Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

RAPPORT

Wonen en zorg voor ouderen

Overzicht van behoeften en belemmeringen inzake woonzorgvoorzieningen

18 februari 2022 | Dienst Analyse en Onderzoek

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Woonzorgbehoefte van ouderen 5

1.1 Inleiding 5
1.2 Cijfers over de woonzorgopgave 5
1.3 Ouderen hebben grote diversiteit aan woonwensen 6
1.4 Ouderen zijn honkvast 7
1.5 Merendeel woningen nog niet aangepast 8
1.6 Sommige ouderen krijgen nog geen passende steun 9

2 Woonzorgvisies en prestatieafspraken 10

2.1 Inleiding 10
2.2 Bestuurlijke afspraken over woonzorgvisies 10
2.3 Alle gemeenten hebben visies, diepgang varieert sterk 10

3 Belemmeringen voor realiseren van woonzorgvoorzieningen 12

3.1 Inleiding 12
3.2 Belemmeringen op drie niveaus 12
3.3 Generieke belemmeringen voor bouwen van woningen 13
3.4 Belemmeringen bij huisvesting van aandachtsgroepen 13
3.5 Specifieke knelpunten wonen en zorg voor ouderen 14

Literatuurlijst 17

Bijlage 1: Tijdlijn beleidsstukken en rapporten 19

Bijlage 2: Samenvatting woonprofielen ouderen 21

Samenvatting

Het onderwerp wonen en zorg voor ouderen staat in 2021/2022 op de kennisagenda van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze gezamenlijke voorbereidingsgroep van beide commissies heeft de staf verzocht om dit rapport op te stellen, om de beschikbare kennis op dit gebied te bundelen. Dit rapport dient mede ter voorbereiding op een rondetafelgesprek op 17 maart 2022.

In dit rapport wordt, op basis van recente literatuur, ingegaan op de volgende vragen:
1. Wat is bekend over de woonzorgbehoefte van ouderen (kwantitatief en kwalitatief)? Wat is bekend over de verschillen hierin tussen inkomensgroepen?
2. Hoe ver zijn gemeenten met het tegemoet komen aan deze behoeften? Belangrijk onderdeel hiervan is de stand van zaken van woonzorgvisies en de implementatie daarvan.
3. Wat zijn de knelpunten en belemmeringen bij het realiseren van passende woonzorgvoorzieningen voor ouderen?

Alle in dit rapport genoemde rapporten zijn ook opgenomen in de tijdlijn van belangrijke (beleids-)stukken in bijlage 1.

Woonzorgbehoefte van ouderen

- Zowel de Taskforce Wonen en Zorg als de ouderenbond ANBO hebben de **kwantitatieve woonzorgopgave** op regioniveau in kaart gebracht.
- In het algemeen zijn ouderen erg **honkvast**. Ouderen zijn meestal tevreden met hun eigen woning, zijn gehecht aan hun buurt en/of zouden er financieel op achteruit gaan wanneer zij zouden verhuizen.
- Wanneer ouderen verhuizen is dit meestal vanwege gezondheidsredenen. Dé behoefte van ouderen bestaat niet; **woonbehoeften zijn erg divers**, en hangen samen met allerlei factoren zoals leeftijd, zorgbehoefte, inkomen en leefstijl.
- In onderzoeken wordt genoemd dat **inkomen** een grote invloed heeft op de woonbehoefte, maar de precieze verschillen tussen inkomensgroepen zijn niet bekend.
- Het merendeel van de ouderenwoningen (naar schatting 80%) is nog **niet voldoende aangepast** naar de (toekomstige) behoeften. Daar staat tegenover dat de meeste woningen wel geschikt te maken zijn, dat wil zeggen aan te passen voor een bedrag onder de € 10.000.

Gemeentelijke woonzorgvisies en implementatie

- Bijna alle gemeenten hebben in 2021 in een **visiedocument** aandacht voor wonen en zorg voor ouderen. De diepgang hiervan varieert sterk. Slechts 45% van de gemeenten heeft een concreet doel op het onderwerp. Veel gemeenten (292) hadden in 2020 wel al aparte **prestatieafspraken**. Vaak ging het hier om procesafspraken of intenties (die formeel wel onderdeel uitmaken van de prestatieafspraken).

