

## **Krasse knarren kunnen kraken: over hoe het stapelen van verschillende beleidsdoelen ouderen onder druk kan zetten**

*Frans Schilder, Femke Daalhuizen en Carola de Groot*

*Nederland is een land in transitie. Op verschillende domeinen, zoals de woningmarkt, de zorg en energie, voltrekken zich enorme verschuivingen. Omdat de domeinen verdeeld zijn over verschillende beleidsdepartementen, kan een stapeling aan beleidsdoelen en – maatregelen ontstaan waarbij onduidelijk is in hoeverre deze elkaar uiteindelijk versterken of tegenwerken. Daarnaast wordt bij verschillende van deze veranderingen geanticipeerd op de eigen kracht van de burger. Met een bevolking waarvan zo'n 40 procent inmiddels al de 50 is gepasseerd en zo'n 19 procent 65 jaar of ouder is, betreft het dus steeds vaker de eigen kracht van ouderen. Ook die burger ziet zich geconfronteerd met de stapeling aan beleidsdoelen en –regels. In dit artikel is als voorbeeld uitgewerkt hoe de beleidsdoelen van langer zelfstandig wonen en de ambities rond de verduurzaming van de woningvoorraad kunnen leiden tot een grote druk op de bestedingsruimte van de ouderen.*

### **Potentieel botsend beleid**

Zolang beleidsdoelen zoals langer zelfstandig wonen en verduurzaming van de woningvoorraad weinig verplichtende claims leggen op het inkomen en vermogen van ouderen hebben zij de mogelijkheid om te kiezen. Bijvoorbeeld een appèl om de woning te verduurzamen, kan worden genegeerd als de investering in langer thuis wonen prioriteit krijgt, of als de (financiële) omstandigheden geen investering toestaan. Dit zet de haalbaarheid van verduurzaming wel onder druk. Wanneer een groeiend aantal beleidsdoelen wordt geformuleerd dat via verplichtingen of via (hogere) belastingen financiële druk op huishoudens legt, neemt die keuzeruimte voor ouderen om mee te buigen echter af. Dan kan het zomaar eens gebeuren dat de groeiende groep krasse knarren niet langer buigt, maar kraakt. De realisatie van de beoogde beleidsdoelen blijft dan niet zonder (onverwachte of zelfs ongewenste) neveneffecten: de optelsom van vereiste eigen investeringen in zowel verduurzaming van de woning als het langer zelfstandig wonen, is immers niet haalbaar zonder een deel van de ouderen in financiële problemen te brengen. Om dat te voorkomen is het van belang bij de diverse transitie- en hervormingen rekening te houden met de domein overschrijdende samenhangen waarmee mensen worden geconfronteerd. Dit strekt veel verder dan alleen het uitgewerkte voorbeeld hier. Daarom signaleren we eerst kort, vanuit het vertrekpunt van langer zelfstandig wonen, hoe de schoen ook kan gaan wringen op onder andere de arbeidsmarkt, bij de mobiliteit of in de zorg.

### **Langer zelfstandig in de samenleving**

Ouderen zijn gehecht aan hun woning en hun buurt. Dat heeft niet alleen te maken met de herinneringen die in de bekende omgeving gestold zijn, maar ook met het eigen sociale netwerk. Vaak hebben zij, zeker op hogere leeftijd, een wat brozer sociaal netwerk. Het appèl aan zelfredzaamheid, dat vaak alleen in samenhang met het sociale netwerk kan worden vormgegeven, kent zijn grenzen. Ouderen kunnen elkaar maar tot op zekere hoogte ondersteunen en ook aan de sociale en financiële bijstand van mantelzorgers zitten grenzen. Zeker met het oog op de toenemende vergrijzing en het toenemend aandeel kinderloze ouderen is het de vraag hoe lang mantelzorg nog een adequate aanvulling kan zijn op professionele zorg. Daarbij is het ook de vraag in hoeverre de huidige staat van de professionele zorg kan worden voortgezet met het oog op de vergrijzing. De verhouding tussen de potentiële beroepsbevolking en het aantal ouderen neemt in de toekomst af, terwijl gelijktijdig de beschikbaarheid van mantelzorgers halveert. Dientengevolge neemt het aantal crisissituaties en spoedopnames toe, inclusief bijbehorende kosten. Innovaties in de zorg en woning, zoals e-health en domotica, zijn daarom hard nodig bij zowel het ondersteunen van het langer zelfstandig wonen als het voorkomen van oplopende zorgkosten en overbelasting van de potentiële beroepsbevolking (die ook in andere segmenten van de arbeidsmarkt gewenst zijn).

