen worden uitgezonderd van de verkoopmogelijkheden<sup>148</sup> van de corporaties en
- de stadsdelen zeggenschap hebben over de te verkopen woningen.

### Wonen 2007-2010<sup>149</sup>

De vier betrokken partijen (centrale stad, stadsdelen, huurdersvereniging en AFWC) hebben met de beleidsovereenkomst *Wonen 2007-2010* ingestemd en ondertekening volgt in het tweede kwartaal van 2008<sup>150</sup>.

In deze beleidsovereenkomst is de doelstelling voor zorgwoningen uit *Bouwen aan de stad* overgenomen en is aanvullend bepaald hoe en waar deze woningen worden gerealiseerd en wat de rol is van de verschillende partijen. De overeenkomst bevat tevens de uitwerking van een groot deel van de zes moties die zijn aangenomen bij raadsbehandeling van *Bouwen aan de stad*.

In de vergaderingen van de raadscommissie VV van 6 juni en 14 november 2007 is de beleidsovereenkomst respectievelijk in eerste en tweede termijn besproken. De behandeling in de gemeenteraad heeft plaatsgevonden op 21 november 2007. Hierbij is sprake van een summier beoordeelend van het besluit op het toetsaspect 'inhoud'. Twee partijen (PvdA en VVD) plaatsten de korte opmerkingen dat 'zij specifiek beleid voor ouderen in stedelijke vernieuwingsgebieden missen' en 'de controle op wonen en zorg een punt van aandacht vinden'. Deze opmerkingen leiden echter niet tot aanpassingen van het besluit zoals door het college is voorgelegd.

#### Opmerkingen over integraal beleid

Het is de rekenkamer opgevallen dat de raad tijdens de behandeling van de drie besluiten geen opmerkingen heeft gemaakt over aanpassingen in de openbare ruimte, de relatie van de bouw van zorgwoningen met de extramuraliseringsoperatie van de verpleeg- en verzorgingshuizen en de noodzakelijke totstandkoming van een aanbod van voorzieningen en diensten in de omgeving van zorgwoningen. Terwijl een zorgwoning pas een echte zorgwoning is als deze essentiële onderdelen integraal worden opgepakt.

De drie besluiten gaan hier ook niet op in, behalve een verwijzing in de beleidsovereenkomst *Wonen* naar het *Woonservicepact 2007-2010*<sup>151</sup> waarin de drie terreinen zorgwoningen (en openbare ruimte), zorg en maatschappelijke ondersteuning wel in één document samen aan bod komen. Het pact is in de raadscommissie ZM van 21 februari 2007 op de ter kennisname lijst gezet en dus niet besproken. Wel is afgesproken dat in een gezamenlijke vergadering van de raadscommissies VV en ZM over het onderwerp woonservice-wijken zal worden gesproken<sup>152</sup>. Deze vergadering heeft nog niet plaatsgevonden. Aandacht voor een integrale aanpak is er wel in notities die de raad op eigen initiatief heeft opgesteld en in amendementen en een motie bij de begroting 2008. Hierop gaan we in de volgende paragraaf in.

#### 8.2.3 Kaderstelling door gemeenteraad: raadsnotities en begroting

De volgende documenten zijn op initiatief van de raad ingediend in de periode medio 2006 tot en met maart 2008 op het terrein van zorgwoningen:

- raadsnotitie *Senioren en veiligheid*;
- raadsnotitie *Mantelzorg en Wonen*;
- drie amendementen en een motie bij begroting 2008;
- raadsnotitie *Toegankelijkheid van Amsterdamse Nieuwbouwwoningen*.

#### Raadsnotitie Senioren en veiligheid

De PvdA heeft in september 2007 de raadsnotitie *Senioren en veiligheid - een tienpuntenplan*<sup>153</sup> ingediend waarin zij bepleit dat ieder die het nodig heeft een aangepaste en met domotica en adequaat hang en sluitwerk uitgeruste woning krijgt en de toegankelijkheid van de openbare ruimte een speerpunt van beleid wordt.

Het college zegt in zijn preadvies<sup>154</sup>, waarmee raadscommissie ZM op 20 februari 2008 en de gemeenteraad op 12 maart 2008 hebben ingestemd, de raad het volgende toe:

1. Een onderzoek naar het verbeteren van de toegankelijkheid van de openbare ruimte: voorstellen zijn eerste kwartaal 2008 klaar en worden besproken met stadsdelen.
2. Een pilot met stadsgeronoom in 2008 die bijvoorbeeld gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de toegankelijkheid van de openbare ruimte en openbare gebouwen.

Dit omdat de specifieke expertise voor de toegankelijkheid niet bij alle verantwoordelijke diensten (DRO, DMB, DMO) aanwezig is.

Tijdens de behandeling in raadscommissie is alom waardering voor de notitie en het preadvies en de PvdA vraagt het college om de raad op de hoogte te houden van de resultaten.

### Raadsnotitie Mantelzorg en Wonen

In de raadsnotitie *Mantelzorg en Wonen* doen SP en PvdA aanbevelingen om hindernissen die mantelzorgers tegenkomen op woongebied weg te nemen en vier van de zeven aanbevelingen uit de notitie gaan over zorgwoningen. In het preadvies<sup>156</sup> zegt het college toe:

- a. om woningaanpassingen nogmaals te vergoeden als cliënten verhuizen om dichterbij hun mantelzorger te wonen in een tweejarig experiment met een budget van € 150.000;
- b. in het onderzoek (dat start in najaar 2007, resultaten voorjaar 2008) in kader van het woonservicepact naar de wensen die aan een geschikte zorgwoning gesteld moeten worden, ook de wensen van mantelzorgers te betrekken.

Tijdens de behandeling in de raadscommissie ZM van 7 november 2007 stemt men met het preadvies in maar vraagt nog wel om een overzicht van onder andere aantallen woningaanpassingen en zorggeschikte woningen.<sup>157</sup> De beantwoording leidt tot het inzicht dat er per jaar gemiddeld 3.500 aanvragen voor grote en kleine woningruimteaanpassingen zijn en dat de vertragende factoren bij de afhandeling hiervan zijn: het opvragen van informatie bij artsen en specialisten en het regelen van de toestemming van huiseigenaren.

De raad keurt het preadvies goed in zijn vergadering van 20 december 2007 waarin partijen veel lof uiten op dit initiatief en de relatie die het heeft met het woonservicepact.

### Amendementen en motie bij begroting 2008

Bij het vaststellen van de begroting 2008 op 19 en 20 december 2007 heeft de raad op het gebied van zorgwoningen drie amendementen en één motie aangenomen waarin hij het college opdraagt:

- ambities vast te stellen voor de gewenste duurzaamheid (waaronder aanpasbaarheid) van ruimtelijke ontwikkelingen in Amsterdam<sup>158</sup>;
- een pilot te starten waarbinnen domotica wordt ingezet om zelfstandig wonen van mensen met dementie verder te ontwikkelen<sup>159</sup>;
- informatie over de toegankelijkheid van gebouwen, voorzieningen en openbare ruimte digitaal beschikbaar te stellen voor mindervalide mensen<sup>160</sup>;
- een coördinerend functionaris toegankelijkheid (stadsergonoom) in te stellen om de fysieke toegankelijkheid van gebouwen, woningen, de openbare ruimte en het openbaar vervoer te verbeteren<sup>161</sup>.

### Raadsnotitie Toegankelijkheid van Amsterdamse Nieuwbouwwoningen

De raadsnotitie *Toegankelijkheid van Amsterdamse Nieuwbouwwoningen*<sup>162</sup> van de VVD van juni 2006 gaat in op het feit dat minder dan de helft van de Amsterdamse nieuwbouwprojecten voldoet aan de wettelijke toegankelijkheidsvoorschriften en dat blijkt dat het met de aanpasbaarheid van nieuwbouwappartementen droevig gesteld is. Het college erkent in zijn preadvies dat de realisatie en toetsing van toegankelijk en aanpasbaar bouwen verbetering behoeft en stelt voor:

- in de toetsingsprocedure bij bouwaanvragen hoge prioriteit te geven aan toetsing aan de wettelijke voorschriften voor toegankelijkheid van nieuwbouwwoningen en dit vast te leggen in de handhavingsbeleidsplannen van de centrale stad en de individuele stadsdelen;
- een handleiding peilmaten (hoogte van begane grond vloer) op te stellen om te garanderen dat woningen geen hoogteverschil ten opzichte van de openbare ruimte hebben.

Instemming met het preadvies vindt plaats in de raadscommissie VV van 8 november 2006 en de gemeenteraad van 29 november 2006. Tijdens de behandeling leggen partijen (PvdA en VVD) veel nadruk op de realisatie van aanpasbaar gebouwde woningen in de bestaande voorraad. De raad wenst een uitwerking van het preadvies in 2007 en verwacht daarnaast

een plan voor aanpasbaar wonen (ook in bestaande voorraad) bij de prestatieafspraken en de woonvisie.

#### 8.2.4 Conclusie kaderstelling

##### Kaderstelling op door college voorgelegde besluiten

De rekenkamer concludeert dat de raad in totaal één toevoeging aan het beleid voor zorgwoningen heeft aangebracht naar aanleiding van zijn beoordeling van de door het college voorgelegde overeenkomst *Bouwen aan de Stad*. Dit is gebeurd door het indienen van een motie die op een onderdeel betrekking heeft op zorgwoningen. De raad geeft het college daarin de opdracht om de verkoop van sociale wibo-huurwoningen na 2010 uit te sluiten en de stadsdelen zeggenschap te geven over te verkopen woningen. Wij constateren dat de motie voor deze bestuursperiode in ieder geval geen invloed meer heeft en dat de reikwijdte voor de toekomst nog onduidelijk is omdat deze woningen in eigendom zijn van de corporaties en zij recht van verkoop hebben.

##### Kaderstelling door ingediende raadsnotities, amendementen en moties

Wij concluderen dat de gemeenteraad in de door ons onderzochte periode enkele keren actief invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende rol door het indienen van 3 raadsnotities en drie amendementen en één motie bij de begroting 2008. De raad heeft op deze manier aangegeven de toegankelijkheid van Amsterdamse nieuwbouwwoningen en de openbare ruimte en gebouwen te willen vergroten, de inzet van domotica<sup>163</sup> te willen stimuleren en het mantelzorgers en hun cliënten makkelijker te willen maken dicht bij elkaar te wonen. Via de daaruit voortkomende toezeggingen in de preadviezen van het college, heeft de raad meerdere aspecten toegevoegd aan het beleid voor zorgwoningen:

- Het college heeft toegezegd een onderzoek naar het verbeteren van de toegankelijkheid van de openbare ruimte en gebouwen te doen, een goede digitale informatievoorziening hierover op te zetten en een coördinerend functionaris toegankelijkheid (stadsergonom) in te stellen. Wij beoordelen het als positief dat de raad een integrale aanpak van de realisatie van zorgwoningen op de kaart heeft gezet gezien onze conclusie in hoofdstuk 6 dat er tot 2007 weinig integraliteit was tussen het wonen en de woonomgeving en dat het instrument 'maatregelen fysieke woonomgeving' slechts incidenteel door de gemeente is ingezet.
- Het college heeft toegezegd om bij de toetsing van bouwaanvragen de toegankelijkheid van nieuwbouwwoningen voorrang te geven, ambities vast te stellen voor aanpasbaarheid en een plan te maken voor aanpasbaar wonen in zowel de bestaande voorraad als nieuwbouw. Ook hier beoordelen wij de kaderstellende rol van de raad als positief gezien de conclusie uit hoofdstuk 6 dat de inzet van het instrument 'flexibilisering van de woningmarkt' (levensloopbestendig bouwen) slechts incidenteel doelgericht is ingezet, namelijk op IJburg.
- Het college heeft toegezegd met voorstellen te komen om domotica in te zetten en mantelzorgers en cliënten dichterbij elkaar te brengen door de inzet van extra vergoedingen voor woningaanpassingen. Ook hier beoordelen wij het optreden van de raad als positief. De conclusie in hoofdstuk 6 over de inzet van het instrument 'woningaanpassingen' liet immers zien dat de gemeente weinig vernieuwende initiatieven heeft gestimuleerd op dit terrein.

We kunnen samenvattend concluderen dat de raad toevoegingen aan het beleid voor zorgwoningen heeft gedaan ten aanzien van ons toetsaspect 'inhoud'. Dit beoordeelt de rekenkamer als positief gezien het feit dat de aantallen sociale huurwoningen voor ouderen en zorgbehoevenden een groot aandeel innemen van de doelstelling voor het totale aantal te

bouwen sociale huurwoningen (42% in de Woonvisie 2005 en 25% in Bouwen aan de stad). Voor onze toetsaspecten ‘onderbouwing beleidskeuzes’ en ‘formulering doelen’ heeft de raad niets toegevoegd aan het beleid. In hoofdstuk 4 concludeerden we dat het gemeentelijke woonzorgbeleid wordt gekenmerkt door:

- sterk wisselende ambities welke zijn terug te voeren op een onvolledig inzicht in de (definities, omvang en wensen van) doelgroepen en
- een gebrekkige informatievoorziening rondom vraag en aanbod van zorgwoningen waardoor verschillende elkaar opvolgende onderzoeken en monitoren steeds een ander beeld van de woningmarkt voor zorgwoningen geven.

Maar de rekenkamer is van mening dat van de raad niet verwacht kan worden dat hij deze tekortkomingen bij de onderbouwing van het beleid en de formulering van de doelen signaleert als hij deze monitoren en onderzoeken niet aangeboden krijgt, zoals in de door ons onderzochte periode het geval is. En in de drie beleidsnota's wonen is van deze onvolkomenheden ook geen melding gemaakt.

## 8.3 Controle

### 8.3.1 Aanpak onderzoek

De invulling van de controlerende taak van de gemeenteraad voor zorgwoningen onderzochten wij door te inventariseren welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening en welke rapportages daaruit voortvloeiden. Vervolgens hebben wij beoordeeld wat de raad met de verkregen informatie deed en welke gevolgen dit heeft gehad voor de informatievoorziening daarna. De volgende norm is hierbij gehanteerd:

#### **Norm controle**

De gemeenteraad beoordeelt de voortgang en resultaten van het beleid in elk geval op de onderdelen:

- a. geleverde prestaties;
- b. inzet van middelen en instrumenten;
- c. gerealiseerde effecten;
- d. succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten.

