

ESSAY - Erik van Ossenbruggen & Atze Verkennis



DE OUDERVRIENDELIJKE STAD IN EUROPA

De bevolking vergrijsd. Niet alleen in Nederland, maar ook in de rest van Europa. Verscheidene steden passen zich hier al op aan. Tot voor kort was er sprake van gefragmenteerd inzicht in die inspanningen. Op basis van onderzoek in acht Europese steden kunnen we nu enkele *good practices* onderscheiden.

Het is algemeen bekend dat de bevolking vergrijsd. Momenteel is nog circa 19 procent van de Nederlandse bevolking 65 jaar of ouder, maar het Centraal Bureau voor de Statistiek verwacht dat in 2040 ongeveer een kwart 65 jaar of ouder zal zijn. Meer dan de helft van die groep bestaat dan uit mensen van 75 jaar of ouder. In België is de prognose bijna identiek. Het Europese gemiddelde komt echter nog hoger uit met circa 27 procent 65-plussers in 2040, volgens Eurostat. Met name landen als Duitsland, Italië en Griekenland zullen dan een fors vergrijsde bevolking kennen.

Steden blijven onderbelicht

Deze cijfers laten al zien dat er sprake is van geografische verschillen in de mate van vergrijzing. In de publieke beeldvorming betreft het dan meestal het platteland, waar de jeugd wegtrekt uit de kleine dorpen en langzaam maar zeker de oudere bevolking over blijft. Het lijkt een stuk minder op het netvlies van steden te staan dat zij ook in toenemende mate te maken krijgen met vergrijzing. Dit toont overigens parallellen met de constatering van de Taskforce Wonen en Zorg dat de helft van de Nederlandse

gemeenten geen analyse van de woonzorgopgaven heeft, en twee op drie gemeenten geen woonzorgvisie hebben.

Het klopt dat vergrijzing minder in steden voorkomt dan in landelijke gebieden. Bovendien verschilt de mate waarin de vergrijzing zich zal manifesteren tussen steden onderling, net zoals het verschilt tussen landen. De meeste steden hebben er echter mee te maken of zullen ermee te maken krijgen. Juist het feit dat vergrijzing in steden minder op het netvlies staat, omdat men denkt dat het een 'landelijk fenomeen' is, vormt een risico. Nu is het moment om je als stad voor te bereiden om de omgeving te creëren die straks nodig is om comfortabel te kunnen leven voor de groter wordende groep ouderen.

Gelukkig zijn er in Europa meerdere steden die zich proactief hebben opgesteld en samen verkennen wat er nodig is om zich een ouderenvriendelijke stad te kunnen noemen. Zij zijn verenigd in het netwerk van Eurocities, in de *Working Group Urban Ageing*. Deze is gericht op het uitwisselen van kennis en ervaring over het creëren van ouderenvriendelijke steden. Acht steden uit dit samenwerkingsverband stonden centraal in het onderzoeksproject

ESPON ACPA, waarin we algemeen geldende *good practices* hebben geïdentificeerd. De acht steden (Amsterdam, Barcelona, Göteborg, Hengelo, Manchester, Nantes, Oslo en Zaragoza) fungeerden daarbij als case studies. In dit artikel belichten we enkele *good practices*.

Acht domeinen van de ouderenriendelijke stad

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft een belangrijke rol gespeeld in het denken over ouderenriendelijkheid in de stad. In 2015 kwam deze organisatie met het *Age-friendly City framework*. Dit denkkader is inmiddels de meest gangbare in het onderzoek naar ouderenriendelijke steden en bestaat uit acht onderling verbonden domeinen die aandacht vragen in stedelijk ouderenbeleid. De acht domeinen zijn hiernaast weergegeven.