Veel ouderen wonen in een geschikte, of geschikt te maken woning. Maar vaak ook in een niet zo geschikte woonomgeving. Dit betekent dat veel belangrijke voorzieningen niet op wandelafstand voor ouderen aanwezig zijn. Het allerbelangrijkst voor ouderen lijkt een eenvoudig dagelijks ommetje te zijn; enkele voorzieningen in de buurt is daarmee al voldoende, op voorwaarde dat de andere voorzieningen op andere manieren goed bereikbaar zijn. Als ouderen niet naar voorzieningen kunnen wandelen, zijn ze aangewezen op alternatieven. Bij teruglopend gezichts- en reactievermogen is autorijden af te raden, zeker in drukke steden met kleine manoeuvreerruimten. Ook fietsen vormt minder een alternatief op hogere leeftijd, zeker waar vrij liggende fietspaden of fietsstroken van voldoende breedte (aangepast op de vetergang van ouderen) in de weginrichting ontbreken. Voor verschillende ouderen in verschillende omgevingen moet daarom gezocht worden naar ruimtelijke en organisatorische oplossingen. Zo brengt een fijnmazig OV-netwerk meer soelaas in stedelijk gebied dan in meer landelijk gebied. Aanvullend komen er nieuwe diensten op de markt, waarbij voorzieningen naar ouderen toe worden gebracht (bezorging van boodschappen en geneesmiddelen bijvoorbeeld) of ouderen naar voorzieningen worden gebracht (bijvoorbeeld met de deeltaxi of de buurtbus, of met andere particulieren via het platform 'Automaatje'). Dichtheid staat daarbij echter op gespannen voet met rendabiliteit. Het voorkomen van vervoersarmoede en het mobiel blijven van ouderen (inclusief de mogelijkheid van het dagelijks ommetje) zijn essentieel voor het succesvol langer zelfstandig laten wonen van ouderen. Veilig mobiel en actief kunnen zijn (komt alle bevolkingsgroepen ten goede), verhoogt het welzijn van ouderen en drukt daarmee de zorgkosten.

Tot slot is het van groot belang dat de manier waarop mensen ouder worden, gaat veranderen. Waar vroeger het pad na pensionering overzichtelijk was en een periode in een bejaardenhuis omvatte, is dat nu volledig anders. Langer zelfstandig wonen komt tegemoet aan de wens van veel ouderen om juist niet in een bejaardenhuis te wonen en langer in de eigen vertrouwde woning en buurt te blijven. Dat vergt een balans tussen zelfredzaamheid en ondersteuning op het moment dat men dat nodig heeft, maar vereist ook een planning voordat het überhaupt zo ver is. Ouderen zullen in de toekomst eerder moeten nadenken over waar en hoe men oud wil worden. Verhuizen naar een geschiktere woonomgeving en een nieuw netwerk opbouwen in een nieuwe buurt gaat veel beter als men (nog geen) 65 is dan wanneer men 85 is. Daarbij zouden zij ook rekening moeten houden met onzekere gebeurtenissen zoals het op termijn ondervinden van lichamelijke beperkingen of het wegvallen van een partner en de financiële consequenties daarvan. Het langer zelfstandig wonen vereist een nadrukkelijker financiële planning. Immers, het inkopen van wonen en zorg wordt niet langer als vanzelf door iemand anders gedaan. Bijtijds anticiperen op de eigen wensen en noden in de toekomst is het devies. De jongere generaties zal dat waarschijnlijk makkelijker afgaan dan de huidige generatie ouderen; ze zijn gemiddeld genomen beter opgeleid, mondiger en minder gewend aan de verzorgingsstaat. Toch is het van belang dat mensen nog veel nadrukkelijker stilstaan bij de toekomst en dat wellicht ook in 'het systeem' beter in te bouwen, bijvoorbeeld door het af te dwingen. Immers, ook nu al is het verwachte pensioen prima in te zien, toch houden mensen zich er pas relatief kort voor de pensionering mee bezig.