Wij hebben van drie besluiten uit het beleidsterrein wonen onderzocht welke afspraken op het gebied van zorgwoningen er zijn gemaakt over het leveren van voortgangsinformatie, namelijk:

- *Woonvisie 2005-2015*
- *overeenkomst Bouwen aan de stad 2007-2011*
- *beleidsovereenkomst Wonen 2007-2010.*

Wij zijn nagegaan welke rapportages daadwerkelijk aan de raad zijn versterkt in de periode medio 2006 tot en met maart 2008 en of deze informatie bevatten over onze toetsaspecten ('geleverde en nog te verwachten prestaties', 'inzet van middelen en instrumenten', 'realisatie van de afgesproken effecten' en 'succes- en faalfactoren'). Wij hebben vervolgens onderzocht of de raad deze aspecten heeft beoordeeld tijdens de behandeling van deze besluiten door het bestuderen van verslagen van de betreffende raad(scommissie)vergaderingen. Daarnaast hebben we onderzocht welke invloed dit heeft gehad op de informatievoorziening over het beleid voor zorgwoningen.

Ten slotte hebben we onderzocht of in deze periode de raad op eigen initiatief vragen heeft gesteld of informatie heeft gevraagd over het onderwerp zorgwoningen en welke invloed dat heeft gehad op de informatievoorziening.



### 8.3.2 Afspraken over informatievoorziening

#### Woonvisie 2005-2015

In de *Woonvisie 2005-2015* zijn geen afspraken opgenomen over informatievoorziening. In dit besluit is ook geen verwijzing opgenomen naar wat hierover wél is vastgelegd in de toen (en nu nog steeds) geldende beleidsovereenkomst *Wonen 2001-2002*. Hierin hebben de betrokken partijen namelijk vastgelegd dat monitoring zal plaatsvinden door:

1. Jaarlijkse rapportage van de gemeente Amsterdam over de vorderingen van de nieuwbouwproductie (planning en realisatie) uitgesplitst naar categorieën woningen voor specifieke doelgroepen.
2. Jaarlijkse rapportages over de voortgang van alle doelstellingen uit de beleidsovereenkomst.

De gemeenteraad is tijdens de behandeling van de woonvisie niet op het onderwerp informatievoorziening ingegaan.

#### Bouwen aan de stad en beleidsovereenkomst Wonen 2007-2010

In *Bouwen aan de stad* zijn geen afspraken opgenomen over informatievoorziening over zorgwoningen. In de beleidsovereenkomst *Wonen 2007-2010* (die naar verwachting in 2008 ondertekend zal worden) zijn voor zorgwoningen dezelfde afspraken opgenomen als in de beleidsovereenkomst *Wonen 2001*. Wel is deze voorzien van een aanvulling:

3. De gemeente gaat bij de jaarlijkse rapportage over de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten van de corporaties ook in op eventuele knelpunten die deze realisatie in de weg hebben gestaan.

De raad gaf bij de beraadslagingen over deze twee besluiten aan meer financiële informatie te willen hebben over de verkoopwinsten van de corporaties en de daar tegenoverstaande onrendabele investeringen in de sociale huur nieuwbouwproductie maar zegt daarbij niets over zorgwoningen. Wij merken hierbij op dat de bouw van zorgwoningen in de sociale huursector onderdeel uitmaakt van deze onrendabele investeringen. De wethouder heeft toegezegd hierop terug te komen in 2010 bij de evaluatie van *Bouwen aan de stad*.

### 8.3.3 Controle door gemeenteraad: informatievoorziening college

#### Informatie over de nieuwbouwproductie

De raad heeft naar aanleiding van de afspraak over een jaarlijkse rapportage over de nieuwbouwproductie van doelgroepwoningen in de onderzochte periode van het college twee voortgangsrapportages ontvangen, die elk op onderdelen ingaan op zorgwoningen:

1. *Rapportage activiteiten woningcorporaties 2006*.
2. *Rapportage activiteiten woningcorporaties 2007*.

Tevens is aan de raad losstaand van deze afspraak het volgende rapport verzonden:

3. *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting: stand van zaken en begroting 2008*.

Wij gaan nu per rapportage in op onze beoordeling van de norm 'controle'. Allereerst beschrijven we of de voortgangsinformatie ingaat op de onderdelen 'geleverde prestaties', de 'inzet van middelen en instrumenten', de 'gerealiseerde effecten' en de 'succes- en faalfactoren'. Om daarna na te gaan of de raad deze aspecten heeft beoordeeld tijdens de behandeling ervan.

De *Rapportage activiteiten woningcorporaties 2006* is in december 2006 ter kennisname naar de raadscommissie VV verzonden. De rapportage behandelt het toetsaspect 'geleverde prestaties' en gaat in op de gerealiseerde aantallen zorgwoningen in met name de sociale nieuwbouw in 2005 en de plannen van de corporaties daarvoor in 2006. Nieuw is dat voor het eerst is teruggekeken wat mogelijk werd door in 2005 te beginnen met het maken van één op één afspraken tussen corporaties en gemeente.

Op verzoek van de PvdA bespreekt de raadscommissie het stuk in haar vergadering van 7 februari 2007 waarin een beoordeling van het toetsaspect 'geleverde prestaties' plaatsvond en enkele partijen (PvdA en de SP) deze eisen stellen aan volgende rapportages:

- a. de afspraken met de corporaties uit *Bouwen aan de stad* als leidraad te nemen;
- b. de toegankelijkheid en aanpasbaarheid van nieuwbouwwoningen op te nemen;
- c. terug te komen op onderhoudsaspecten;
- d. de kwaliteit van de door de corporaties aangeleverde cijfers over met name de doelgroepwoningen te verbeteren.

Ook de *Rapportage activiteiten woningcorporaties 2007* was in eerste instantie op de lijst ter kennisname gezet en later op verzoek van de PvdA en de VVD geagendeerd voor de vergadering van de raadscommissie VV van 14 november 2007. Over zorgwoningen staat in de rapportage informatie over het toetsaspect 'geleverde prestaties': de aantallen die corporaties hebben gerealiseerd in de sociale nieuwbouw in 2006 en de plannen hieromtrent in 2007. De wethouder geeft aan nog bezig te zijn om in de rapportage de informatie op te nemen waar de raadscommissie bij de behandeling van vorige rapportage om heeft verzocht. De raadsleden laten het daarbij en beoordelen geen van de toetsaspecten voor de norm 'controle'.

In het rapport *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SFV): stand van zaken en begroting 2008* blikt de gemeente voor de tweede keer zowel terug als vooruit op de voeding en besteding van het SFV en geeft aan dat er naar verwachting circa € 1,3 miljoen zal overblijven van het subsidiebudget voor rowo's en wibo's. Tijdens de behandeling hiervan in raadscommissie VV van 14 november 2007 houdt de raad het bij een korte beoordeling van de toetsaspecten 'geleverde prestaties' en de 'inzet van middelen'. Een partij (PvdA) weten waarom het aantal wibo- en rolstoelwoningen achterblijft, of dit aantal nog gehaald gaat worden en waarom men geen aanvragen meer kan indienen voor subsidies voor het realiseren van deze woningen. Een ambtenaar van de Dienst Wonen legt in de vergadering uit dat de bodem van het fonds in zicht is en de beperkte vrijval ontstaat omdat niet alle subsidieaanvragen op tijd zullen worden ingediend. De raadsleden zien vervolgens geen aanleiding om nog verder op dit onderwerp door te gaan.

#### Informatie over voortgang alle doelstellingen

Over de informatievoorziening naar aanleiding van de tweede afspraak heeft de rekenkamer het volgende geconstateerd. In de onderzochte periode zijn er geen jaarlijkse rapportages opgesteld waarin de mate van realisatie van alle doelstellingen uit de beleidsovereenkomst aan de orde komt. Deze zouden dus ook moeten ingaan op bijvoorbeeld de doelstellingen die zijn opgenomen voor de realisatie van zorgwoningen in de bestaande voorraad.

De rapportages over de activiteiten van woningcorporaties in 2006 en 2007 gaan hier zoals gezegd ook niet op in. Alleen in de bijlagen van deze documenten is in niet verder toegelichte tabellen af te leiden dat enkele corporaties een aantal wibo's en rowo's in de bestaande voorraad hebben gerealiseerd.

Wij plaatsen hierbij tevens de opmerking dat het college dus ook nog geen invulling heeft gegeven aan de verwachting van de raad – uitgesproken bij de behandeling van de *Slaagkansenmonitor 2005* in raadscommissie VV van 7 maart 2007 – dat in het vervolg een eenduidige monitor met alle aspecten van Bouwen aan de stad zal worden ingevoerd.

Wel is de raad enkele keren geïnformeerd over deelresultaten van het tweejaarlijkse onderzoek *Wonen in Amsterdam* (2005 en 2007). In twee van deze rapportages komen zorgwoningen enigszins aan bod. Hiervan is alleen de *Rapportage Wonen in Amsterdam 2005: deel 1 stand van zaken* op verzoek behandeld in de raadscommissievergadering VV van 18 april.

Het blijft bij een opmerking van een partij over de aanpasbaarheid van woningen.

We hebben aanvullend nog onderzocht of de maand- en kwartaalrapportages *Stand van zaken woningbouwproductie* ingegaan op de realisatie van zorgwoningen wat niet het geval is. De rapportages geven alleen inzicht in de woningbouwproductie op geaggregeerd niveau en zeggen niets over de bouw van sociale huurwoningen, laat staan op de bouw van zorgwoningen in de sociale sector. Tijdens de besprekingen van de rapportages zijn zorgwoningen nooit aan de orde geweest.

Naast deze informatie via rapportages kan de gemeenteraad ook geïnformeerd zijn via begrotingen en jaarverslagen over de voortgang van de realisatie van zorgwoningen. Wij hebben het jaarverslag 2006 en de begroting 2008 van de gemeente Amsterdam onderzocht en geconstateerd dat hierin weinig informatie over het onderwerp zorgwoningen is opgenomen.

#### 8.3.4 Controle door gemeenteraad: raadsvragen

We hebben ook onderzocht om welke informatie over zorgwoningen de raad in de periode van medio 2006 tot en met maart 2008 op eigen initiatief en losstaand van de behandeling van de door het college verzonden voortgangsrapportages heeft gevraagd

##### Vraag over uitgave wibo- en rowo-subsidies

Tijdens de behandeling van de jaarrekening 2006 in de raadscommissie VV van 6 juni 2007 heeft de PvdA gevraagd om uit te zoeken waarom nog maar 50% van de subsidies voor rolstoelgeschikte woningen en wibo's zou zijn uitgeven. De beantwoording is op de ter kennisname lijst gezet voor de raadscommissievergadering VV van 12 december 2007 en verder dus niet besproken. Het college heeft hierin aangegeven dat in totaal voor een bedrag van € 27,5 miljoen aan subsidies voor rowo's en wibo's is beschikt. Het zegt verder geen percentages te kunnen geven omdat de subsidiestromen voor meer doeleinden gebruikt zijn en vooraf geen specifieke doelen in aantallen zijn gesteld voor wibo's en rowo's.

##### Vraag over rolstoelwoningen in stedelijke vernieuwingsgebieden

GroenLinks heeft op 21 februari 2007 vragen gesteld over rolstoelwoningen in de stedelijke vernieuwingsgebieden. De partij stelt dat in stedelijke vernieuwing- en ontwikkelingsgebieden geen rolstoelwoningen in het sociale huursegment worden gebouwd op de begane grond en vraagt of het college bereid is om op korte termijn afspraken te maken met corporaties om dit wel voor elkaar te krijgen. De beantwoording (men bouwt wel degelijk rolstoelwoningen op de begane grond in deze gebieden en het college voert een woonwensenonderzoek uit onder bewoners hiervan) is op verzoek van GroenLinks op de agenda gezet van de vergadering van de raadscommissie VV van 27 juni 2007. De raadscommissie besluit de resultaten van het onderzoek af te wachten.

### 8.3.5 Conclusie controle

#### Controle op door college voorgelegde voortgangsinformatie

Naar aanleiding van de afspraak uit de *Beleidsvereenkomst 2001-2002* om jaarlijks ter rapporteren over de nieuwbouwproductie van zorgwoningen in de sociale voorraad heeft de raad 2 rapportages ontvangen in de door ons onderzochte periode. De raad heeft naar aanleiding van de eerste, de *Rapportage activiteiten woningcorporaties 2006*, aanvullende eisen gesteld waaraan volgende rapportages moeten voldoen:

- a. neem alle afspraken met de corporaties uit de overeenkomst *Bouwen aan de stad* als leidraad;
- b. neem de toegankelijkheid en aanpasbaarheid van nieuwbouwwoningen op;
- c. kom terug op de onderhoudsaspecten;
- d. verbeter de kwaliteit van de door de corporaties aangeleverde cijfers over met name de doelgroepwoningen.

Bij de behandeling van de tweede rapportage over 2007 heeft de raad echter niet gereageerd op de mededeling van het college dat het rapport (nog) niet voldoet aan de door de raadscommissie geformuleerde eisen.

Het college heeft niet voldaan aan de afspraak om jaarlijkse rapportages over de voortgang van alle doelstellingen uit de beleidsvereenkomst te verzenden. Deze hadden – naast inzicht in de realisatie van zorgwoningen door nieuwbouw – ook informatie moeten geven over de realisatie via aanpasbaar bouwen en door aanpassing van de bestaande voorraad. De raad heeft zelf twee maal expliciet gevraagd om een dergelijke rapportage:

- bij de behandeling van de hierboven genoemde *Rapportage activiteiten woningcorporaties 2006*;
- bij de behandeling van de *Slaagkansenmonitor 2005*.

#### Controle door raadsvragen

Wij concluderen daarnaast dat de gemeenteraad ook in beperkte mate invulling heeft gegeven aan zijn controlerende taak door het stellen van 2 vragen over zorgwoningen los van de behandeling van voortgangsrapportages naar aanleiding van afspraken in de drie beleidsnota's wonen. De beantwoording hiervan heeft inzicht gegeven in het totale bedrag dat de gemeente aan subsidies voor rowo's en wibo's heeft beschikt en de mate van realisatie van rolstoelwoningen op de begane grond in stedelijke vernieuwingsgebieden.

Wij trekken samenvattend de conclusie dat de raad zijn controlerende taak serieus heeft genomen door meerdere malen te vragen om completere en kwalitatief betere informatie. Maar de raad had sterker kunnen aandringen bij het college om de gevraagde informatie ook daadwerkelijk te leveren. Zeker in het licht van de conclusie uit hoofdstuk 6 waaruit een gebrekkige informatievoorziening bleek rond de voortgang van afspraken uit de verschillende beleidsvereenkomsten. En ook gezien het feit dat de aantallen sociale huurwoningen voor ouderen en zorgbehoevenden een groot aandeel innemen van de doelstelling in deze beleidsvereenkomsten voor het totale aantal te bouwen sociale huurwoningen.