De acht domeinen van de ouderenriendelijke stad volgens de WHO
Bron: Auteurs o.b.v. WHO



Je zou ze kunnen indelen in drie groepen. Ten eerste zijn er de domeinen gericht op de fysieke leefomgeving, zoals openbare ruimte, en gebouwen, mobiliteit en infrastructuur, en volkshuisvesting. Ten tweede de domeinen gericht op de sociaal-maatschappelijke leefomgeving, waaronder socio-culturele participatie, non-discriminatie en inclusie, en maatschappelijk engagement en burgerparticipatie. En tot slot de domeinen gericht op de gemeentelijke dienstverlening, namelijk gezondheidszorg en -diensten, informatievoorziening en overige publieke diensten. We hebben het denkkader van de WHO gebruikt om te waarborgen dat we op ieder domein voldoende *good practices* hebben verzameld. Meer *good practices* die niet in dit artikel aan de orde komen zijn terug te vinden in het ACPA beleidshandboek (online te downloaden).

Alles begint met een goede probleemanalyse

Amsterdam is (zowel binnen Nederland als internationaal gezien) één van de koplopers als het gaat om het ontwikkelen van stedelijk ouderenbeleid. De stad heeft alleen al door het maken van een goede analyse van de vergrijzingsopgave een voorsprong opgebouwd. Het klinkt als iets triviaals, maar veel andere steden hebben dit niet. Een gedegen probleemanalyse staat aan de basis van elke beleidscyclus en geeft richting aan het beoogde doel wat je als stad wil bereiken.

De gemeente Amsterdam werd in 2015 lid van het *Age-friendly Cities*-netwerk van de WHO. Lidmaatschap van dit netwerk vraagt om een actieplan, dat in Amsterdam uiteindelijk in 2016 werd gelanceerd. De eerste stap naar het actieplan was het uitvoeren

van een grondige voorbereidende analyse: Amsterdam noemt dit de 'stedelijke analyse'. In de stedelijke analyse van Amsterdam staat één aspect centraal: de kwaliteit van leven voor ouderen. De kwaliteit van leven voor ouderen is vervolgens inzichtelijk gemaakt met een kwantitatief deel en een kwalitatief deel.

Het kwantitatieve deel betreft een statistische analyse op buurtniveau. De zeven stadsdelen van Amsterdam hebben in totaal 96 wijken, waarvoor gegevens zijn verzameld die de levenskwaliteit van ouderen weerspiegelen. Onder meer het aandeel 65-plussers, de historische stijging daarvan en de verwachte stijging in de toekomst, het aandeel niet-westerse migranten, het aanbod van zorg en overige voorzieningen en de bereikbaarheid. De combinatie van alle cijfers levert een kaart van de stad op met *hot spots* van verschillende opgaven, zoals een concentratie van kwetsbare bevolkingsgroepen, sterke mate van vergrijzing en achterblijvend voorzieningenniveau.

Deze kwantitatieve analyse werd aangevuld met een kwalitatieve analyse door publieke consultaties met ouderen. In elk van de zeven stadsdelen zijn focusgroepen met ouderen gehouden om hun perceptie van het dagelijks leven in de stad te bespreken, evenals de uitdagingen en belemmeringen die zij ervaren. Ook is hen gevraagd welke aanpak voor de opgaven zij zelf nodig achtten.

Integrale aanpak nodig

Vergrijzing is een holistisch concept waarin meerdere beleidsthema's met elkaar verweven zijn. Dat vraagt dan ook om een integrale aanpak en nadrukkelijk niet om een traditionele, 'monosectorale' aanpak. We hebben verschillende invalshoeken gezien van een succesvolle integrale aanpak.