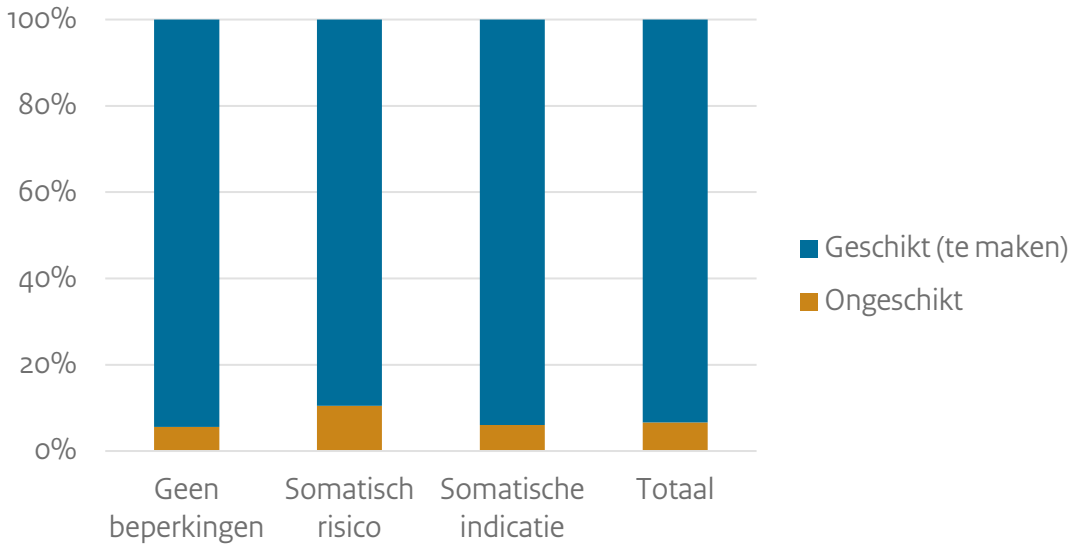
### **Langer zelfstandig (thuis) wonen**

Met de hervorming van de langdurige zorg (Wlz) in 2015, gecombineerd met de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), is een langlopende trend voortgezet die de verzorging van ouderen in een institutionele setting beperkt. Met deze hervorming wordt geprobeerd de stijgende kosten van de zorg te beperken. Bovendien, zo stelt het Ministerie van VWS, wordt hiermee tegemoet gekomen aan de wens van ouderen om langer zelfstandig te blijven wonen. Langer zelfstandig wonen is echter niet iets dat vanzelfsprekend is. Ouderdom komt immers met gebreken: afstanden die vroeger een fluitje van een cent waren, worden langzaam maar zeker onoverbrugbaar, trappen en drempels kunnen serieuze obstakels worden. Antwoorden op of oplossingen voor dit soort uitdagingen zijn soms eenvoudig te vinden, maar soms ook niet.

In en rond de woning, het meest directe thuis, valt vaak van alles te organiseren om de woning geschikt te maken voor de uitdagingen die het ouder worden met zich meebrengt. Drempels kunnen worden verwijderd, trapliften kunnen worden geïnstalleerd, badkamers kunnen veiliger gemaakt worden en zo voort. Voor veel van dit soort

oplossingen wordt door marktpartijen al volop reclame gemaakt: er is niet alleen vraag, maar ook aanbod. Mede hierdoor valt op dat heel veel ouderen prima in hun eigen woning kunnen blijven wonen: vrijwel alle woningen zijn geschikt voor ouderen, of voor minder dan 10 duizend euro geschikt te maken (figuur 1).

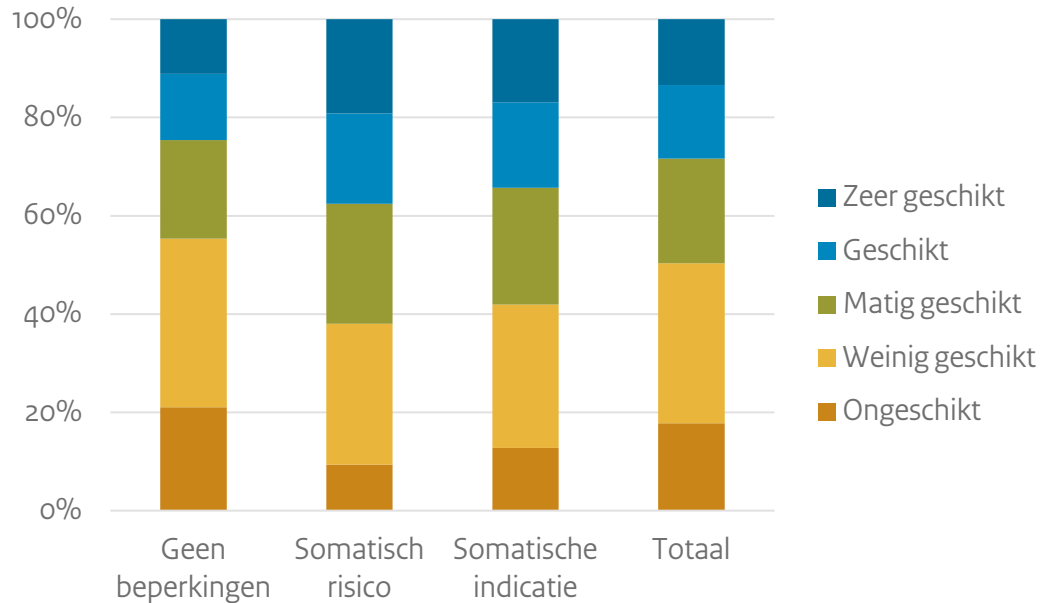
Figuur 1: Aandeel 65+ huishoudens dat in een geschikte woning woont, naar kwetsbaarheid 2015