## 9 Conclusies en aanbevelingen

### 9.1 Inleiding

Zorgwoningen zijn aangepaste en aanpasbare woningen voor personen met fysieke of psychische beperkingen. Het betreft zowel nieuwbouwwoningen als woningen in de bestaande woningvoorraad. In dit onderzoek beoordeelt de rekenkamer of het gemeentelijke woonbeleid en de instrumenten die daartoe worden ingezet, bijdragen aan het realiseren van voldoende (kwantitatief en kwalitatief) woningen voor ouderen en gehandicapten. De rekenkamer onderscheidt in het onderzoek de volgende typen zorgwoningen:

- *Wibo's* (wonen in een beschermde omgeving): bij elkaar gelegen zelfstandige woningen die zijn bedoeld voor personen die hulp nodig hebben bij het wonen.
- *Rowo's*: woningen die geschikt zijn voor rolstoelgebruik.
- *Aanpasbare woningen*: woningen die tegen relatief lage kosten kunnen worden aangepast wanneer de bewoner beperkingen ondervindt.
- *Units in groepswoningen*: woningen waarin minimaal 3 personen samen wonen, waarbij ieder over een eigen privé-ruimte beschikt, maar de rest van de ruimten gemeenschappelijk is.

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen over het beleid voor de realisatie van zorgwoningen. De rekenkamer beantwoordt daarbij de volgende vragen die de leidraad vormden voor het onderzoek:

1. In welke mate sluit het aanbod van zorgwoningen aan op de vraag ernaar?
2. Zijn de doelen die de gemeente sinds 1998 heeft geformuleerd gerealiseerd?
3. In welke mate sluit het beleid voor zorgwoningen aan op de toekomstige vraag ernaar?
4. Wat is de bijdrage geweest van de door de gemeente ingezette instrumenten aan de realisatie van zorgwoningen?

In de eerste en derde vraag staat het begrip 'aansluiting' centraal. Bij de aansluiting tussen vraag en aanbod gaat het om drie kenmerken van aansluiting: de kwantiteit, de kwaliteit en de toegankelijkheid. Het kenmerk 'kwantiteit' verwijst naar het aantal beschikbare woningen in relatie tot de omvang van vraag ernaar. Het kenmerk 'kwaliteit' verwijst naar de mate waarin de woning is afgestemd op bewoning door personen met beperkingen. Het kenmerk 'toegankelijk' verwijst naar de toewijzing en betaalbaarheid van de woning.

### 9.2 Heden: geen helderheid over de aansluiting van het aanbod op de vraag

#### Zicht op de vraag

De rekenkamer constateert dat er geen onderzoek is gedaan naar de daadwerkelijke woonwensen van ouderen en gehandicapten in Amsterdam, naar hun fysieke conditie of hun financiële draagkracht. In opdracht van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft het RIGO in 2005 onderzoek gedaan naar de vraag naar zorgwoningen in Amsterdam. In dit onderzoek zijn verschillende landelijke kengetallen op het gebied van voorzieningen en wonen voor bijzondere doelgroepen doorvertaald naar de situatie in Amsterdam. Daarbij is rekening gehouden met een scenario voor extramuralisering uit verzorgings- en verpleeghuizen, waarbij ervan wordt uitgegaan dat zoveel mogelijk plaatsen uit dergelijke voorzieningen verdwijnen. Het onderzoeksrapport kan als gezaghebbend worden aangemerkt en heeft als basis voor het gemeentelijke beleid gediend. De rekenkamer heeft de behoefte aan zorgwoningen, zoals gepresenteerd in dit onderzoek, als uitgangspunt genomen voor het bepalen van de omvang van de vraag.

De rekenkamer merkt hierbij op dat het zicht op de vraag naar zorgwoningen beperkt is, omdat de vraag bepaald is op basis van een doorvertaling van landelijke parameters.

#### Zicht op het aanbod

Bij het inventariseren van het aanbod werken gemeente, woningcorporaties en zorgaanbieders met definities over het begrip 'zorgwoning' die elkaar niet uitsluiten. Zo zijn een deel van de wibo-woningen en van de individuele aanpasbare woningen ook rolstoelgeschikt. Het ontbreken van eenduidigheid in het begrippenkader maakt dat het niet duidelijk is wat nu precies het aanbod is.

Door zich in het beleid vooral te richten op corporaties heeft de gemeente enig zicht op het aanbod van zorgwoningen in de sociale huursector, maar nog onvoldoende inzicht in dat van de particuliere markt. Ook het aanbod van de verzorgings- en verpleeghuizen komt beperkt aan bod in de inventarisaties.

#### Aansluiting van aanbod op vraag

Over de aansluiting van vraag en aanbod bestaan in de diverse gemeentelijke documenten wisselende beelden. Volgens de Woonvisie 2005 is het tekort aan zorgwoningen groter dan volgens het rapport van de Dienst Wonen uit 2003. Zo komt de Woonvisie uit op een tekort van ongeveer 2.000 wibo's in 2015, terwijl het rapport van de Dienst Wonen er vanuit gaat dat er geen tekort zal zijn. De onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de informatievoorziening over het aanbod is debet aan dit wisselende beeld. Wij concluderen dan ook dat het niet goed duidelijk is in hoeverre er discrepanties zijn tussen vraag en aanbod van zorgwoningen. Met de instelling van de Stuurgroep Wonen Zorg Dienstverlening is wel een belangrijke impuls gegeven voor een meer gestructureerde aanpak van het monitoren van de aanbodzijde.

### **9.3 Heden: geen eenduidig oordeel over doelbereiking mogelijk door wisselende ambities**

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre de door de gemeente geformuleerde doelen over het aantal te bouwen zorgwoningen zijn bereikt.

#### Wisselende ambities

Sinds 1999 heeft de gemeente steeds één constante ambitie geformuleerd: er moeten meer zorgwoningen komen. Bij het expliciteren van het aantal en het type meer te bouwen zorgwoningen zijn de gemeentelijke ambities sterk wisselend geweest. Aanvankelijk moesten er in korte tijd (1999-2002) 3.000 wibo's bijgebouwd worden; later werd dit doel over een langere periode uitgesmeerd (2001-2010) en werd het aantal beperkt tot 1.200. Vervolgens werd niet langer gesproken over wibo's, maar over zorgwoningen. Hiervan moesten er eerst 750 per jaar worden gebouwd (periode 2004-2012); later is dit bijgesteld tot 375 per jaar (periode 2007-2011). Er ontbreekt een deugdelijke onderbouwing van deze verschillende doelstellingen in de verschillende beleidsnota's. De wisselende ambities en de herdefiniëring van het type te bouwen woningen belemmeren een goede confrontatie van planning en realisatie.

#### Uitvoeringsafspraken

In samenspraak tussen centrale stad, stadsdelen en de corporaties zijn procedures vastgelegd om op basis van inzicht in de vraag en het aanbod aan (zorg)woningen tot een routinematige afstemming te komen over de nieuwbouwinspanning. De gemeente formuleert hierbij geen productiedoelstellingen die in lijn zijn met haar eigen ambities. De productie die in de prestatieafspraken wordt neergelegd is gebaseerd op intenties van de koepelorga-

nisatie van de Amsterdamse corporaties. In de uitvoeringspraktijk zet de gemeente onvoldoende tot geen sturingsinstrumenten in.

### Resultaten

Gebleken is dat de corporaties aantoonbare inspanningen hebben geleverd om wibo's en rowo's te bouwen, zij het dat de realisatie volgens corporaties hoger ligt dan de realisatie volgens de gemeentelijke monitor. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door dubbelstellingen aan de kant van de corporaties. Het bouwen van aanpasbaar gebouwde woningen in de nieuwbouw bleef in 2005 en 2006 ver achter bij de gemeentelijke doelstellingen uit het gemeentelijke bouwbesluit. De corporaties bouwden slechts 24% aanpasbaar, terwijl de doelstelling 54% was.

Oorzaken voor de discrepantie tussen de afspraken met de corporaties en de realisaties van deze afspraken moeten naar het oordeel van rekenkamer worden gezocht in

- het planningsoptimisme aan de kant van corporaties;
- onrealistische behoefteramingen bij enkele stadsdeelraden;
- een gebrek aan gedeelde visies tussen centrale stad, stadsdelen en corporaties;
- een tekortschietend beleid ter bestrijding van de woningschaarste, en
- een beperkte effectiviteit van de ingezette financiële instrumenten.

Met ingang van 2008 heeft de gemeente overigens het financiële instrumentarium aangepast, zodat het meer toegesneden is op de nieuwe doelen van beleid.

In de periode 1998-2006 zijn jaarlijks ongeveer 1.000 woningaanpassingen van meer dan € 2.500 uitgevoerd. Aanpassingen in de bestaande woningvoorraad vinden evenredig gespreid over de stadsdelen plaats. Dit beleid lijkt succesvol te noemen, vooral omdat het geheel vraaggestuurd is.

### Extramuralisering

Een belangrijk uitgangspunt bij het gemeentelijke beleid rond zorgwoningen is de extramuralisering van de zorg in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Het uitgangspunt is dat in 2015 alle plaatsen uit verzorgingshuizen zijn verdwenen en de capaciteit van de verpleeghuizen met 30% is verminderd ten opzichte van 2003-2005. Dit uitgangspunt heeft tot nu toe geen vertaalslag gekregen in de uitvoeringsafspraken. Er vindt nauwelijks transformatie van verzorgingstehuisplaatsen in zorgwoningen plaats. Het aantal plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen nam in 2005 en 2006 zelfs toe, hoewel dit waarschijnlijk het gevolg is van verbeterde registratie. Zorgaanbieders, het zorgkantoor en de gemeente maken weinig werk van het formuleren van concrete plannen. Het blijft dan ook de vraag of de zorginstellingen van Amsterdam daadwerkelijk aan het toewerken zijn aan een extramuralisering van hun aanbod.

## 9.4 Toekomst: beleid overschat tekort aan zorgwoningen in 2015

### Prognose 2015

In de Woonvisie 2005 is voorzien dat er in 2015 een tekort aan zorgwoningen is. De rekenkamer is van oordeel dat het in de *Woonvisie 2005* geprognosticeerde tekort genuanceerd had moeten worden in het licht van de destijds bekende informatie.

Op grond van de ontwikkeling van het aanbod in 2005 en 2006 komt de rekenkamer tot de volgende prognose over het tekort van zorgwoningen in 2015. Hierbij merken we op dat de in de tabel genoemde categorieën elkaar niet noodzakelijkerwijs uitsluiten; er is sprake van overlap.

Tabel 9.1 Ontwikkeling aanbod 2005/2006 in relatie tot behoefte 2015 (gegevens uit WoZoDi-monitor en RIGO-behoefteonderzoek)

		Aanbod/ vraag 2005	%	Aanbod/ vraag dec. 2006	%	Mutatie 2005/ 2006
1	24-uurs toezicht	-1.407	-65%	-1.365	-63%	2%
2	Aanpasbaar gebouwd	-1.514	-31%	-1.031	-21%	10%
	waarvan rolstoelgeschikt	-487	-35%	-411	-29%	5%
3	Aanpasbaar geclusterd, wibo	247	5%	398	8%	3%
	Geclusterd zelfstandig, overig	nb		1.075		
	Geclusterd onzelfstandig	nb		692		
	Aanpasbaar individueel	nb		-3.648	-38%	
4	Verpleeghuizen	1.080	51%	1.107	52%	1%
5	Verzorgingshuizen	4.132 <sup>164</sup>		4.258		3%
6	Overig intramuraal	406	42%	627	66%	23%

De rekenkamer constateert op grond van bovenstaande tabel:

- Het substantiële tekort aan extramurale verzorgingsplaatsen waar 24-uurs toezicht mogelijk is, is in 2007 ten opzichte van 2005 nauwelijks afgenomen: 2% op een tekort van 65%.
- Het aantal aanpasbaar gebouwde woningen is toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een tekortreductie van 10%. Uit de cijfers blijkt dat het tekort op basis van de monitor 2006 ten opzichte van de nulmeting (2005) met een derde zou zijn teruggebracht. Het betekent dat de doelstelling, namelijk geen tekort in 2015, realistisch is.
- Ook het tekort aan rolstoelgeschikte woningen is afgenomen, zij het in iets mindere mate (5%). Deze realisatie is onvoldoende om bij gelijkblijvende resultaten tot voldoende reductie van het – voorziene – tekort in 2015 te leiden. Overigens wordt in de WoZoDi-monitor 2006 vermeld dat er een voorraad van ongeveer 2.300 aangepaste woningen geschikt is voor rolstoelgebruikers. Dit zou erop wijzen dat er feitelijk geen tekort is op stedelijk niveau.
- Voor wibo's bestaan er geen tekorten. Dit is in tegenspraak met wat in de Woonvisie 2005 is opgenomen, maar het wordt ondersteund door de eerdere bevindingen van de Dienst Wonen uit 2003.
- Andere vormen van geclusterd wonen (zelfstandig dan wel onzelfstandig) betreffen vooral woningen voor verstandelijk gehandicapten en psychiatrische patiënten. De vraag hiernaar is onbekend, waardoor het aanbod in de tabel als 'overschot' is opgenomen. De aantallen geven aan, dat er naast de voorraad van ongeveer 5.500 wibo's in Amsterdam, nog meer geclusterde woningen aanwezig zijn.
- Op grond van de gegevens in de tabel staat Amsterdam voor een belangrijke restopgave om het tekort aan woningen in de categorie 'aanpasbaar individueel' (woningen die in het kader van de Wmo worden aangepast aan individuele behoeften van bewoners) terug te dringen.
- Ten slotte laten de cijfers over het aanbod van intramurale plaatsen in verpleeg- en verzorgingshuizen een lichte toename van deze woonvormen zien (1%-3%). Wij schrijven deze mutatie voornamelijk toe aan de verbeterde monitoring in 2006 in vergelijking met de nulmeting in 2005. Aangezien het beleid er van uitgaat dat er in 2015 geen vraag zal zijn naar verzorgingshuizen en de vraag naar plaatsen in verpleeghuizen is verminderd, betreffen de cijfers in de tabel het verwachte 'overschot' van plaatsen in 2015.



### Verschillen tussen stadsdelen

Tussen stadsdelen bestaat een verschillend beeld van overschotten en tekorten per categorie zorgwoning. De stadsdelen Oud-West, Bos en Lommer en Oud-Zuid hebben op alle onderscheiden categorieën tekorten, terwijl stadsdeel Zuidoost daarentegen op alle categorieën overschotten heeft. Er is sprake van afnemende tekorten aan wibo's in de stadsdelen Oud-West, Zeeburg, Noord, Osdorp, Slotervaart, Oost-Watergraafsmeer en Oud-Zuid. Afnemende tekorten aan intramurale zorgplaatsen zijn vooral waarneembaar in de stadsdelen Westerpark en Zeeburg, terwijl er in de stadsdelen De Baarsjes en Oost-Watergraafsmeer juist sprake is van overschotten die in tekorten overslaan in de periode 2005-2007. Het bovenstaande betekent onder meer dat, hoewel op stedelijk niveau geen sprake is van een tekort aan wibo's, dit in verschillende stadsdelen wel aan de orde is. Oorzaak hiervan is de concentratie van het aanbod van wibo's in enige stadsdelen.