In de eerste plaats vanuit een inhoudelijke invalshoek. Neem bijvoorbeeld eenzaamheid. Op latere leeftijd neemt het risico op eenzaamheid toe, vanwege een afnemend sociaal netwerk en afnemende lichamelijke mobiliteit. In het Spaanse Zaragoza bieden buurtcentra voor ouderen ('*Centros de Convivencia para Mayores*') culturele activiteiten aan, voor en door ouderen. Het kan gaan om danscursussen, schilderworkshops en dergelijke. Ouderen voeren als vrijwilligers zelf ook taken uit binnen de centra. Op een relatief doelmatige manier worden zo meerdere vliegen in één klap geslagen, want dit initiatief gaat de eenzaamheid tegen, en het zorgt tegelijkertijd ook voor bevordering van de fysieke gezondheid en de zelfredzaamheid van ouderen. In andere steden zien we vergelijkbare integrale oplossingen, zoals het project *Life filming* in Göteborg. Daarin filmen ouderen in duo's hun dagelijkse beslommingen en de belemmeringen die zij in de stad ervaren met behulp van tablets. Via de zelf opgenomen filmpjes en berichten kunnen zij hun bevindingen en aanbevelingen delen richting het stadsbestuur. Dit combineert de domeinen maatschappelijk engagement en burgerparticipatie met socio-culturele participatie en het opdoen van digitale vaardigheden (domein communicatie en informatie).

*Juist het feit dat
vergrijzing in steden
minder op het netvlies
staat, vormt een risico*

Ook vanuit een procesmatige invalshoek blijkt een integrale aanpak voor meerwaarde te zorgen. Een goed voorbeeld daarvan is het in netwerken verenigen van stakeholders die betrokken zijn bij het seniorvriendelijk maken van de stad. Vanzelfsprekend raakt dit aan de 'ontschotting van de zorg' waarover vaak

gesproken wordt, en het juist laten samenwerken van gemeente, zorgverleners, wijkteams/vrijwilligers en zorgverzekeraars. Maar een interessante nieuwe benadering zagen we in Amsterdam met de 'Social Trials', bedacht door Anne-Mei The, hoogleraar Langdurige zorg en de Sociale Benadering Dementie. In de *Social Trials* worden rondom zorgbehoevenden (zoals dementerende ouderen) support-netwerken gevormd met maatjes als kern. Die worden in een secundaire ring daaromheen omringd door verplegers, psychologen, andere gezondheidszorg-professionals en vrijwilligers als back-up. In de *Social Trials* probeert het support-netwerk het type zorg vast te stellen dat overeenkomt met de behoeften en wensen die door de patiënt worden geuit. Leden van het netwerk brengen bijvoorbeeld huisbezoeken om met de persoon te praten – omdat mensen met dementie zo normaal mogelijk willen worden behandeld – en voeren taken uit als dagelijkse boodschappen of het organiseren van vrijetijdsactiviteiten voor de persoon. Persoonlijke aandacht en het creëren van een gevoel van veiligheid en gezelligheid staan centraal in de benadering.

Vergrijzing is een holistisch concept waarin meerdere beleidsthema's met elkaar verweven zijn

Betrek ouderen en houd het luchtig

In het laatstgenoemde voorbeeld ging het al om de persoonlijke aandacht voor ouderen. We zien ook in andere initiatieven dat het centraal stellen en het betrekken van de oudere in de beleidsvorming leidt tot een grotere effectiviteit en draagvlak van de maatregelen die steden nemen om hun stad ouderenvriendelijk te maken. Maatregelen die vanachter 'de tekenafel' zijn bedacht hebben vanzelfsprekend een grotere kans om het doel voorbij te schieten. In plaats daarvan gaat het erom ouderen simpelweg de vraag te stellen wat er voor hen nodig is om van hun stad een aantrekkelijkere leefomgeving te maken. Zo organiseert de gemeente van het Noorse Oslo regelmatig stadswandelingen ('seniortråkk') waarin ouderen samen met gemeenteambtenaren door hun buurt wandelen en naar eventuele tekortkomingen van de fysieke leefomgeving op zoek gaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om losliggende stoeptegels, onverlichte paden of een gebrek aan bankjes en openbare toiletten.