Bron: CBS en RIGO, bewerking RIGO/PBL (te verschijnen in PBL 2018)

Ouderen willen vaak niet alleen vanwege hun woning thuis blijven wonen; vaak heeft dat ook te maken met de fijne buurt waar ze al (tientallen) jaren wonen. En hoewel een woning relatief gemakkelijk aangepast kan worden aan de uitdagingen waar ouderen mee worden geconfronteerd, geldt dat in veel mindere mate voor de woonomgeving. De supermarkt ligt nu eenmaal waar die ligt, en ook andere cruciale voorzieningen, zoals de arts of de apotheek, zijn (of blijven) niet vanzelfsprekend bereikbaar voor ouderen. Figuur 2 toont een eenvoudige indicator van de geschiktheid van de woonomgeving van ouderen. Een woonomgeving wordt hierin matig geschikt genoemd indien ten minste twee primaire voorzieningen (supermarkt, huisarts, apotheek en OV-halte) binnen 500 meter wandelen van de woning liggen. Pas vanaf 3 voorzieningen wordt een woonomgeving als geschikt gezien.

Figuur 2: Aandeel 65+ huishoudens dat in functioneel geschikte woonomgeving woont, naar kwetsbaarheid 2015.

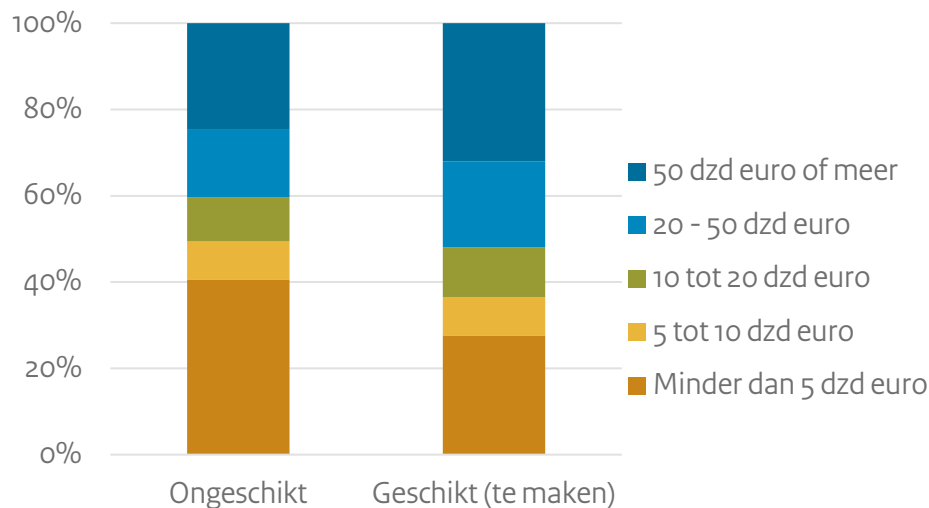


Bron: CBS, bewerking RIGO/PBL (te verschijnen in PBL 2018)

Driekwart van de gezonde ouderen woont in een woonomgeving die, wanneer men minder mobiel wordt, niet zonder meer functioneel geschikt te noemen is. Voor deze groep ouderen is er nog geen sprake van een acuut probleem; zij zijn nu immers nog mobiel. Ouderen met een gezondheidsrisico, of die al een indicatie hebben van een gezondheidsprobleem, wonen echter óók in meerderheid in matig tot ongeschikte woonomgevingen. Daar waar deze ouderen in een geschikte of met beperkte middelen geschikt te maken woning wonen, geldt dat niet voor de woonomgeving.