### Invloed woonruimteverdeling

De prognoses over toekomstige behoeften aan wibo's gaan ervan uit dat deze woningen bewoond zullen worden door mensen met beperkingen dan wel zorgbehoeften. De regulering rond de woonruimteverdeling is niet op deze veronderstelling afgestemd. Van de wibo's wordt maar maximaal 25% en in werkelijkheid 16% toegewezen aan personen met een zorgbehoefte op grond van een zogenaamde CIZ-indicatie. De reden hiervan is, dat de gemeente van wibo's geen 'zorgcomplexen' wil maken. De toewijzingsregel sluit overigens niet uit dat meer woningen dan de genoemde aan ouderen worden toegewezen, die afhankelijk zijn van een zekere mate van zorg. De rekenkamer concludeert echter dat de verdeling van wibo's zodanig is geregeld, dat niet alle woningen aan leden van de doelgroep worden toegewezen.

Dit heeft gevolgen voor de conclusies inzake de verhouding tussen vraag en aanbod van wibo's. Cijfermatig is er in 2015 voldoende aanbod van wibo's gezien de vraag. Door de woonruimteverdeling pakt dit in de praktijk anders uit. Als we de praktijk van 16% toewijzing van wibo's aan de doelgroep doortrekken, dan zijn er zesmaal meer wibo's nodig in 2015 dan waaraan de facto behoefte is.

## 9.5 Instrumenten beperkt doelgericht ingezet

De rekenkamer is van een groot aantal beleidsinstrumenten nagegaan in hoeverre deze op strategisch en uitvoerend niveau door de gemeente zijn ingezet bij de realisatie van zorgwoningen.

### Strategisch niveau

Op strategisch niveau gaat het om de inzet van instrumenten die zijn gericht op het vergaren van informatie over toekomstige ontwikkelingen in de samenleving, het monitoren van vraag en aanbod en instrumenten die het proces van belangenafweging en besluitvorming door de raad kunnen ondersteunen. Het valt op dat de doelgerichtheid van instrumenten om ontwikkelingen te signaleren of om vraag en aanbod in kaart te brengen zwak is. De woonzorgbehoefte is zwak in beeld gebracht, zowel vraag- als aanbodzijde zijn niet eenduidig gedefinieerd en de functie van de woonruimteverdeling blijft onderbelicht. De verzamelde gegevens zijn daardoor onvoldoende betrouwbaar om een visie te ontwikkelen. Voorts valt op dat visiedocumenten niet tijdig zijn geactualiseerd waardoor de gemeenteraad niet altijd besluit neemt op grond van goede informatie.

### **Uitvoerend niveau**

Bij de inzet van instrumenten op uitvoerend niveau springt de afwezigheid van de stedelijke regiefunctie in het oog. Er zijn op strategisch niveau afspraken gemaakt tussen gemeente, stadsdelen en woningcorporaties, maar die worden niet vertaald in concrete taken en verantwoordelijkheden voor partijen. De Dienst Wonen, het OGA en de AFWC hebben regelmatig contact met elkaar, maar de zeggenschap berust bij individuele stadsdelen en individuele corporaties.

### **Maatregelen gericht op de kwantiteit van het aanbod**

Er zijn twee groepen van maatregelen die de gemeente heeft ingezet om de kwantiteit van het aanbod van zorgwoningen te vergroten: de maatregelen die samenhangen met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (bestemmingsplannen, bouwverordening, bouwvergunningen en bouwleges) en maatregelen om de corporaties aan te sturen.

De maatregelen die voortvloeien uit de WRO worden over het algemeen weinig doelgericht ingezet. Zo blijkt uit de case studies Centrum en Zeeburg dat de stadsdelen, die de bouw van de zorgwoningen moeten faciliteren, uit eigen beweging weinig aandacht schenken aan dit type woning in hun plannen. De woningen zijn er gekomen omdat één of meer corporaties daarop hebben aangedrongen. Op IJburg was de doelstelling 60% van de nieuwbouwwoningen aanpasbaar te bouwen. IJburg is aangestuurd door de centrale stad, die de richtlijnen uit de bouwverordening (BWA) toepast. De meeste overige nieuwbouwwoningen in Amsterdam worden aangestuurd door stadsdelen. Uit het gegeven dat slechts 44% van de aanpasbaar te bouwen woningen daadwerkelijk aanpasbaar is gebouwd leiden wij af dat stadsdelen de richtlijnen uit de BWA minder stringent naleven dan de centrale stad. In de casussen Zeeburg en Centrum hebben wij niet kunnen constateren dat de stadsdelen de instrumenten 'bouwvergunning' en 'bouwleges' actief hebben ingezet voor het bevorderen van de nieuwbouw van zorgwoningen. Uit de situatie in stadsdeel Centrum leiden wij af dat het tegendeel zich voordoet: interne meningsverschillen tussen beleidsafdelingen over de bestemming van locaties leiden tot vertragingen bij de behandeling van bouwvergunningen voor zorgwoningen.

Gemeente en stadsdelen sturen corporaties weinig effectief aan omdat afspraken niet zijn vastgelegd met partijen die zeggenschap hebben. De afspraken zijn gemaakt tussen de centrale stad en de koepelorganisatie, terwijl de zeggenschap berust bij de stadsdelen en de individuele corporaties. Subsidies aan corporaties zijn niet altijd doelgericht ingezet. Soms is er geen prestatie gekoppeld aan de subsidie (iedereen, die gaat bouwen, krijgt korting op de grondprijs, terwijl de korting is bedoeld voor aanpasbaar bouwen), en soms ontbreekt het toezicht op de besteding van de gelden (stadsdelen voeren de controletaak niet uit). Gegeven de financiële positie van de corporaties en van projectontwikkelaars is het bovendien de vraag of subsidies daadwerkelijk nodig zijn om partijen te prikkelen tot het beoogde gedrag. Corporaties zien op tegen extra investeringen, terwijl de woning bij oplevering moeilijk of niet verhuurbaar blijkt aan de doelgroep. Deze klacht vloeit voort uit het gebrekkige inzicht dat er is in de vraagzijde.

### **Maatregelen gericht op de kwaliteit van het aanbod**

Er zijn twee groepen van maatregelen die zijn ingezet om de kwaliteit van het aanbod te versterken: maatregelen gericht op de omgeving van de woning en maatregelen gericht op de woning zelf.

Uit de casussen in Zeeburg en Centrum concluderen wij dat maatregelen gericht op de fysieke woonomgeving, de infrastructuur voor zorgvoorzieningen en voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning incidenteel zijn ingezet bij de uitvoering van het beleid. Maatregelen die het meest effectief zijn ingezet hebben betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van de woningen, zoals de woningaanpassingen via de Wmo-subsidie. De prestaties van Amsterdam op dit terrein zijn positief te beoordelen in vergelijking met het Nederlands gemiddelde en de overige grote steden. Omdat de woningaanpassingen via de Wmo door de bewoner zelf worden aangevraagd, is dit het enige instrument waarin de vraagzijde een actieve rol krijgt toebedeeld.

#### Maatregelen gericht op de betaalbaarheid en toewijzing van zorgwoningen

De gemeente heeft geen extra instrumenten (zoals bijvoorbeeld extra huurtoeslag) ingezet om te bevorderen dat de betaalbaarheid voor alle of specifieke doelgroepen is gegarandeerd. Ook heeft de gemeente geen instrumenten ingezet om te bevorderen dat het beschikbare aanbod van zorgwoningen bewoond wordt door personen die daar het meest behoefte aan hebben.

### 9.6 Kaderstelling en controle door de gemeenteraad positief

De rekenkamer ging eveneens na in hoeverre de gemeenteraad een goede invulling gaf aan haar kaderstellende en controlerende taak voor de realisatie van zorgwoningen.

#### Kaderstelling

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad op een aantal punten inhoudelijke toevoegingen heeft gedaan aan het beleid voor zorgwoningen. Deze betreffen de integraliteit van het beleid, de flexibilisering van de woningmarkt (het levensloopbestendig bouwen) en de woningaanpassingen. Dit beoordeelt de rekenkamer positief, omdat in het onderzoek op deze punten tekortkomingen zijn geconstateerd in zowel beleidsvorming als uitvoering.

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad tekortkomingen in de onderbouwing van het beleid en de formulering van de doelen, zoals de sterk wisselende ambities en de gebrekkige informatievoorziening over vraag en aanbod van zorgwoningen, niet aan de orde heeft gesteld. Maar de rekenkamer is van mening dat dit niet van de raad verwacht mag worden, omdat de desbetreffende monitoren en onderzoeken niet aan de raad zijn aangeboden.

#### Controle

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad zijn controlerende taak serieus heeft genomen door verschillende malen het college te vragen om completere en kwalitatief betere informatie. De gewenste informatie betrof de afspraken met de corporaties, de toegankelijkheid en aanpasbaarheid van nieuwbouw, onderhoudsaspecten en de kwaliteit van de informatie, die door de corporaties wordt aangeleverd. De rekenkamer is wel van mening dat de raad sterker bij het college had kunnen aandringen om de gevraagde informatie – bij het uitblijven daarvan – ook daadwerkelijk te leveren.

## 9.7 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. Doe onderzoek naar de daadwerkelijke vraag naar zorgwoningen onder ouderen en personen met fysieke en psychische beperkingen. Houd daarbij rekening met hun fysieke conditie en hun financiële draagkracht. Betrek hierbij de hele woningmarkt en niet alleen de vraag naar sociale huurwoningen. Ga bovendien na in hoeverre de woonvraag van de doelgroep gebonden is aan hun directe woonomgeving of het stadsdeel waarin zij wonen.
2. Maak een heldere en eenduidige begripsafbakening van zorgwoningen en houd deze consequent aan. Pas op grond hiervan het inzicht in het bestaande aanbod van zorgwoningen aan. Registreer het nieuw gerealiseerde aanbod van zorgwoningen (bijvoorbeeld aanpasbaar gebouwde woningen).
3. Stel in overleg met zorgkantoor, verzorgings- en verpleeghuizen en corporaties reële plannen op over de extramuralisering van zorgplaatsen.
4. Stel op grond van verbeterd inzicht (volgens aanbeveling 1 tot 3) een nieuwe behoeftenraming op van het tekort aan zorgwoningen en van de ontwikkeling daarvan tot 2020.
5. Maak afspraken over de realisatie van zorgwoningen met individuele stadsdelen en woningcorporaties.
6. Schaf de korting van € 500 op de grondprijs vanwege aanpasbaar bouwen af of voer een kortingssysteem in, waarin ontwikkelaars alleen op grond van een geleverde prestatie een korting krijgen. Houd beter toezicht op de uitvoering van de prestatie.
7. Ga na wat de effecten zijn van de zogenaamde Grote Vereenvoudiging op het aandeel aanpasbaar gebouwde woningen in de nieuwbouw.
8. Geef meer aandacht aan de woonruimteverdeling van zorgwoningen. Zie er op toe dat een groter aantal personen uit de doelgroep in wibo's woont. Bevorder dit door middel van de bestedingscriteria in de nieuwe stimuleringsregeling Woonservicewijken (waarin de wibo-exploitatiesubsidie opgegaan is). Heroverweeg desnoods de voorrangregels in de woonruimteverdeling.
9. Ga er vanuit dat in de bestaande stad nieuwbouw van zorgwoningen slechts in beperkte mate mogelijk is. Betrek stadsdelen, zorginstellingen en woningcorporaties bij overleg over nieuwe vormen van zorgsystemen in de bestaande bouw.

## 10 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar concept-eindrapport op 30 mei 2008 aan het College van B&W, de wethouders mevrouw M. Vos en de heer T. Herrema, en verzocht het college voor dinsdag 17 juni te reageren. De rekenkamer ontving binnen de gestelde termijn een reactie. In onderstaande paragraaf is deze reactie integraal weergegeven. Vervolgens is een nawoord van de rekenkamer opgenomen.

### 10.1 Bestuurlijke reactie

Met deze brief willen wij reageren op uw conceptrapport 'Zorgwoningen' conform de procedure van de bestuurlijke wederhoor.

Het is een omvangrijk rapport geworden waarin uitvoerig en diepgaand het onderwerp zorgwoningen en alle spelers in het veld besproken worden.

Wij waarderen uw inhoudelijke toelichting op de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft op het terrein van de volkshuisvesting voor speciale doelgroepen. Het geeft blijk van een zorgvuldige voorbereiding op het onderwerp.

De wijze waarop u bent omgegaan met de ambtelijke wederhoor van de diensten Zorg en Samenleven en Wonen verbaast mij echter. Wij begrijpen dat u, terwijl u die mogelijkheid expliciet geeft in uw uitnodiging tot ambtelijke wederhoor, niet bent ingegaan op de uitnodiging van de dienst Wonen om nog een keer van gedachten te wisselen over de aannames en behoeftes van wonen en zorg. Daarnaast begrijpen wij ook dat een aantal geconstateerde feitelijke onjuistheden door u niet zijn verwerkt.

Hieronder geven wij een reactie op uw aanbevelingen

**1. Doe onderzoek naar de daadwerkelijke vraag naar zorgwoningen onder ouderen en personen met een fysieke en psychische beperking, waarbij de financiële draagkracht, de particuliere en sociale woningmarkt, en de woonomgeving meegenomen wordt.**

*Reactie:* De partijen verenigd in het programma 'wonen, zorg en dienstverlening' zijn het met u eens dat er behoefte is aan meer kwalitatief inzicht in de vraag naar zorgwoningen. De vraag naar zorgwoningen is onderzocht door het RIGO (2003 en 2004). Hierbij is gebruik gemaakt van landelijke parameters. Terecht constateert u dat het RIGO-rapport een gezaghebbend rapport is. Gezien de vele ontwikkelingen op het terrein van wonen en zorg de afgelopen jaren is actualisering en verdieping nodig. De Stuurgroep Wonen-Zorg-Dienstverlening heeft dit als prioriteit opgenomen in de Woonserviceagenda 2008. Inmiddels zijn de volgende onderzoeken/projecten gestart:

- Dienst Wonen (DW), Agis en Dienst Zorg en Samenleven (DZS) doen onderzoek om de behoefteraming wonen en zorg tot 2030 (het RIGO-onderzoek) te actualiseren. Bij deze actualisatie wordt de hele woningmarkt, de fysieke conditie en de financiële draagkracht van mensen meegenomen;
- DW onderzoekt in samenwerking met het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) de mogelijkheden van zorgwoningen in het duurdere segment;
- In opdracht van DW, Agis, DZS en in overleg met de Amsterdamse Bundeling Consumenten Zorgvoorzieningen (ABCZ) wordt kwalitatief onderzoek gedaan naar de woonwensen van huidige en toekomstige gebruikers van wonen met zorg kwalitatieve woonwensen van o.a. zorggebruikers;

- DW verheldert samen met Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) de te hanteren definities van de verschillende categorieën zorgwoningen en organiseert een aantal bijeenkomsten waarin alle betrokken partijen innovatieve oplossingsrichtingen zoeken voor het realiseren van wonen met zorg in de bestaande woningvoorraad;
  - DW doet een tevredenheidsonderzoek onder bewoners van wibo-woningen en een woonwensenonderzoek onder toekomstige bewoners van rolstoelwoningen.
- Alle bovengenoemde onderzoeken/projecten worden in het najaar van 2008 afgerond.