We hebben het dan wel over relatief vitale, geëngageerde ouderen. Het is echter nog de kunst om ook minder vitale en geëngageerde ouderen bewust te maken van het feit dat zij met de jaren kwetsbaarder worden en zij zich daarop moeten voorbereiden. Bijvoorbeeld door maatregelen te nemen om langer thuis te kunnen wonen, of naar een kleinere, levensloopbestendige woning te verhuizen. Diverse gemeenten bieden daarvoor ondersteuning aan en communiceren dit ook steeds meer richting ouderen, maar het is wel de kunst om het zo luchtig mogelijk te houden. De ervaring leert dat ouderen niet graag lezen dat ouder worden een 'probleem' is wat op ze afkomt; zij gaan dan juist over tot ontkenning. Het Amsterdamse platform UP! ills in dat opzicht verfrissend. Het organiseert verschillende evenementen voor ouderen, zoals de UP! Talkshow. In diverse theaters in de stad worden ouderen uitgenodigd om in een luchtig *talkshow format* te praten over de (soms toch zware) onderwerpen waar ouderen mee te kampen hebben, zoals eenzaamheid, gezondheidsklachten en dergelijke. De deelnemers blijken laaiend enthousiast over het initiatief.

De volgende stappen richting de ouderenvriendelijke stad

Door de genoemde voorbeelden is misschien de indruk gewekt dat het goed gaat met de totstandkoming van stedelijk ouderenbeleid. Dat is naar onze mening nog niet het geval. Betere strategievorming is een belangrijke stap die nog gezet moet worden in veel steden. We hebben in ons onderzoek vele steden gezien die geen goed doordachte visie op ouderenbeleid hebben. Zo'n visie kan uitmonden in een strategie, die vervolgens weer uitmondt in een uitvoeringsprogramma. Wanneer veel steden die drie onderdelen uitwerken in een beleidstheorie wordt al een grote stap voorwaarts gemaakt. Voeg daar nog aan toe dat er geleerd gaat worden van reeds bestaand stedelijk ouderenbeleid – resulterend in goede beleidsevaluaties – om toekomstige beleidsinterventies op dit vlak effectiever te maken, en de toekomst zal er nog rooskleuriger uitzien.

De kers op de taart is dan nog om het ecosysteem, gericht op het ouderenvriendelijk maken van de stad, verder uit te bouwen. Uiteindelijk zou de gehele *quadruple helix* – overheid, onderwijs, ondernemers en de burger – moeten bijdragen aan de ouderenvriendelijke stad. Ja, ook ondernemers en burgers. Ondernemers, omdat er soms nog een wereld te winnen is in het verbeteren van de dienstverlening en toegankelijkheid van winkels en andere typen bedrijven. En burgers, omdat het besef van de vergrijzingsopgave nog lang niet wijdverspreid is onder de bevolking. Om maar iets praktisch (maar belangrijks) te noemen: weet u bijvoorbeeld hoe u goed hulp kunt bieden aan een dementerende oudere? Nee? Dan is het misschien een goed moment om meer informatie over dit onderwerp in te winnen.

Literatuurselectie

- ESPON (2020), ACPA – Adapting European Cities to Population Ageing. Main report.
- ESPON (2020), ACPA – Adapting European Cities to Population Ageing. Policy handbook.
- Osté, J., Hakvoort, L. & Reith, E. (2019), Hoe Ageproof is uw wijk? Geron Tijdschrift over ouder worden & samenleving, 21 (2).
- Mol, I. de (2019), De grijze druk is niet zwart-wit: Leeftijdsvriendelijke steden en gemeenten in de Vlaamse lokale context. 21 (2).

Erik van Ossenbruggen (erik.vanossenbruggen@ecorys.com) werkt als consultant bij Ecorys Nederland. De thema's wonen en werken vormen de rode draad doorheen zijn onderzoeken. **Atze Verkennis** (atze.verkennis@ecorys.com) is Director Global Practice Regional & Urban Development bij Ecorys Nederland. Ecorys is een internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich bezighoudt met belangrijke uitdagingen waarmee onze samenleving geconfronteerd wordt. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek van ESPON ACPA – Adapting European Cities to Population Ageing: Policy Challenges and Best Practices.