Wanneer ouderen langer thuis willen wonen, moet mogelijk een aantal uitdagingen het hoofd worden geboden. Voor zover het de woning betreft, lijkt daar op het eerste oog dus niet echt een groot probleem te bestaan. Vrijwel alle woningen zijn immers geschikt (te maken). Van zowel eigenaar-bewoners als huurders kan een bijdrage in de investering verwacht worden. Wanneer ouderen zelf eigenaar van de woning zijn, is het evident: de oudere kan aanpassingen aan de eigen woning laten uitvoeren. In ieder geval wanneer de oudere over voldoende vermogen beschikt. En daarnaast kunnen ouderen, afhankelijk van het gemeentelijke Wmo-beleid, (soms) ook een beroep doen op de gemeente voor de financiering van woningaanpassingen. Als de oudere in een huurwoning woont, is de woning, in overleg met de verhuurder, mogelijk ook naar behoefte aan te passen. De aanpassing wordt dan uit het eigen vermogen gefinancierd (een traplift is bijvoorbeeld na beëindiging van het huurcontract ook weer te verwijderen en verkopen) of door de verhuurder in de huur verrekend en is op die manier afhankelijk van het besteedbaar vermogen van de oudere. Ook voor de huurder geldt natuurlijk dat er mogelijk ondersteuning uit het gemeentelijk Wmo-beleid beschikbaar is. Figuur 3 toont de omvang van het vrij besteedbaar vermogen van ouderen. Dan blijkt dat circa de helft tot een derde van de ouderen minder dan 10 duizend euro vrij besteedbaar vermogen heeft. Dat zou betekenen dat een groot deel van de ouderen het hele vermogen in zou moeten zetten om de woning geschikt te maken (maximale investering 10.000 euro); dit lijkt financieel niet heel erg verantwoord. En bovendien, rationeel bekeken, is het investeren in het geschikt maken van een woning weinig zinvol indien de woonomgeving ongeschikt is. Door de bank genomen geldt echter wel dat de meeste ongeschikte woningen in een geschikte woonomgeving liggen: portiekflats zijn vaak ongeschikt, maar liggen vaak wel centrum-stedelijk. In ook in het landelijk gebied, met voorzieningen op grotere afstanden, zijn woningen vaak wel geschikt (te maken), maar de woonomgeving dus vaker niet.

Figuur 3: Vrij besteedbaar vermogen van 65+huishoudens, naar geschiktheid van hun woning 2015



Bron: CBS en RIGO, bewerking RIGO/PBL (te verschijnen in PBL 2018)

Alle vrij besteedbare vermogen aan woningaanpassing besteden, betekent dat veel ouderen het geld niet voor andere zaken in kunnen zetten zoals regulier onderhoud van de woning of verduurzaming van de woning. Naast de afweging of investeren in een woning zinvol is, wordt er immers ook in toenemende mate een appèl gedaan op eigenaren van woningen (dus ook verhuurders) om woningen te verduurzamen. Op het vermogen uit figuur 3 wordt dus vanuit verschillende hoeken een beroep gedaan, terwijl het vermogen maar één keer ingezet kan worden. Investerings in de verduurzaming van de woning zijn ook nog eens lang niet altijd kostenefficiënt, en al helemaal niet voor energiezuinige huishoudens. (In de huursector speelt dit probleem wat minder, omdat de woning weer opnieuw verhuurd kan worden en de kosten dus makkelijker over een langere periode kunnen worden verspreid.) Kortom, het idee dat veel ouderen genoeg vermogen hebben om van alles aan de eigen woning aan te passen, dient sterk genuanceerd te worden. Ouderen houden bovendien hun vermogen wellicht liever achter de hand als een appeltje voor de dorst als er (nog) urgentere problemen ontstaan, willen het vermogen liever nalaten aan hun kinderen, of hebben er eenvoudigweg andere plannen mee.