Er is nog geen opdracht gegeven voor onderzoek naar de vraag in hoeverre de woonbehoefte van de doelgroep gebonden is aan de directe woonomgeving of het stadsdeel waar ze wonen. Wij willen uw aanbeveling op dit punt ter harte te nemen en ook hier onderzoek naar te doen.

## 2. Maak een heldere en eenduidige begripsafbakening van zorgwoningen. Pas dit toe op het bestaande aanbod en registreer nieuw aanbod.

*Reactie:* De huidige begripsafbakening van zorgwoningen is in 2004 tot stand gekomen na breed overleg met de ketenpartners (corporaties en zorgaanbieders). Omwille van de praktische bruikbaarheid is gezamenlijk gekozen voor categorieën die elkaar niet volledig uitsluiten (een aanpasbaar gebouwde wibo of rowo wordt nu twee keer geteld). De nulmeting is uitgebracht in 2005. In overeenstemming met het veld zijn daarna kleine wijzigingen in het begrippenkader verwerkt, waardoor ruimte voor maatwerk mogelijk is. De verschillende basiscategorieën zorgwoningen zijn in stand gehouden en vergelijkbaar gebleven. Wij zijn het daarom oneens met uw conclusie dat de huidige definities niet eenduidig zijn en elkaar niet uitsluiten en de beleidsproducten daardoor inconsistent zijn en elkaar tegenspreken. Ons inziens heeft u niet alle beschikbare informatie betrokken bij uw onderzoek, met name rond de matching tussen vraag en aanbod. Zoals beschreven onder 1 loopt er momenteel een project voor het verhelderen van de gangbare definities van de verschillende categorieën zorgwoningen. De definities worden consequent toegepast voor het monitoren van bestaande voorraad en nieuw aanbod.

## 3. Stel in overleg met het zorgkantoor, verzorgings- en verpleeghuizen en corporaties reële plannen op over de extramuralisering van zorgplaatsen.

*Reactie:* Het opstellen van plannen voor extramuralisering valt onder de verantwoordelijkheid van het zorgkantoor van Agis, dat in Amsterdam de AWBZ uitvoert. Agis heeft deze plannen opgesteld in overleg met verzorgings- en verpleeghuizen. De laatste planning dateert van 2007. Uit cijfers van Agis blijkt dat het aantal plaatsen in verzorgingstehuizen tot 2010 met ca. 1.000 zal afnemen. Tot 2015 is een afbouw met ± 1.600 plaatsen voorzien. Wij zullen met Agis bespreken in hoeverre de planning van oktober 2007 nog reëel is.

## 4. Stel op grond van verbeterd inzicht een nieuwe behoefte-raming tot 2020 op.

*Reactie:* Zoals bij punt 1 genoemd, zijn DW, DZS, Agis e.a. hiermee bezig. Er wordt onderzoek gedaan naar de behoefte-raming tot 2030. Hierbij worden uiteraard de gangbare definities gebruikt en is aandacht voor verschillende inkomensgroepen.

## 5. Maak afspraken over de realisatie van zorgwoningen met individuele stadsdelen en woningcorporaties.

*Reactie:* Wij delen uw conclusie dat de volkshuisvesting een beperkt sturingsinstrumentarium kent en de gemeente geen directe doorzettingsmacht heeft. Gelet op dit beperkte sturingsinstrumentarium en het grote aantal participerende partijen zijn wij van mening dat het huidige instrumentarium voldoende benut wordt. Wij lichten dit hieronder verder toe. Daarnaast overwegen wij in de bouwvelop standaard doelgroepwoningen op te nemen.

De wijze waarop de afspraken met corporaties tot stand komen is politiek bestuurlijk een constant onderwerp van gesprek. In de 'Grote Vereenvoudiging' is gepoogd daarin meer effectiviteit te brengen. De gemeente zou volgens deze werkwijze namens de stadsdelen met de corporaties afstemmen/onderhandelen waar welke doelgroepwoningen gerealiseerd moeten worden. In de finale besluitvormingsproces van deze efficiency slag (Ambts-woning gesprek najaar 2005) bleek er echter onvoldoende bestuurlijk draagvlak voor deze werkwijze. Stadsdelen waren van mening dat zij één op één met de corporaties deze afspraken moeten maken. Dat deze werkwijze dus maar gedeeltelijk van de grond is gekomen moge duidelijk zijn.

Intussen heeft de gemeente toch invulling gegeven aan de rol om verbindingen te leggen tussen de stedelijke opgave en behoeftes rond doelgroepwoningen met de prestaties van de corporaties en de behoeftes van de stadsdelen. Daartoe maakt zij prestatierapportages, behoefte inventarisaties en confronteert de partijen met de mismatch van vraag en aanbod; kortom het 'eerlijke netwerken'; de beschikbare middelen die de gemeente kan inzetten. In de in december 2007 gesloten beleidsovereenkomst 2007-2010 is deze procedure voor de realisatie van woningen voor doelgroepen vastgelegd. Wij signaleren dat deze werkwijze in toenemende mate successen boekt en leidt tot betere verhoudingen en effectievere vormen van samenwerking. Het proces is in 2008 geculmineerd in concrete één-op-één afspraken met corporaties over hun productiedoelstellingen, een evaluatieve rapportage en een bestuurlijke conferentie 'Bouwen aan de stad' in juni 2008. In 2008 heeft dit proces geleid tot een grotere inzet van de corporaties voor het realiseren van wonen met zorg. De evaluatieve rapportage wordt in het najaar aan de gemeenteraad gestuurd en het is onze verwachting dat een dergelijke publieke behandeling zijn effect zal hebben.

## 6. Schaf de korting van € 500 op de grondprijs vanwege aanpasbaar bouwen af of voer een kortingssysteem in, waarin ontwikkelaars alleen op grond van een geleverde prestatie korting krijgen. Houd beter toezicht op de uitvoering van de prestatie.

*Reactie:* Naar aanleiding van een eigen evaluatie van de gemeente wordt in juni 2008 in het College van B&W een voorstel besproken om de kortingsregeling af te schaffen en om te zetten in een subsidieregeling. Er zijn prestatieafspraken gemaakt met de corporaties over de aantallen 'aanpasbaar gebouwde woningen' in de sociale sector en het nakomen daarvan wordt jaarlijks gecontroleerd tijdens de ronde één op één gesprekken met de corporaties (zie ook punt 5).

Beter toezicht is zeker noodzakelijk. U constateert dat slechts 44% van de aanpasbaar te bouwen woningen daadwerkelijk aanpasbaar gebouwd is.

Hierdoor zullen achteraf extra aanpassingen nodig zijn. Deze worden dan uitgevoerd in het kader van de woningaanpassingen van de Wmo, waardoor de Wmo in feite gebruikt wordt om hiaten die in de woningbouw ontstaan te repareren. Inmiddels is besloten om de

controle op de uitvoering van grootstedelijke projecten onder te brengen bij het team woningaanpassingen van de Wmo. Bij projecten binnen stadsdelen ligt de verantwoordelijkheid van het toezicht bij de stadsdelen.

#### 7. Ga na wat de effecten zijn van de zogenaamde Grote Vereenvoudiging op het aandeel aanpasbaar gebouwde woningen in de nieuwbouw.

*Reactie:* De implementatie van De Grote Vereenvoudiging (DGV) is nog van vrij recente datum. Met DGV is de specifieke regelgeving ten aanzien van zorgwoningen verminderd. De oorspronkelijke bedoeling was dat in de zogenaamde bouwenvelop geen aantallen voor specifieke categorieën woningen zouden worden opgenomen (alleen het aantal sociale huurwoningen). De praktijk is echter dat het aantal zorgwoningen nu wel al wordt opgenomen in de bouwenvelop. Als er geen zorgwoningen in de bouwenvelop worden opgenomen, is het moeilijk om plannen met betrekking tot zorgwoningen in de nieuwbouw af te stemmen met zorgvoorzieningen. Daarom overwegen wij doelgroepwoningen binnen de sociale sector wel in de bouwenvelop op te nemen.

Zoals uit de reactie op aanbeveling 5 blijkt worden de procedures van DGV steeds meer ingevoerd. Een probleem wat daarbij speelt is dat de behoefte van een stadsdeel soms irreëel groot geschat is. Wij verwachten dat een goede communicatie over de uitkomsten van de actualisatie van de behoefte, die in het najaar verschijnt, dit probleem oplost.

#### 8. Geef meer aandacht aan woonruimteverdeling van zorgwoningen. Zie erop toe dat een groter aantal personen uit de doelgroep in Wibos woont. Bevorder dit door middel van de bestedingscriteria in de nieuwe stimuleringsregeling woonservice-wijken. Heroverweeg desnoods de voorrangregels in de woonruimteverdeling.

*Reactie:* Wij zijn het oneens met uw conclusie dat er te weinig personen uit de doelgroep in wibo's wonen. Wibos zijn levensloopbestendige woningen in een beschermde omgeving, bestemd voor de doelgroep ouderen. Daarbij is het niet zozeer van belang dat zij op het moment van verhuizen zorg of ondersteunende begeleiding nodig hebben, maar dat zij vanwege de mogelijkheid dat ze die zorg of ondersteuning in de toekomst wel kunnen krijgen, langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Maximaal 25% van de Wibo-woningen wordt gelabeld met "voorrang Wibo-indicatie". Dit is weloverwogen beleid om te voorkomen dat Wibo-complexen een intramurale setting krijgen. De totale groep mensen met een indicatie is ca. 10% kleiner dan de gelabelde voorraad. Op deze wijze worden iets meer keuzemogelijkheden gecreëerd voor de mensen met een Wibo-indicatie. Dit is tevens de reden dat de 25% toekenning aan mensen met een indicatie in praktijk niet gehaald wordt. De vergrijzingsproblematiek wordt in Amsterdam pas vanaf 2015 verwacht. De huidige toewijzingsregels geven ons inziens blijk van verstandig beleid omdat zij reeds voorsorteren op de verwachte toename van het aantal Wibo-gebruikers in de toekomst. Als een gelabelde woning niet wordt toegewezen aan iemand met een Wibo-indicatie, geldt de overige toewijzingsvolgorde: eerst 75+, dan 65+. Deze mensen passen dus ook in de doelgroep van de WIBO-woning. Slechts in het geval dat ook uit deze twee groepen geen gegadigde gevonden kan worden, kunnen huishoudens die niet tot de doelgroep behoren aan bod komen. Dit is slechts in enkele minder gewilde complexen het geval, met name bijvoorbeeld in Amsterdam Zuidoost.



Er is uiteraard altijd aandacht voor de woonruimteverdeling van zorgwoningen. Eind 2007 is een nieuwe bemiddelingsregeling wonen met zorg vastgesteld. Deze nieuwe regeling biedt de mogelijkheid om woningen te labelen, om ervoor te zorgen dat de juiste woningen beschikbaar komen voor de juiste persoon met een beperking.

De nieuwe stimuleringsregeling woonservicewijken is niet bedoeld voor de woonruimteverdeling van zorgwoningen. Deze regeling subsidieert (welzijns)diensten bij zorgwoningen. Wij zien geen reden of mogelijkheid om deze regeling voor andere doeleinden te gaan gebruiken.

**9. Ga er vanuit dat in de bestaande stad nieuwbouw van zorgwoningen slechts in beperkte mate mogelijk is. Betrek stadsdelen, zorginstellingen en corporaties bij overleg over nieuwe vormen van zorgsystemen in de bestaande bouw.**

*Reactie:* Wij zijn het geheel eens met u dat een (groot) deel van de toekomstige opgave van wonen met zorg gerealiseerd moet gaan worden in de bestaande voorraad. Dit punt is dan ook één van de urgente punten op de woonserviceagenda 2008 en een onderwerp van gesprek binnen de Stuurgroep Wonen-Zorg-Dienstverlening. DW organiseert de komende periode, in samenwerking met de AFWC, een aantal bijeenkomsten waarin de genoemde partijen gezamenlijk onderzoeken waar de knelpunten en mogelijke oplossingen van het realiseren van wonen met zorg in de bestaande voorraad liggen. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar creatieve, innovatieve en 'out of the box' oplossingsrichtingen om te komen tot 21<sup>e</sup> eeuwse vormen van wonen met zorg in de Amsterdamse oudbouw.

U constateert dat de prestatieafspraken met de corporaties gewijzigd zijn van 500 (concept woonvisie) naar 375 zorgwoningen ('bouwen aan de stad') per jaar. De prestatieafspraken met de corporaties gaan alleen over nieuwbouw. Het idee is dat de resterende 125 woningen per jaar er bij komen in nieuw aanpasbaar gebouwde woningen in de woonservicewijken en de oudbouw. Dit wordt gemonitord.

Ten slotte hebben wij nog twee aanvullende opmerkingen. Uw rapport bevestigt dat de Wmo-subsidie Stimuleringsregeling Woonservicewijken en de Wmo-uitgaven voor de woningaanpassingen effectief zijn. In dit verband is het goed om te vermelden dat, in het kader van het bestuursakkoord 2006-2010, het bestaande basispakket voor ouderen wordt omgevormd tot een basispakket Wmo dat het zelfstandig wonen in (zorg)woningen ondersteunt. De dienstverlening is daarna niet meer alleen voor ouderen beschikbaar, maar ook voor een bredere doelgroep (mensen met een fysieke of psychische beperking). Het beleid in de verschillende stadsdelen wordt op elkaar afgestemd. Er komt een eenduidig aanbod voor alle inwoners van Amsterdam.

U wijst erop dat er voor verschillende doelgroepen, waaronder ouderen, met een laag inkomen mogelijkheden zijn om huurtoeslag te krijgen wanneer zij een woning betrekken tussen de huurgrens en de hogere zogeheten aftoppingsgrens. De gemeente flatteert dergelijke aanvragen altijd indien de aanvrager in aanmerking komt voor een toeslag. De inkomensproblematiek bij het scheiden van wonen en zorg staat ook op de woonserviceagenda 2008 van de Stuurgroep Wonen-Zorg-Dienstverlening. In het najaar zal hierover een startnotitie worden opgesteld, voortbordurend op het onderzoeksrapport van VWS en VROM dat zomer 2008 verschijnt.

## 10.2 Nawoord

De rekenkamer dankt het college van B&W hartelijk voor de tijdige reactie op het rapport. Wij stellen het zeer op prijs dat het college zich in algemene zin kan vinden in de bevindingen en conclusies van de rekenkamer en een groot deel van de aanbevelingen (8 van de 9) wil overnemen. Daarbij geeft het aan een aantal maatregelen al in gang te hebben gezet.