Belemmeringen voor passende woonzorgvoorzieningen

- Er zijn diverse **financiële belemmeringen** voor het realiseren van passende woon/zorgvoorzieningen. Voor gemeenten leiden dergelijke woningen tot lagere grondopbrengsten, en tot extra uitgaven, bijvoorbeeld voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voor vastgoedontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties en particuliere eigenaren zijn ze vaak duurder om te laten bouwen terwijl de opbrengsten vaak lager zijn, en de flexibiliteit in gebruik kleiner. Ook burgerinitiatieven voor innovatieve woonvormen hebben te maken met dergelijke belemmeringen in de financiering.
- Financiële factoren hangen deels samen met de **organisatorische complexiteit**, die breder geldt voor huisvesting van zgn. aandachtsgroepen (waaronder ouderen). Er is afstemming op meerdere overheidslagen in het woon- en zorgdomein nodig, en er zijn veel organisaties betrokken, die zich elk op specifieke deelsegmenten richten. Aanpassing van bestaande woningen of het bouwen van geclusterde woonvormen kunnen problemen op het gebied van zorg en welzijn voorkomen, maar de kosten en baten zijn verdeeld over verschillende partijen.
- Het nog beperkte **bewustzijn** van de noodzaak en mogelijkheden van nieuwe woonvormen wordt ook wel gezien als belemmering. Zo wordt ‘langer thuis’ vaak gezien als ‘blijven wonen in dezelfde woning’.
- De **kostendelersnorm** in de bijstand en de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) wordt in enkele rapporten genoemd als specifieke belemmering voor het delen van een woning tussen een hulpbehoevende en een mantelzorger.
- Diverse **generieke belemmeringen** voor het (snel) bouwen van woningen werken ook door voor ouderenhuisvesting. Dergelijke factoren liggen in de sfeer van wetgeving en procedures, beperkte capaciteit van gemeenten, beperkte capaciteit van de bouwsector, en beperkte financiële slagkracht van woningcorporaties (waarbij ook de verhuurdersheffing wordt genoemd).

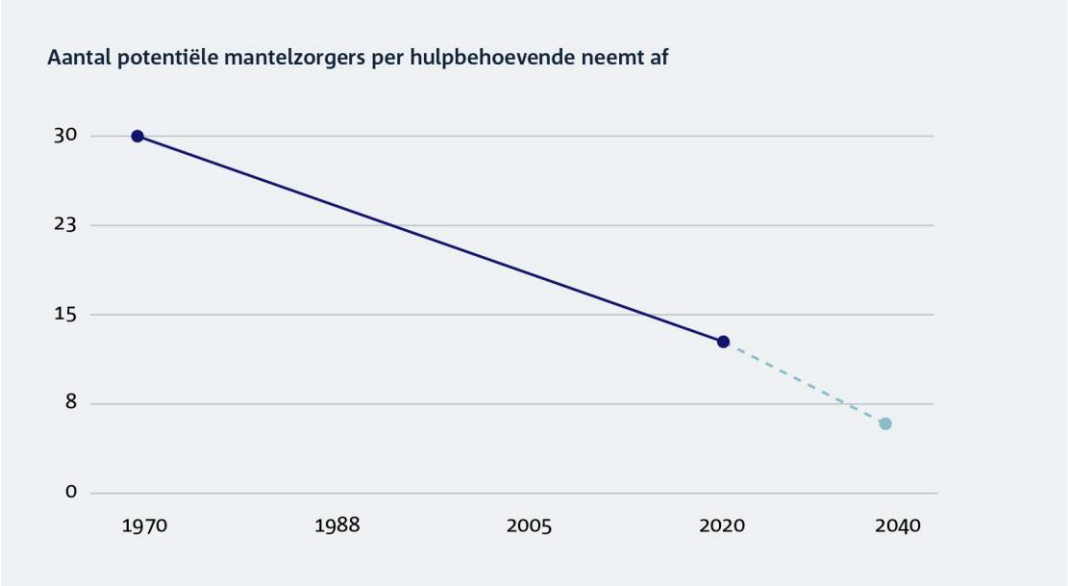
1 Woonzorgbehoefte van ouderen

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van beschikbare informatie over de woonzorgbehoefte van ouderen. § 1.2 en § 1.3 behandelen deze behoefte in kwantitatieve en kwalitatieve zin. De volgende paragrafen gaan in op de verhuisgeneigdheid (§ 1.4), woningaanpassingen (§ 1.5) en gebruik van zorg (§ 1.6).