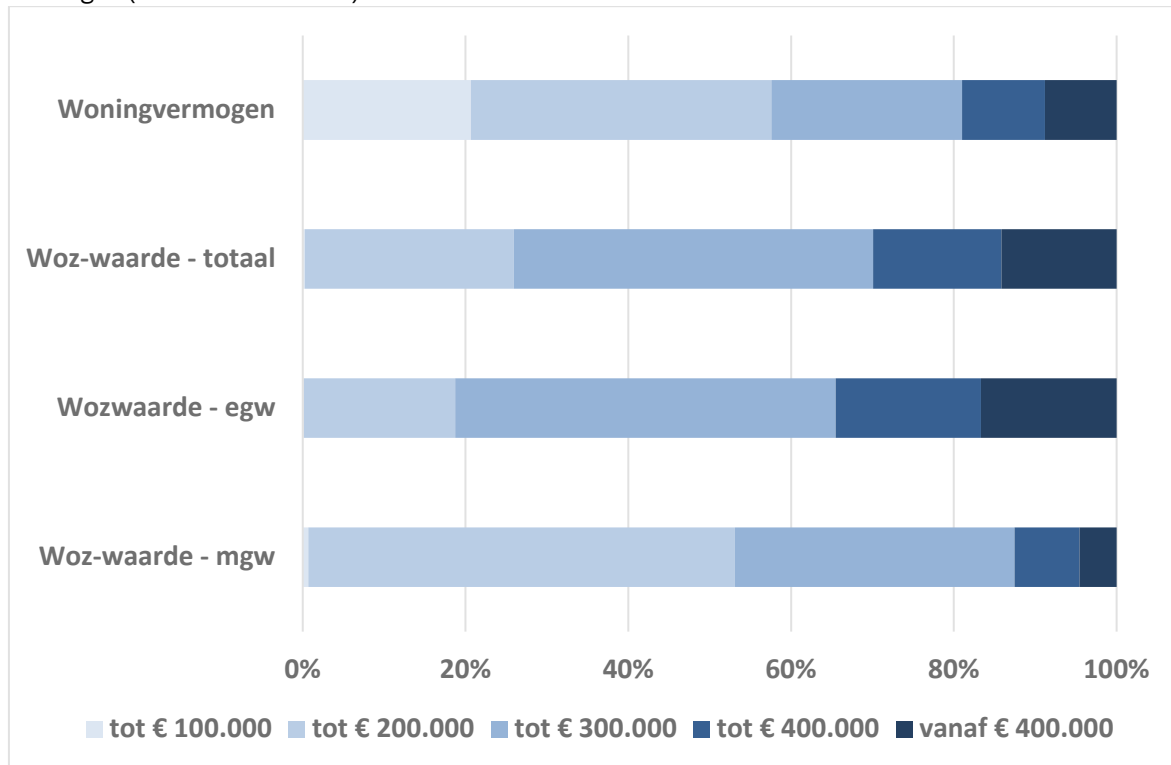
Soms kunnen investeringen voor individuele huishoudens of verhuurders niet uit, maar zouden dergelijke investeringen maatschappelijk wel degelijk meerwaarde hebben. Zo verdient het verwijderen van drempels in een woning zich in de vorm van lagere zorgkosten terug als hierdoor het aantal ouderen dat binnenshuis valt vermindert. Bij verduurzaming vindt het terugverdienen vooral plaats tussen generaties: het investeren van de huidige ouderen levert energiebesparing en milieuwinst voor de toekomstige generatie eigenaren-bewoners op. Wanneer die investeringen uit het liquide vermogen moeten worden gefinancierd blijft de beperking bestaan dat het geld maar een keer uitgegeven kan worden. Maar er worden de laatste tijd nieuwe leningsvormen ontwikkeld die voor ouderen interessant kunnen zijn. Ouderen zouden bijvoorbeeld een lening kunnen afsluiten op basis van het eigen vermogen in de woning om de verduurzaming van hun woning te financieren. Of bijvoorbeeld een gebouwgebonden lening op basis van de maandelijkse energierekening kunnen afsluiten. Ook verhuurders zouden kunnen investeren in levensloopbestendigheid of verduurzaming. En bijvoorbeeld financiering voor verduurzaming kunnen aantrekken in de orde van grootte van de energierekening van de huurder om de woning te verduurzamen. Het probleem hier is echter dat de kosten en de baten van de investering niet bij een en dezelfde partij liggen. De kosten worden immers gemaakt door de eigenaren van de woningen (ook verhuurders), terwijl de baten neerslaan bij de verzekeraar (direct) en de maatschappij (indirect; bijvoorbeeld doordat verzekeraars dit voordeel vertalen in lagere premies) of zelfs een volgende generatie. Er zijn vooralsnog geen overtuigende manieren om het probleem van de zogenaamde *split incentives* op te lossen.