Wij leiden uit de antwoorden van het college af dat het alleen onze aanbeveling 8 (waarin wij aanbevelen erop toe te zien dat een groter aantal personen uit de doelgroep in wibowoningen woont) niet overneemt.

De reactie van het college geeft de rekenkamer aanleiding het volgende op te merken:

### Opmerking bij de reactie op aanbeveling 2

Het college stelt in zijn reactie het oneens te zijn met de conclusie van de rekenkamer “dat de huidige definities niet eenduidig zijn en elkaar niet uitsluiten en de beleidsproducten daardoor inconsistent zijn en elkaar tegenspreken”. Het bevreemdt de rekenkamer dat het college deze mening is toegedaan omdat het college in zijn eigen reactie aangeeft dat “omwille van de praktische bruikbaarheid gezamenlijk is gekozen voor categorieën die elkaar niet volledig uitsluiten”. Overigens merkt het college ook op dat er momenteel “een project loopt voor het verhelderen van de gangbare definities van de verschillende categorieën zorgwoningen”. De rekenkamer vindt het belangrijk dat er eenduidig inzicht komt in de relatie tussen de verschillende woonvormen en de diverse zorgbehoeften en dat daarbij niet geprobeerd wordt om bepaalde woonvormen exclusief toe te delen aan specifieke zorgbehoeften. Verder is het college van mening dat de rekenkamer niet alle beschikbare informatie bij het rapport heeft betrokken. De rekenkamer merkt hierover op dat het college vermoedelijk verwijst naar het rapport *Woonopgave*, waarop ons ook in het ambtelijk wederhoor is gewezen. Wij hebben er bewust voor gekozen dit rapport niet te betrekken bij ons onderzoek omdat het de problematiek van de aansluiting van vraag en aanbod niet verheldert.

### Opmerking bij de reactie op aanbeveling 5

Het college merkt op dat het proces van afspraken maken “in 2008 is geculmineerd in concrete één-op-één-afspraken met corporaties over hun productiedoelstellingen, een evaluatieve rapportage en een bestuurlijke conferentie ‘Bouwen aan de stad’ in juni 2008. In 2008 heeft dit proces geleid tot een grotere inzet van de corporaties voor het realiseren van wonen met zorg”. De rekenkamer zal met belangstelling volgen tot welke daadwerkelijke aantallen gerealiseerde zorgwoningen dit zal leiden.

### Opmerking bij de reactie op aanbeveling 6

Het college merkt op dat het toezicht op de realisatie van aanpasbaar bouwen bij projecten binnen de stadsdelen een verantwoordelijkheid van de stadsdelen is. De rekenkamer merkt hierover op dat gebleken is dat de controle op de subsidievereisten voor rolstoel- en wibowoningen zwak ontwikkeld was bij de stadsdelen en dat deze controletaak inmiddels is neergelegd bij de Dienst Wonen (zie hiervoor paragraaf 6.2.8 van het rapport).

### Opmerking bij de reactie op aanbeveling 8

Het college is het oneens met de conclusie van de rekenkamer dat er te weinig personen uit de doelgroep in wibo's wonen. Het verwijst hiervoor naar het weloverwogen beleid om te voorkomen dat wibo-complexen een intramurale setting krijgen, dat daarom maximaal 25%

van de wibo-woningen wordt gelabeld met 'voorrang wibo-indicatie' en dat de totale groep mensen met een indicatie circa 10% kleiner is dan de gelabelde voorraad om zo meer keuzemogelijkheden te creëren. De rekenkamer vindt dit jammer omdat hierdoor weliswaar de keuzemogelijkheden voor de doelgroep worden vergroot, maar in werkelijkheid slechts 15% van de wibo-woningen daadwerkelijk door de doelgroep wordt bewoond.

De rekenkamer zal de voortgang van de door het college aangekondigde maatregelen en de resultaten met belangstelling blijven volgen.



## Bijlage 1 – Verantwoording onderzoeksrapport

### B1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Amsterdam heeft in het *Onderzoeksprogramma 2007* het onderwerp 'woningbouwbeleid' geselecteerd. Aanleiding waren de resultaten van de collegeperiode 2002-2006. In die periode was enerzijds het doel om 16.000 woningen in aanbouw te nemen gerealiseerd, maar anderzijds de netto toename van de woningvoorraad lager dan beoogd. Reden voor ons om onderzoek te willen doen naar de impulsen die de gemeente geeft en heeft gegeven aan de woningvoorraad.

### B1.2 Onderzoeksopzet

In het voorjaar van 2007 is de rekenkamer gestart met de voorbereiding van dit onderzoek. Daarbij is ervoor gekozen het onderwerp woningbouwbeleid in te perken tot het woonbeleid voor personen met fysieke en psychische beperkingen. Vier ontwikkelingen hebben ons ertoe gebracht juist deze doelgroep te selecteren als invalshoek van dit onderzoek:

1. Nederland vergrijst en in mindere mate ook Amsterdam. In 2006 telde Amsterdam 158.000 inwoners van 55 jaar en ouder, dit is meer dan 20% van de bevolking. De komende 10 jaar zal dit aantal en daarmee de vraag naar aangepaste en aanpasbare woningen toenemen. Het aantal ouderen en de groei daarvan stelt nieuwe eisen aan de samenstelling van de woningvoorraad in Amsterdam en de rol van de gemeente hierbij.
2. Binnen het woonbeleid van de gemeente is er aandacht voor tal van doelgroepen. In de politiek speelt vooral de vraag of er voldoende aanbod is van sociale huurwoningen. Ook de huisvesting van studenten kent veel prioriteit. Maar de grote groep ouderen en gehandicapten staat minder in de aandacht.
3. Een derde ontwikkeling is de vermaatschappelijking van zorg (extramuralisering). Hierdoor worden andere eisen gesteld aan de zorgwoningen. Het impliceert dat naast projectontwikkelaars, woningcorporaties en lokale overheid ook zorgaanbieders een rol gaan spelen bij het realiseren van deze woningen voor personen met fysieke en psychische beperkingen. Hierdoor zijn binnen de gemeente minimaal acht diensten en veertien stadsdelen betrokken bij de problematiek. Deze complexiteit brengt risico's met zich mee voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het realiseren van plannen.
4. Een nieuw concept is het 'levensloopbestendig' bouwen. Dit is het zodanig bouwen van woningen dat mensen er gedurende verschillende fasen van hun leven in kunnen (blijven) wonen. Dit wordt bereikt door onder meer vrije indeelbaarheid en flexibiliteit, het voldoen aan woningeisen van senioren, gebruiksgemak, veiligheid, toegankelijkheid en aanpasbaarheid. Het sluit aan op een ontwikkeling om beter in te kunnen spelen op cycli in de bevolkingssamenstelling van buurten en de hiervan afgeleide vraag naar woningen en voorzieningen. De gemeente is op IJburg begonnen met het project 'wijk zonder scheidslijnen', waarin getracht wordt het aanbod van zorgwoningen te verweven in de nieuwbouwplannen. Het project kan een 'best practice' zijn voor andere grootstedelijke woningbouwprojecten en woningbouw in andere stadsdelen.

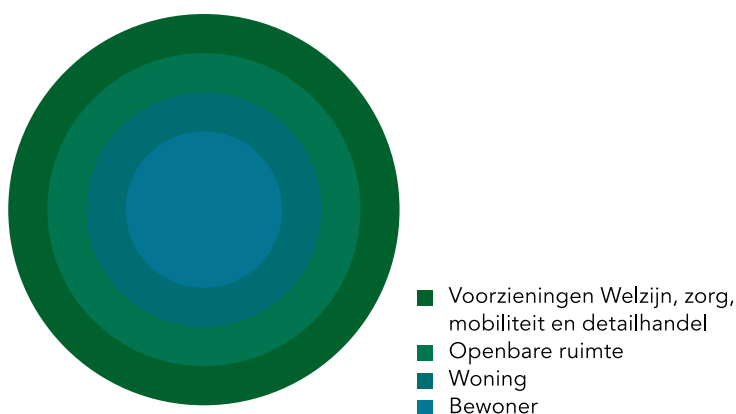
### B1.3 Afbakening onderzoek

#### Zorgwoningen

Zorgwoningen zijn aangepaste en aanpasbare woningen voor personen met fysieke en psychische beperkingen. Naast de woning hebben de bewoners mogelijk nog aanvulling nodig met extra zorg om zelfstandig te kunnen (blijven) wonen. In het algemeen bestaat de doelgroep uit ouderen en uit fysiek en psychisch gehandicapten. In dit onderzoek onderscheiden we de volgende typen zorgwoningen:

- *Wibo's* (wonen in een beschermde omgeving): bij elkaar gelegen zelfstandige woningen die zijn bedoeld voor personen die hulp nodig hebben bij het wonen.
- *Rowo's*: woningen die geschikt zijn voor rolstoelgebruik.
- Aanpasbare woningen: woningen die tegen relatief lage kosten kunnen worden aangepast wanneer de bewoner beperkingen ondervindt.
- *Units in groepswoonings*: woningen waarin minimaal 3 personen samen wonen, waarbij ieder over een eigen privé-ruimte beschikt, maar de rest van de ruimten gemeenschappelijk is.

We richten ons in dit onderzoek voornamelijk op de woningen zelf. De toegankelijkheid van de openbare ruimte of het aanbod aan zorgvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen komen zijdelings aan bod.



### B1.4 Doelstelling

Met het onderzoek wil de rekenkamer beoordelen of het gemeentelijke woonbeleid en de instrumenten die daartoe worden ingezet, doeltreffend zijn om aan de woonvraag van personen met fysieke en psychische beperkingen te kunnen voldoen. Met de doeltreffendheid van het woonbeleid bedoelen we de mate waarin de uitvoering van het woonbeleid bijdraagt aan het bereiken van het beoogde hoofddoel van dat beleid.

De rekenkamer wil met het onderzoek en de daarin opgenomen aanbevelingen bijdragen aan de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan het woonbeleid voor deze doelgroep.

### B1.5 Probleemstelling

Het onderzoek richt zich op de inspanningen die de gemeente sinds 1998 heeft verricht om voldoende zorgwoningen te realiseren. De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre levert de gemeente een bijdrage aan de aansluiting van het aanbod van zorgwoningen op de vraag?

Deze probleemstelling valt uiteen in vier hoofdvragen:

1. In welke mate sluit het aanbod van zorgwoningen aan op de vraag ernaar?
2. Zijn de doelen die de gemeente zich sinds 1998 heeft gesteld gerealiseerd?
3. In welke mate sluit het beleid voor zorgwoningen aan op de toekomstige vraag ernaar?
4. Wat is de bijdrage geweest van de door de gemeente ingezette instrumenten aan de realisatie van zorgwoningen?

#### Onderzoeksperiode

Woningbouw is een onderwerp van lange adem. Het zou daarom geen recht doen aan alle betrokkenen bij dit terrein om ons onderzoek slechts te richten op de activiteiten van de afgelopen twee jaar. Bij het bepalen van de reikwijdte van ons onderzoek onderscheiden we de fasen beleid, resultaten en uitvoering:

- Bij het beoordelen van het beleid richten we ons op de beleidsvorming in de afgelopen twee collegeperiodes (1998-2002 en 2002-2006) en die in de huidige collegeperiode (2006-2010).
- Bij het beoordelen van de resultaten van het beleid kijken we naar de afgelopen tien jaar: 1998-2007.
- Bij het beoordelen van de uitvoering analyseren we de jaren 2005, 2006 en 2007.

## B1.6 Normenkader

Kern van het onderzoek is te komen tot een beoordeling van de prestaties van de gemeente. Om tot een oordeel te komen worden normen gehanteerd voor verschillende aspecten uit de onderzoeksvragen. Het onderstaande normenkader geeft een toelichting per norm.

Tabel B.1 Normenkader

Hoofdstuk	Aspect	Norm	Definitie
4	Onderbouwing beleid	Gedegen probleemanalyse	Het beleid wordt onderbouwd door een afbakening van de doelgroep, een analyse van de vraag en een analyse van het aanbod
	Beleidsdoelen	Specifieke formulering	De doelen zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke effecten en prestaties worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt
5	Doelen	Doelbereiking	De doelen van het beleid voor zorgwoningen zijn gerealiseerd
	Vraag en aanbod	Goede aansluiting vraag en aanbod	Vraag en aanbod naar zorgwoningen zijn op elkaar afgestemd
6	Bijdrage instrumenten aan doelbereiking	Effectieve inzet	De instrumenten zijn effectief ingezet
8	Kaderstelling door gemeenteraad	Beoordeling besluit	De gemeenteraad beoordeelt het door het college voorgelegde besluit in ieder geval op: a. inhoud (beleidskeuzes); b. onderbouwing beleidskeuzes; c. formulering bijbehorende doelen.
	Controle door gemeenteraad	Beoordeling voortgang en resultaten	De gemeenteraad beoordeelt de voortgang en resultaten van het beleid in elk geval op: a. geleverde prestaties; b. inzet van middelen en instrumenten; c. gerealiseerde effecten; d. succes en faalfactoren voor de prestaties en effecten.

## B1.7 Uitvoering van het onderzoek

De gegevensverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van maart 2007 tot en met april 2008. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd en interviews gevoerd. Hieronder geven we een overzicht van de geïnterviewde personen.