1.2 Cijfers over de woonzorgopgave

De Taskforce Wonen en Zorg heeft de woonzorgopgave in cijfers per regio[1] op zijn website opgenomen. Hier staan onder andere cijfers vermeld over de toename van het aantal 75-plussers, de hoeveelheid mantelzorgers per oudere, de hoeveelheid verpleeghuiscapaciteit die nodig is in de toekomst en de hoeveelheid personeel die moet worden aangetrokken in de sector. Er is ook een overzicht van de opgave voor heel Nederland, waarin de urgentie van de woonzorgopgave wordt benadrukt. Zo neemt het aantal 75-plussers toe van 1,4 miljoen in 2020 tot 2,6 miljoen in 2040. Het aantal potentiële mantelzorgers per hulpbehoevende persoon neemt in diezelfde tijd juist af van 14 naar 6. Ter vergelijking: In 1975 waren er nog 30 potentiële mantelzorgers per hulpbehoevende (zie figuur).[2] Op vrijwel alle gebieden moet de capaciteit in de komende jaren dus flink worden uitgebreid om aan de behoeften te voldoen.



Bron: PBL (2018), bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

[1] Analyse | Taskforce Wonen en Zorg (taskforcewonenzorg.nl)
[2] PBL (2018)

Ook de ANBO heeft in samenwerking met ActiZ (branchevereniging van zorgorganisaties) een cijfermatige, visuele weergave van de woon-/investeringsopgave per gemeente[3] opgesteld. Hierin wordt gekeken naar het aantal ouderen, de investeringsopgave, de woonsituatie en de nabijheid van voorzieningen in 2020 en wordt een prognose gedaan voor 2040. Er wordt onderscheid gemaakt tussen ouderen met en zonder mobiliteitsbeperkingen.

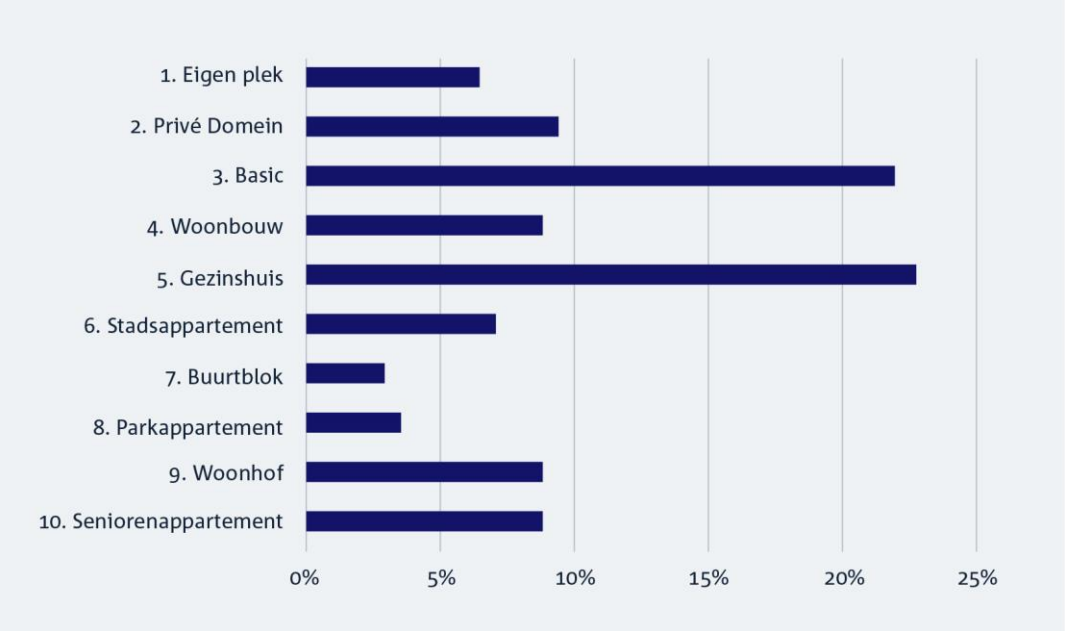
1.3 Ouderen hebben grote diversiteit aan woonwensen

Wat zijn de woonvoorkeuren van ouderen precies? Over het algemeen valt te concluderen dat dé ouderenwoning niet bestaat; het betreft een heterogene doelgroep. Woonwensen hangen sterk samen met de leeftijd, omvang en aard van de zorgbehoefte, inkomensgroep, leefstijl, en vele andere factoren. Daarom is maatwerk op lokaal niveau nodig. Hieronder wordt een aantal conclusies uit het rapport 'Zelfstandig thuis op hoge leeftijd'[4], de Monitor Ouderenhuisvesting 2020[5] en een recent promotieonderzoek[6] samengevat.