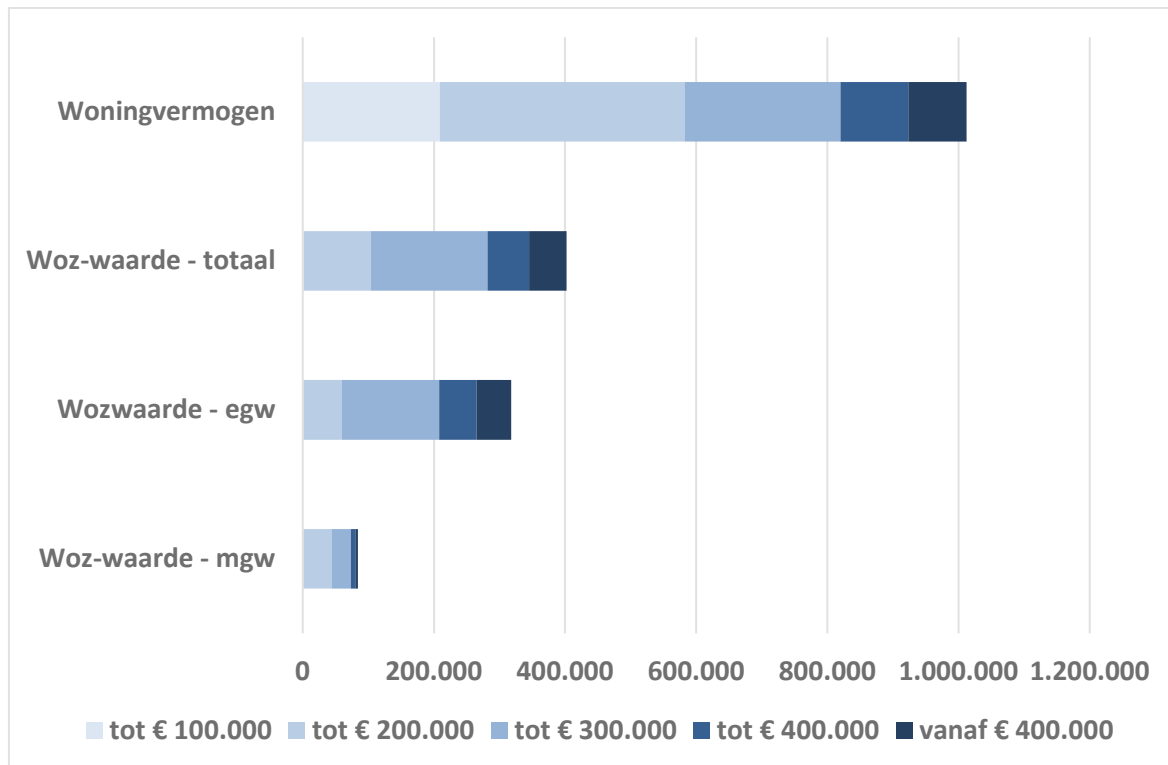
### Langer zelfstandig (in de buurt) wonen

Gezien de vele haken en ogen aan het (investeren in) thuis blijven wonen, lijkt een verhuizing wellicht een verstandiger alternatief. Tegelijkertijd, echter, speelt naast de fysieke woonomgeving van ouderen ook de sociale omgeving een heel belangrijke rol in het langer zelfstandig wonen. Langer zelfstandig wonen heeft niet alleen met een zekere mate van uitdagingen ten aanzien van de gezondheid te maken, maar juist ook met uitdagingen ten aanzien van het welzijn. Veel ouderen zijn gehecht aan hun eigen buurt. Een verhuizing, zeker op hogere leeftijd, kan juist deze belangrijke voorwaarde van het langer zelfstandig wonen onder druk zetten.

Maar als de buurt redelijk geschikt is voor ouderen, hoeft er maar één geschikte woning in de buurt beschikbaar te komen om een ouder huishouden van een mogelijk ongeschikte woning naar een geschiktere woning te laten verhuizen. Dit zal lang niet altijd het geval zijn, en misschien dat de waardering van de buurt onlosmakelijk verbonden is met de waardering van de eigen woning, maar dan nog blijft de haalbaarheid van een verhuizing twijfelachtig. De optie dat een huurder op hogere leeftijd verhuist van een huur- naar een koopwoning is nagenoeg uitgesloten: het ontbreekt immers vaak aan voldoende kapitaal en een hypotheek op hogere leeftijd is ook niet meer aan de orde. Voor andere groepen ouderen lijkt er iets meer speelruimte, hoewel deze ook beperkt is. Oudere eigenaren-bewoners hebben bijvoorbeeld vermogen opgebouwd in hun huidige woning en zouden daarmee een andere woning kunnen kopen. Hiervan moeten, zeker wanneer een woning gezocht wordt met een groen energielabel A, niet te veel worden verwacht:

Figuur 4: Opgebouwd eigen vermogen in woningen van ouderen en de WOZ-waarde van energiezuinige woningen (relatief en absoluut)





Bron: WoONz015, bewerking PBL

Noot: egw = eengezinswoning (rijtjeshuizen e.d.), mgw = meergezinswoning (appartementen)