### Naam geïnterviewde persoon

Y. van den Bogaerde

Mw. E. Bolding

Mw. E. Bolier

Mw. A. van de Bos

M. Egmond

A. van Gelderen

Mw. M. M. Govaart

R. Graatsma

### Functie

Coördinator projecten wonen welzijn & zorg, de Alliantie

Voorzitter, Cosbo

Lid commissie wonen, ANBO Amsterdam

Medewerker, Cosbo

Directeur, Dienst Wonen

Assistent manager, Projectbureau IJburg

Projectcoördinator woonservicewijken, Dienst

Zorg en Samenleven

de Alliantie



<b>Naam geïnterviewde persoon</b>	<b>Functie</b>
Mw. C. Hooiveld	Accountmanager wonen & zorg en studenten- huisvesting, Algemene Woningbouwvereniging
Mw. C. Idzinga-van den Berg	Beleidsmedewerker ouderenbeleid, stadsdeel Centrum
J. van Iersel	Partner, RIGO
A. Klandermans	Afdelingsmanager stedelijke vernieuwing en woonbeleid, Dienst Wonen
Mw. M. Koomen	Beleidsadviseur, Huurdersvereniging Amsterdam
Mw. L. Mulder	Voorzitter commissie wonen, ANBO Amsterdam
B. van Perlo	Organisatie Beheer, Huurdersvereniging Amsterdam
Mw. H. Politiek	Beleidsmedewerker stedelijke vernieuwing en woonbeleid, Dienst Wonen
R. Postuma	Senior projectontwikkelaar, projectontwikkelaar De Principaal
Mw. M. Raayen	Beleidsmedewerker ouderen, stadsdeel Amsterdam Noord
I. Roovers	Directeur, Projectbureau IJburg
J. Rous	Beleidsadviseur, AFWC
J. Ruijgers	Senior beleidsmedewerker maatschappelijke ontplooiing, stadsdeel Zeeburg
J. Scheffer	Hoofd team woonvoorzieningen, Dienst Zorg en Samenleven
Mw. W. Spreij	Programmamanager wonen zorg dienst- verlening, Dienst Zorg en Samenleven
R. Sprenger	Algemene Woningbouwvereniging
Mw. L. Stefels	Eigen Huis
B. Teeuwen	Adviseur, afdeling regie productie, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
J. Verhulst	Beleidsmedewerker, afdeling stedelijke vernieu- wing en woonbeleid, Dienst Wonen
I. Vermazen	Senior beleidsmedewerker stedelijke vernieu- wing en woonbeleid, Dienst Wonen
Mw. M. Vianen	De Key
Mw. J. van Vliet	Projectleider wonen zonder scheidslijnen, Stads- deel Zeeburg
Mw. M. Westzaan	Portefeuillehouder wonen en zorg, Woning- corporatie De Key



## Eindnoten

- 1 Grondwet, artikel 22, lid 2.
- 2 Ministerie van VROM, *Nota Mensen, Wensen, Wonen*, november 2000, pag. 227
- 3 Kleinhans, Reinout Johannes (2005), *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*, proefschrift OTB TU Delft.
- 4 RIGO/SEO (2006) *stedelijke vernieuwing, Kosten en baten*.
- 5 Karin Wittebrood en Tom van Dijk (2007), *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid, SCP*.
- 6 Ministerie van BZK (2006), *De gemeente als regisseur, Lokale daadkracht mobiliseren*, Den Haag.
- 7 Toonen, Th.A.J., M. van Dam, M. Glim, G. Wallagh (1998), *Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en Kwaliteit*, van Gorcum, Assen, en VGS/VNG (2004).
- 8 De welzijnsinstellingen zijn niet apart genoemd, omdat de gemeente en de stadsdelen volledig verantwoordelijk zijn voor de bekostiging en aansturing van het welzijnsaanbod. Indien verplaatsing of wijziging van het welzijnsaanbod gewenst is, is het aan het stadsdeel of de gemeente om dat via de subsidiereglementen te realiseren.
- 9 VGS/VNG (2004), *De slagvaardige overheid: perspectief op prestatie*, Den Haag.
- 10 CPB (2006), *Investeringsprikkel voor woningcorporaties*, Den Haag.
- 11 Buitelaar, Edwin e.a. (2006), *Sturend vermogen en woningbouw, Een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*, DWG/NETHUR, Utrecht.
- 12 RIGO/OTB (2006), *Evaluatie verstedelijking Vinex 1995 tot 2005*, Delft.
- 13 Buitelaar, Edwin e.a. (2006), *Sturend vermogen en woningbouw, Een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*, DWG/NETHUR, Utrecht.
- 14 De rekenkamer baseert zijn definities op het rapport *Extramuralisering: bouwen aan een verzorgde stad*, Dienst Wonen, 2003. Naast de zo onderscheiden zorgwoningen bestaan nog andere woningen, zoals bijvoorbeeld de zogeheten nultredenwoningen, die op onderdelen voldoen aan de behoeften van mensen met een beperking. Deze blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.
- 15 Uit de geraadpleegde documenten blijkt niet dat de gemeente een helder en eenduidig inzicht heeft in de omvang van de doelgroep ouderen en gehandicapten.
- 16 RIGO Advies, juni 2003.
- 17 De cijfers uit het onderzoek zijn op onderdelen bijgesteld aan de hand van overige informatiebronnen.
- 18 Omdat bij de berekening van de vraag naar de verschillende woningtypen in 2015 nog sterk is uitgegaan van het huidig aanbod zal moeten blijken of deze aannames correct waren of dat er veranderingen in behoeften van de doelgroepen zijn als gevolg van vraagsturing. Deze kunnen mogelijk leiden tot een kleinere vraag naar woontypen dan verwacht.
- 19 Bronnen AFWC, *Wonen met Zorg en Welzijn*, Concept Woonvisie Dienst Wonen, Extramuralisering: bouwen aan een verzorgde stad.
- 20 Extramuralisering: *Bouwen aan een verzorgde stad*, Dienst Wonen, 2003.
- 21 Het betreft hier een samengestelde categorie, waarvan de ongeveer 3.200 woningen er 900 het predikaat 'rolstoelgeschikt' dragen en 2.300 voor rolstoelgebruik aangepaste woningen zijn.

- 22 Een deel van de wibo's zou overigens in categorie 4 geplaatst kunnen worden omdat deze zich in de buurt van een zorgsteunpunt bevinden.
- 23 Opvallend daarbij is het beduidend lager ingeschatte aanbod van wibo's in vergelijking met het eerdere onderzoek van de Dienst Wonen (3.200 in plaats van 5.400). Een verklaring hiervoor hebben wij niet kunnen vinden.
- 24 Tegelijkertijd zal er op onderdelen sprake zijn van (te) voorzichtige behoefte-ramingen, omdat bijvoorbeeld ook bij veel gezonde ouderen behoefte zal bestaan aan aanpasbare woningen waar zorg op afspraak kan worden geleverd. Het door de gemeente geformuleerde beleidsuitgangspunt is dan ook dat het wenselijk is om een ruimer aanbod te hebben zodat er sprake kan zijn van keuzevrijheid voor de doelgroepen.
- 25 De Stedelijke Stuurgroep heeft in het voorjaar van 2004 de *Amsterdamse Monitor* vastgesteld. De monitor heeft als doel het genereren van informatie die nodig is om de in Amsterdam benodigde combinaties van wonen en zorg te realiseren.
- 26 Uit de door ons geraadpleegde gemeentelijke beleidsnota's maken we op dat de informatie uit de monitor niet alleen niet gebruikt is ter voorbereiding van de *Woonvisie 2005*, maar ook in latere notities niet wordt aangehaald.
- 27 In de tabel zijn de gegevens uit de Monitor WoZoDi 2005 aangevuld met informatie over ontbrekende woonvormen. Deze ontbrekende informatie is afkomstig uit de nota *Extramuralisering: bouwen aan een verzorgde stad*.
- 28 Het aanbodcijfer betreft een inventarisatie van het aantal woningen dat met behulp van WVG-middelen (Wet Voorziening Gehandicapten) is aangepast aan individuele behoeften van bewoners.
- 29 Op basis van deze inschatting zou er op macroniveau geen sprake zijn van een tekort.
- 30 Kolom één bevat gegevens uit de nulmeting en sluit aan bij de laatste kolom in tabel 4.3.
- 31 Omdat in het RIGO-onderzoek de toekomstige behoefte aan verzorgingshuisplaatsen op nul is gesteld zijn is het aanbod niet uitgedrukt als percentage van de toekomstige behoefte, maar alleen de mutatie van het aantal verzorgingshuisplaatsen als percentage in de laatste kolom opgenomen.
- 32 *Extramuralisering: bouwen aan een verzorgde stad* (Dienst Wonen, 2003).
- 33 In de *Quick Scan Woonservicewijken* (november 2007) wordt uitgegaan van een afname van de capaciteit van verpleeghuizen van 3.148 plaatsen in 2007 naar 2.987 plaatsen in 2015 en van de capaciteit in verzorgingshuizen van 4.211 plaatsen in 2007 naar 2.627 in 2015. De rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat de planvorming voor deze afname afgerond is.
- 34 In dit kader heeft de Dienst Wonen als bijlage bij het rapport *Extramuralisering: Bouwen aan een verzorgde stad* een korte beschrijving gegeven van de situatie per stadsdeel.
- 35 Zie notitie *Prestatieafspraken doelgroepwoningen 2005*.
- 36 Omdat studentenwoningen en woningen voor grote gezinnen niet tot de populatie zorgwoningen worden gerekend wordt hier de term 'doelgroepen' gebruikt.
- 37 Van deze 500 zouden 300 wibo's en 60 rowo's worden geproduceerd. Dit aantal is later iets naar beneden bijgesteld.
- 38 In de *Woonvisie 2005* wordt vermeld dat onderzocht gaat worden of commerciële ontwikkelaars een duurzame bijdrage kunnen leveren aan betaalbare huisvesting voor doelgroepen of dat dit toch meer past bij de aard van corporaties.
- 39 Zo laat stadsdeel Centrum weten dat een belangrijk deel van de woningvoorraad in handen is van de particuliere sector, maar dat wegens gebrek aan een gesprekspartner met enig gezag en omvang, er geen contacten zijn.

40 De 'prestatieafspraken' worden gemaakt op het niveau van woningtypen (w.o. wibo's en rowo's) en niet zozeer het feit of een woning aanpasbaar of niet aanpasbaar wordt gebouwd. Beide dimensies van categorisering sluiten elkaar overigens niet uit, omdat wibo's en rowo's in principe aanpasbaar gebouwde woningen zijn.

41 Dit blijkt bijvoorbeeld uit het strategische voorraadbeleid, waaronder het aanpassen van woningen om die te laten voldoen aan de wensen van een andere doelgroep.

42 *Draaiboek voor het maken van protocolafspraken bij een projectmatige aanpak van particuliere woningverbetering*, gemeente Amsterdam en particuliere partijen, 2006.

43 In de *Woonvisie 2005* zijn deze aantallen overigens naar beneden bijgesteld, naar respectievelijk 260 en 55 woningen per jaar, omdat al spoedig duidelijk werd dat realisaties achterliepen op de planning.

44 De beleidsovereenkomst is een nadere uitwerking van de *Woonvisie*.

45 Corporaties laten bij monde van belangenorganisatie (AFWC) weten dat, omdat op veel punten de stadsdelen verantwoordelijk zijn, één op één afspraken tussen individuele corporaties en de centrale stad Amsterdam moeilijk gemaakt kunnen worden.

46 Dit wordt tijdens een ambtswoninggesprek in oktober 2005 ook als zodanig kenbaar gemaakt.

47 In de quick scan woonservice wijken komt naar voren dat corporaties vooral in nieuwbouw investeren. Nog weinig wordt groot onderhoud in de bestaande bouw gerelateerd aan de ontwikkeling van woonservicewijken.

48 Brief AFWC aan de wethouder over individuele prestatieafspraken, september 2005.

49 Naast de bouwsubsidie kent de wibo-subsidieregeling ook een exploitatiesubsidie, welke wordt toegekend aan zorgaanbieders voor het ontwikkelen en uitvoeren van diensten.

50 Bouwbrief 2006-44, april 2006, *Herijking subsidiekader DWZ/wibo naar Stimuleringsregeling woonservicewijken*.

51 Het zogenaamde succes van verdubbelde subsidies op wibo-woningen heeft nuancering, omdat later zou blijken dat het merendeel van de bewoners niet tot de doelgroep behoort. Daarmee dient de vraag naar de effectiviteit van het ingezette instrumentarium zich aan, omdat wibo-subsidies gekoppeld zijn aan de woning en niet aan het individu.

52 *Terugblik 2004 en werkplan 2005*, Stedelijk project Wonen-Zorg-Dienstverlening, 2005.

53 Het aantal wibo's dat gebruikt wordt door mensen met een indicatie ligt ver onder de beoogde 25% en het aantal bewoners onder 65-plus is opvallend hoog. Dit werpt de vraag op of de wibo-subsidie wel terecht komt bij de mensen die producten als woonbegeleiding, zorg- en dienstcoördinatie het hardst nodig hebben, temeer daar de subsidie per woning betaald wordt in plaats van per individu.

54 *Quick scan woonservice wijken*, Stuurgroep Wonen, Zorg, Dienstverlening, 2007.

55 idem.

56 *Woonvisie 2005*, deel 1.

57 De toewijzing van rowo's verloopt via de stedelijke Dienst Wonen.

58 Voorheen was dit de indicatie voor 'ondersteunende begeleiding' van het CIZ

59 Uit cijfers van de stedelijke Dienst Wonen blijkt dat in 2005 85% en in 2006 84% van de wibo's is toegewezen aan mensen zonder indicatie.

60 Wij doelen in dit verband niet zozeer op de verhuur van woningen in wibo-complexen in Zuidoost aan personen die niet tot de doelgroep behoren, omdat er sprake is van een overschot aan wibo-woningen in dit specifieke stadsdeel. Daarnaast geldt ook dat ouderen juist niet naar de voor hen bestemde wibo-woningen willen verhuizen. Zie ook de eerdere opmerking over de ineffectiviteit van wibo-subsidies, die woninggebonden zijn in plaats van gekoppeld aan het individu.