- Ouderen vertonen over het algemeen de volgende voorkeuren:
  - Leeftijdsvriendelijke woningen (bijv. primaire ruimten op dezelfde verdieping, woningen met lift);
  - in een buurt met voorzieningen (bijv. supermarkt, ov, apotheek);
  - waar de mantelzorger dichtbij woont;
  - in een vertrouwde omgeving;
  - in een gemêleerde wijk met een mix van eenpersoonshuishoudens, gezinnen, en ouderen.
- In stedelijke gebieden is de woonomgeving vaak beter geschikt, door betere en nabije voorzieningen, terwijl in landelijke gebieden het type woning juist vaak beter geschikt is voor de behoeften van ouderen.
- Bij ouderen met mentale beperkingen (zoals dementie) is er vooral behoefte aan een veilige (geclusterde) woonvorm en voldoende ondersteuning. Bij ouderen met somatische aandoeningen en mobiliteitsbeperkingen is vooral de toegankelijkheid van de woning belangrijk.
- Hoe ouder, hoe sterker de voorkeur wordt voor een speciaal voor ouderen bestemde woning (met name wooncomplexen). Bij 55-64 jarigen is dit 26% van de doelgroep, terwijl het bij 75-84 jarigen 67% betreft.
- Er is weinig gepubliceerd over de verschillen tussen inkomensgroepen. Vaak wordt inkomen in onderzoeken wel meegenomen als factor, en wordt genoemd dat inkomen een grote invloed heeft, maar de precieze verschillen tussen inkomensgroepen worden niet weergegeven.
- Er is recentelijk onderzoek uitgevoerd naar de variatie in woonwensen tussen ouderen.[7] Ook daarin wordt geconcludeerd dat er veel variatie in woonwensen tussen ouderen is (zie onderstaande figuur). De dataset bestaat uit 22.500

[3] ANBO Actiz Infographic | Tableau Public
[4] PBL (2019b)
[5] ABF research (2019)
[6] Jong, P. de (2021)
[7] Platform31 (2020)

senioren uit Zuid-Holland. Bijlage 2 bevat een uitleg van de verschillende woonvoorkeuren.



Bron: Platform31, Bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

1.4 Ouderen zijn honkvast

Ouderen verhuizen over het algemeen liever niet. Dit komt naar voren in vele onderzoeken en rapporten uit de afgelopen jaren. In 2020 woont 92% van ouderen boven de 75 zelfstandig thuis, blijkt uit de Monitor Langer Thuis 2021.[8] Ouderen zijn meestal tevreden met hun eigen woning, zijn gehecht aan hun buurt en/of zouden er financieel op achteruit gaan wanneer zij zouden verhuizen. Voor ouderen die wel willen verhuizen zijn behoefte aan zorg en een achteruitgaande gezondheid belangrijke verhuismotieven. Uit de Monitor Langer Thuis blijkt tevens het volgende:

- Wanneer woningen niet meer voldoen aan de behoeften kiezen ouderen vaker voor het aanpassen van de woning (38%) dan voor verhuizen (22%). Het grootste deel (40%) weet nog niet wat ze in die situatie zouden doen.
- Ook wanneer het voor de algemene leefsituatie een verstandige keuze lijkt om te verhuizen, gebeurt dit lang niet altijd. De achterliggende reden hiervoor wordt uit onderzoek niet altijd duidelijk. In het eerdergenoemde promotieonderzoek wordt gesteld dat ouderen niet altijd per se het hoogst verwachte 'nut' kiezen voor hun woning. Er ligt een grotere focus op wat ze in de huidige situatie kunnen verliezen dan wat ze ervoor terug kunnen krijgen. Het aantal 65-plus huishoudens dat misschien zou willen verhuizen neemt wel wat toe in de afgelopen jaren, van 10% in 2012 tot 17% in 2018. Data over 2021 moeten nog gepubliceerd worden.[9]