Figuur 4 laat zien dat veel ouderen weliswaar vermogen in de woning hebben opgebouwd, maar dat dat vermogen lang niet altijd toereikend is om een nieuwe(re) woning voor terug te kopen. Ruim de helft van alle ouderen heeft een vermogen opgebouwd in de eigen woning tot 200 duizend euro; van al het aanbod met een energielabel A heeft maar net iets meer dan een kwart een WOZ-waarde die daarmee overeenkomt. Wanneer alleen naar appartementen gekeken wordt is dat aandeel weliswaar beduidend hoger, maar daar betreft het in volume slechts een zeer beperkt aantal woningen. De meeste ouderen zullen dus niet zomaar hun woning kunnen verkopen en er wat anders voor terug kunnen kopen. En met de recente prijsontwikkelingen, wordt naar verwachting het verschil in woonlasten bij een overstap uit verouderde bestaande voorraad naar duurzame nieuwbouw eerder groter dan kleiner. En daarbij is dan nog geen rekening gehouden met het feit dat bij een dergelijke verhuizing vaak een grotere woning moet worden verkocht dan kan worden aangekocht; dat de nieuwe woningen gevoelsmatig (te) duur zijn, roept verliesaversie op. Die aversie kan ook ontstaan uit het feit dat een verhuizing sowieso geld kost: 'verhuizen kost bedstro' luidt het gezegde. Het is vanuit dit perspectief dus maar de vraag in hoeverre ouderen trek zullen hebben in een verhuizing naar een andere koopwoning.

Oudere eigenaar-bewoners kunnen eventueel ook naar de huursector verhuizen. Voor eigenaar-bewoners, maar ook voor huurders op zoek naar een andere huurwoning, geldt dat zij met een verhuizing in maandlasten waarschijnlijk duurder uit zijn dan in de huidige situatie. Oudere huurders in de sociale sector hebben gemiddeld genomen lage huren, doordat de jaarlijkse huurtoeslag in de sociale sector gereguleerd is. Wanneer zij verhuizen, komen zij in een nieuwe huurwoning en betalen daar een actuele sociale huurprijs die hoger ligt dan de huurprijs van de woning die zij achter laten. Voor eigenaren-bewoners is het verschil in maandlasten gemiddeld nog veel groter. Een groot deel van de oudere eigenaren-bewoners verdient immers te veel om toegang te hebben tot de sociale sector; zij moeten een vrije sector huurwoning huren. Maar zelfs de oudere eigenaren-bewoners die wel toegang tot de sociale sector hebben, gaan gemiddeld aanzienlijk meer betalen aan maandlasten dan zij nu doen. Zij hebben vaak immers geen hypotheek meer, waardoor iedere vorm van huur leidt tot een stijging van de maandlasten. Bovendien hebben de oudere woningbezitters nu nog een fiscaal voordeel over het vermogen dat

in de eigen woning zit: dat wordt nog nauwelijks belast. (Met de afbouw van de Wet Hillen neemt de belasting van het eigen vermogen wel toe, maar dat staat niet in verhouding tot de belasting die over hetzelfde vermogen in box 3 betaald zou moeten worden.) Kortom: verhuizen is financieel niet haalbaar. Om de verduurzaming op gang te krijgen zou een verhuizing naar een duurzame huurwoning ook interessant kunnen zijn. Echter, Ook zelfs bij een verhuizing naar een energiezuinige woning waarbij rekening wordt gehouden met een eventuele besparing op de energielasten is de huurder na verhuizing duurder uit.

## **Conclusie**

De hervorming van de langdurige zorg beoogt dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen en pas bij een zeer zware zorgvraag in een geïnstitutionaliseerde omgeving worden opgenomen. Eventuele ondersteuning bij bijvoorbeeld boodschappen of dagelijkse verzorging moet in eerste instantie zelf worden georganiseerd, en wordt wanneer dat niet lukt ook niet altijd (volledig) verzorgd. De gedachte is dat zeker ouderen met wat inkomen en vermogen best zelf het een en ander kunnen dragen. Vanuit de energietransitie wordt ook een appèl gedaan op de burger: woningen moeten van het gas af, worden verduurzaamd en moeten op de langere termijn helemaal energieneutraal worden. Ook hier lonkt het perspectief van met name de oudere eigenaar-bewoner met een afgeloste hypotheek en een flink opgebouwd vermogen. Het is niet zo dat de overheid met haar beleid uitsluitend probeert de verantwoordelijkheid op de burger af te wentelen. Langer zelfstandig (lees: thuis) wonen en in mindere mate ook de verduurzaming van de woning is immers ook een wens van heel veel ouderen. Wel signaleren we dat de stapeling van beleidsdoelen, waarbij telkens de zelfredzaamheid van burgers het uitgangspunt is, kan leiden tot situaties waarin de haalbaarheid van domein-specifieke doelen wordt overschat. Een integrale blik op (in eerste instantie) de financiële speelruimte, zowel vanuit de Rijksoverheid als vanuit de oudere zelf, is hoogstnoodzakelijk in het licht van de toenemende grijze - en vergroeningsdruk.