- 61 Voorbeelden van initiatieven op het terrein van woningtoewijzing binnen het stadsdeel Centrum zijn ‘van Goed naar Beter’ en ‘Verhuizen met gesloten beurs’.  
Gesprekspartners merken op dat buurtgebonden toewijzing in de praktijk op problemen stuit en daardoor tot op heden een moeizaam verloop kent.
- 62 Het ministerie van VWS is van plan om in de toekomst een meer stringente scheiding aan te brengen tussen zorg en wonen dan nu nog het geval is.
- 63 Een aantal corporaties laat het werk uitvoeren door de buurtconciërge.
- 64 Corporatie de Key besteedt bijvoorbeeld jaarlijks € 1 miljoen aan woningaanpassingen.
- 65 RIGO, *Woonzorgarrangementen 2015*, Vraagverkenning Amsterdam, 2003
- 66 Schuijt-Lucassen, N.Y. en D.J.H. Deeg, *Ouderen in Amsterdam: omvang en risicofactoren van depressie, sociaal isolement en verlies van regie over eigen leven*, GGD Amsterdam, 2006; Uitenbroek, D.G., J.K. Ujcic-Voortman, A.P. Janssen, P.J. Tichelman en A.P. Verhoeff, *Gezond zijn en gezond leven in Amsterdam*, GGD Amsterdam, 2006
- 67 *Intrekking van de ‘Bijzondere subsidieverordening wonen in een beschermde omgeving’ en vaststelling van het beleidskader stimuleringsbeleid woonservicewijken en beleid maaltijdvoorziening* (raadsbesluit 31 oktober 2007, afd. 1, nr. 471).
- 68 De afspraken in deze beleidsovereenkomst over de wibo-woningen zijn eerder al gemaakt in de Regiovisie ouderenbeleid Amsterdam/Diemen 2001-2005. Bron: Plan van aanpak regiovisie ouderenbeleid: afspraak 2, wibo’s, januari 2002.
- 69 De geactualiseerde versie van *Amsterdam, een stad om voor te kiezen*, is later nog eens verlengd tot 1 januari 2007. Bron: Het Amsterdams Volkshuisvestingsoverleg (AVO), Naar een nieuwe beleidsovereenkomst, stand van zaken, februari 2006.
- 70 Gemeente Amsterdam, *Intrekking van de subsidieverordening Stedelijke vernieuwing Amsterdam 2001 en vaststelling van de Subsidieverordening Stedelijke vernieuwing Amsterdam 2006*, februari 2006.
- 71 Bron: Stedelijke Woningdienst, *Huizen voor rolstoelgebruikers, richtlijnen en voorbeelden*, juni 2000.
- 72 Bron: AFWC, *Wonen met zorg en welzijn*, september 2005.
- 73 Bij grootstedelijke projecten is er geen taak voor de stadsdelen en komen alleen Dienst Wonen en OGA in beeld.
- 74 Gemeente Amsterdam, *Verruiming subsidiëring wibo’s en rolstoelgeschikte woningen*.
- 75 Bron: CBS, Statline
- 76 Bron: <http://www.watdoetjegemeente.nl>
- 77 Stadsdeel Amsterdam-Centrum (2004). Woonbeleid Amsterdam-Centrum. Nota *Wonen*: Deel I. mei 2004
- 78 Stadsdeel Amsterdam-Centrum (2004). Woonbeleid Amsterdam-Centrum. Nota *Wonen*: Deel I. mei 2004. bijlage pagina’s 1 en 3
- 79 Ibid.
- 80 Stadsdeel Centrum, gemeente Amsterdam (2008). *Woonvisie stadsdeel Centrum tot 2012*. Inspraakversie, maart 2008, en Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum
- 81 Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum
- 82 Woonbeleid Amsterdam Centrum. *Nota Wonen: Deel I. Stadsdeel Amsterdam Centrum*, Gemeente Amsterdam, mei 2004. p.40

- 83 Woonbeleid Amsterdam Centrum. *Nota Wonen: Deel I. Stadsdeel Amsterdam Centrum*, Gemeente Amsterdam, mei 2004. p. 17
- 84 Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum
- 85 Stadsdeel Centrum, Gemeente Amsterdam (2008). *Woonvisie stadsdeel Centrum tot 2012*. Inspraakversie maart 2008. Zie ook: *Startnotitie Nieuwe Woonvisie Centrum, september 2007*.
- 86 Woonbeleid Amsterdam Centrum. *Nota Wonen: Deel I. Stadsdeel Amsterdam Centrum*, Gemeente Amsterdam, mei 2004. p. 40-43
- 87 Stadsdeel Centrum, Gemeente Amsterdam. Sector Publiek, Welzijn en Economie (2007). *Wmo Programma*. Concept. p. 27
- 88 Ibid. 27
- 89 Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum.
- 90 Gegevens verkregen via Dienst Zorg en Samenleven, Stadsdeel Amsterdam centrum (66 drempels, 113 aanpassingen in doucheruimte, 633 handgrepen, 184 verhoogde toiletten, overige 196).
- 91 Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum
- 92 Gemeente Amsterdam (januari 2005): *Monitor Wonen Zorg Dienstverlening – Nulmeting* en Gemeente Amsterdam (december 2006): *Monitor Wonen Zorg Dienstverlening – het aanbod in 2006*.
- 93 Volgens het stadsdeel Centrum klopt het aantal van 896 in de monitor WoZoDi uit 2006 niet en is het werkelijke aantal 696.
- 94 Volgens het stadsdeel Centrum klopt het aantal van 512 in de monitor WoZoDi uit 2006 niet en is het werkelijke aantal 36.
- 95 Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum
- 96 Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum
- 97 Stadsdeel Centrum, Gemeente Amsterdam (2008). *Woonvisie stadsdeel Centrum tot 2012*. Inspraakversie maart 2008. p. 32
- 98 Interview met medewerkers Ouderenbeleid Stadsdeel Centrum en Ruimtelijk Beleid Stadsdeel Centrum
- 99 Website Stadsdeel Centrum – Czaar Peterbuurt
- 100 Stadsdeel Centrum, Gemeente Amsterdam. Brochure: Woonservicebuurt – Czaar Peterbuurt.
- 101 Interview met procesmanager bij De Key
- 102 Interview met procesmanager bij De Key
- 103 Interview met procesmanager bij De Key.
- 104 Interview met procesmanager bij De Key,
- 105 Interview met procesmanager bij De Key
- 106 Woonbeleid Amsterdam Centrum. *Nota Wonen: Deel I. Stadsdeel Amsterdam Centrum*, Gemeente Amsterdam, mei 2004. p. 41
- 107 Nulzo (2004). Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid. 14 mei 2004.
- 108 Mogelijkheden voor nog 8 wibo's of rowo's van woningcorporatie Eigen Haard en 20 wibo's in de vrije sector waren destijds (2006) in onderzoek. Bron: Stadsdeel Centrum, Gemeente Amsterdam (2006). *Evaluatie Nota Wonen Stadsdeel Amsterdam Centrum*. p. 13
- 109 IJburg online.

- 110 Stadsdeelvoorzitter Tjeerd Herrema (2005) in *Indische buurt bouwt voor sociale verbetering*. Artikel in Nieuw Amsterdams Peil.
- 111 Bron: Amsterdam in cijfers 2005 O&S: In Zeeburg *Hoofdlijnen wonen zorg dienstverlening 2006*, Bijlage 2. p. 4
- 112 Bron: Amsterdam in cijfers 2005 O&S: In Zeeburg *Hoofdlijnen wonen zorg dienstverlening 2006*, Bijlage 2. p. 6
- 113 Bron: Dienst Wonen in: Stadsdeel Zeeburg (2006). *Hoofdlijnen notitie Wonen met Zorg en Dienstverlening in Stadsdeel Zeeburg*. Juni 2006. p. 6
- 114 Stadsdeel Zeeburg, Gemeente Amsterdam (2006). *Hoofdlijnen wonen zorg dienstverlening 2006*, bijlage 1: Stedelijke kaders. p. 3
- 115 Stadsdeel Zeeburg, Gemeente Amsterdam (2006). *Hoofdlijnen wonen zorg dienstverlening 2006*, bijlage 1: Stedelijke kaders. p. 3-4
- 116 Stadsdeel Zeeburg, Gemeente Amsterdam (2007). *Woningmarktmonitor Zeeburg, 2007*. p. 2-5
- 117 Het stadsdeel geeft alleen concrete aantallen voor reeds aanwezige en beoogde zorgwoningen in de Indische Buurt in het document *Zelfstandig in de wijk: implementatieplan woonservicewijk en maatschappelijke steunsystemen in Zeeburg* dat het dagelijks bestuur van Zeeburg op 22 april 2007 heeft vastgesteld.
- 118 *Programmakkoord Zeeburg 2006-2010*, 22 april 2006. p. 16
- 119 Stadsdeel Zeeburg, Gemeente Amsterdam (2006). *Hoofdlijnen wonen zorg dienstverlening 2006*, bijlage 1: Stedelijke kaders. p. 3
- 120 Stadsdeel Zeeburg, gemeente Amsterdam (2007). Raadsvoorstel Wmo-Nota/ Vernieuwing sociaal domein
- 121 Stadsdeel Zeeburg, gemeente Amsterdam (2007). Raadsvoorstel Wmo-Nota/ Vernieuwing social domein. p. 18,27
- 122 De marktmeester is ingesteld en wordt gefinancierd door Stadsdeel Zeeburg, Woningbouwvereniging het Oosten, Woningbouwvereniging de Alliantie, Ontwikkelingsmaatschappij Amvest, Woningbouwvereniging De Key, Woningbouwvereniging Ymere, De Woonmaatschappij, Agis zorgkantoor, Stichting Dienstverlening & Zorg IJburg, Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra en Projectbureau IJburg.
- 123 Groepswoningen hebben voor elke bewoner een eigen woonruimte die bestaat uit een of twee kamers. Deze units worden apart verhuurd. De groepswoningen hebben daarnaast ook ruimtes voor gemeenschappelijk gebruik.
- 124 Cijfers Dienst Onderzoek + Statistiek
- 125 Cijfers Projectbureau IJburg
- 126 *Projectdocumentatie 2004-2005*, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam, december 2005, p. 16
- 127 Deze percentages zijn exclusief de woningbouwprojecten met minder dan vier woningen en exclusief de 12 (van de in totaal 52) woningbouwprojecten waarvan de architecten niet bereid waren materiaal aan te leveren.
- 128 Per eiland of groep eilanden is een Stedenbouwkundig Plan opgesteld dat is vastgesteld door de gemeenteraad.
- 129 Gemeente Amsterdam, geactualiseerd *Stedenbouwkundig Plan, Haveneiland en Rieteilanden West*, vastgesteld door de gemeenteraad op 6 februari 2000.
- 130 Projectbureau IJburg en Bestuurlijk tripartite Overleg Zorg, *IJburg, een wijk zonder scheidslijnen*, februari 1999.
- 131 ZAO Zorgverzekeringen, Projectbureau IJburg en de Stedelijke Woningdienst Amsterdam, *Wonen zonder scheidslijnen, een handleiding voor het bouwen van woningen voor doel- en aandachtsgroepen*.



- 132 Stadsdeel Zeeburg (2006). *Zeeburg hoofdlijnen wonen, zorg dienstverlening 2006*,  
Bijlage 5a en 5b. Wel of geen servicewijk.
- 133 *Kiezen voor de Indische Buurt*. Een investeringsaanbod van de drie woningcorporaties  
aan het stadsdeel Zeeburg voor de periode 2006-2010 en een pleidooi voor een  
voortvarende aanpak, maart 2006
- 134 *Convenant Indische Buurt 2007*, Verbeterversie n.a.v. Stuurgroep/100507, p. 8
- 135 Bron: Dienst Wonen in: Stadsdeel Zeeburg (2006). *Hoofdlijnen notitie Wonen met  
Zorg en Dienstverlening in Stadsdeel Zeeburg*. Juni 2006. p. 6
- 136 Bron: Dienst Wonen in: Stadsdeel Zeeburg (2006). *Hoofdlijnen notitie Wonen met  
Zorg en Dienstverlening in Stadsdeel Zeeburg*. Juni 2006. p. 6
- 137 Bron: Gemeente Amsterdam, Project Wonen Zorg en Dienstverlening (2005).  
*WoZoDi Monitor: Nulmeting*. Januari 2005. Cijfers over 2004. p. 11
- 138 Bron: Gemeente Amsterdam, Project Wonen Zorg en Dienstverlening (2005).
- 139 Bron: Stadsdeel Zeeburg, gemeente Amsterdam (2007). Raadsvoorstel Wmo-Nota/  
Vernieuwing sociaal domein. P. 18. Gegevens komen deels overeen met tabellen per  
wijk van Zeeburg in Hoofdlijnen wonen zorg dienstverlening (2006), bijlage 5a,  
p. 3-15
- 140 Bron: Erna Gaal, programmacoördinator woonservicewijken/maatschappelijke  
steunsystemen, Stadsdeel Zeeburg
- 141 Gemeenteblad afd. 3A/293/718
- 142 Ondertekening vindt binnen niet al te lange termijn plaats (2<sup>e</sup> kwartaal 2008): op  
basis van informatie uit telefonisch gesprek met Dienst Wonen op 4 april 2008.
- 143 Bespreking is geagendeerd voor de raadscommissie VV op 16 april 2008.
- 144 Bron: *Rapportage Activiteiten woningcorporaties 2007*.
- 145 *Concept Nota van Beantwoording en Wijzigingen* van 23 mei 2005, versie 3,  
behorende bij de *Concept Woonvisie 2005-2015*, toegevoegd als stuk voor de  
behandeling van de Woonvisie 2005-2015 in de vergadering van raadscommissie  
SOW op 29 juni 2005, p. 17.
- 146 Ook wel genoemd: Resultaten onderhandelingen van gemeente met de federatie van  
woningcorporaties
- 147 Motie van het raadslid de heer Mulder c.s. inzake de resultaten van de onderhande-  
lingen van de gemeente met de Federatie van Woningcorporaties, jaar 2006,  
nummer 800, publicatiedatum 29 december 2006
- 148 Van toepassing op punt 5.8 uit *Bouwen aan de stad* waarin staat dat alle sociale huur-  
woningen nadat ze als zodanig in de verhuur zijn gebracht, mogen worden verkocht  
met uitzondering van woningen op IJburg, Zeeburgereiland en Zuidas. De motie  
heeft betrekking op de volgende tranche van 9.500 woningen die corporaties na 2010  
mogen verkopen (nadat een evaluatie rond 2010 heeft plaatsgevonden van de  
verkoop van de 1e tranche van woningen).
- 149 Gemeenteblad afd. 1, nr. 534 (inclusief *Kaderafspraken voor sociale plannen bij sloop  
en verbetering 2008-2010*)
- 150 Op basis van informatie uit telefonisch gesprek met Dienst Wonen op 4 april 2008
- 151 Voluit: *Woonservicepact: voor de realisatie van Amsterdamse woonservicewijken  
2007-2010*. Het pact is ondertekend door wethouders Zorg en Volkshuisvesting, de  
portefeuillehouders van de stadsdelen, Agis Zorgverzekeringen, OSA/DiMaDi,  
ABCZ, AFWC en de Huurdersvereniging Amsterdam.
- 152 Afgesproken tijdens de raadscommissievergadering ZM van 7 november 2007.
- 153 Gemeenteblad afdeling 1, nummer 410. In de raadsvergadering van 19 september  
2007 is de beantwoording hiervan in handen gesteld van het college.
- 154 Gemeenteblad afdeling 1, nummer 76

- 156 Gemeenteblad afdeling 1, nummer 299.
- 157 De beantwoording van deze vragen is voor de vergadering van de raadscommissie ZM van 20 februari 2008 op de ter kennisnamelijst gezet.
- 158 Motie van raadslid mevr. Van Doorninck c.s. inzake de begroting voor 2008 (duurzaamheid ruimtelijke ontwikkelingen), afdeling 1, nr. 559.
- 159 Amendement van raadslid mevr. Bos c.s. inzake de begroting 2008 (domotica en dementie), afdeling 1, nr. 734.
- 160 Amendement van raadslid mevr. Willemse c.s. inzake de begroting 2008 (website toegankelijk), afdeling 1, nr. 751.
- 161 Amendement van het raadslid de heer Geurts c.s. inzake de begroting voor 2008 (stadsergonoom), afdeling 1, nr. 785.
- 162 Nr. 327 van 2006.
- 163 Woonhuisautomatisering: alle apparaten en infrastructuren in en rond woningen, die elektronische informatie gebruiken voor het meten, programmeren en sturen van functies ten behoeve van bewoners en dienstverleners.
- 164 Omdat in het RIGO onderzoek de toekomstige behoefte aan verzorgingshuisplaatsen op nul is gesteld, is het aanbod niet uitgedrukt als percentage van de toekomstige behoefte, maar is alleen de mutatie van het aantal verzorgingshuisplaatsen als percentage in de laatste kolom opgenomen.



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)