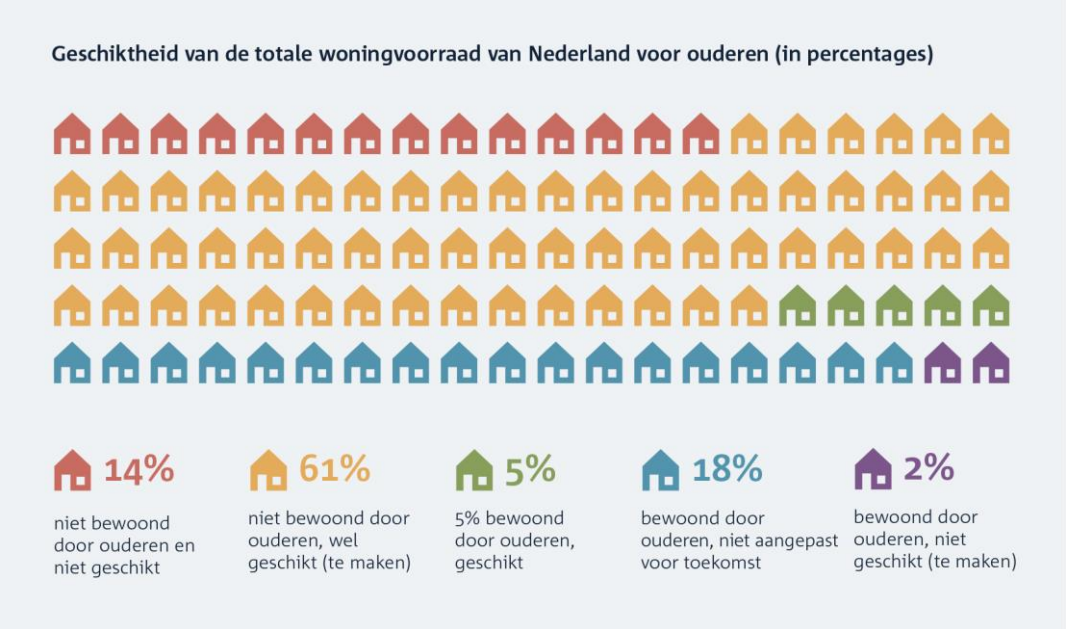
[8] RIVM (2021)
[9] ABF Research (2019)

1.5 Merendeel woningen nog niet aangepast

Veel woningen zijn momenteel nog niet geschikt om in de (toekomstige) behoeften van ouderen (65+) te voorzien, terwijl dit meestal wel mogelijk is. Uit het rapport 'Aanpassen of verkassen?'[10] en de eerder genoemde Monitor Ouderenhuisvesting 2020 blijkt het volgende:

- Naar schatting is ongeveer 86% van de totale woningvoorraad van Nederland geschikt of geschikt te maken voor ouderen. Geschikt te maken betekent dat de woning voor een bedrag onder de € 10.000 aan te passen is. Het is lastig om te bepalen voor hoeveel woningen dit al daadwerkelijk is gebeurd.
- Ongeveer 20% (eengezinswoningen) en 40% (appartementen) van ouderenwoningen is in meer of mindere mate aangepast (bijv. door wandbeugels, trapliften). Het gaat dan vaak om kleinere aanpassingen.
    - Meer dan een derde (eengezinswoningen) en iets minder dan de helft (appartementen) van de bewoners geeft aan dat deze aanpassingen (nog) niet noodzakelijk waren. Mogelijk betreft het preventieve maatregelen of aanpassingen die al aanwezig waren.
- Het merendeel van de woningen waarin ouderen wonen (naar schatting 80%) is echter nog niet *voldoende* aangepast aan de (toekomstige) behoeften. In dit percentage worden ook de woningen meegenomen die wel al enigszins, maar nog niet voldoende aangepast zijn. Veel woningen zijn tegen beperkte kosten wel geschikt te maken. Het niet tijdig aanpassen van woningen kan gevaarlijk zijn, bijvoorbeeld door het valrisico, en mogelijk leiden tot ziekenhuisopnames. De redenen om de woningen nog niet voldoende aan te passen zijn divers: ouderen worden hierdoor geconfronteerd met hun beperkingen, willen budget achter de hand houden of hebben geen budget, zijn bang voor waardedaling van de woning, zijn bang om de aanpassingen niet nodig te zullen hebben, of zien op tegen een verbouwing.

[10] PBL (2019a)



Bron: PBL (2019a) en RIVM (2021), bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

1.6 Sommige ouderen krijgen nog geen passende steun

Voor sommige ouderen is er momenteel nog geen passende ondersteuning in de vorm van wonen en zorg. Deze ouderen kunnen grofweg in vier verschillende types worden ingedeeld (o.b.v. het SCP-rapport 'Passende zorg voor ouderen thuis'[11]):

- *Ouderen die (net) niet voldoen aan de voorwaarden om zorg of ondersteuning te krijgen.* Het gaat bijvoorbeeld om ouderen die op sociale of mentale gronden behoefte hebben aan meer zorg en ondersteuning, maar niet voldoen aan de criteria voor de Wet langdurige zorg (Wlz).
- *Ouderen voor wie geen passend aanbod is.* Hierbij kan worden gedacht aan ouderen met problemen op meerdere domeinen (bijvoorbeeld zowel psychische als somatische problemen), of ouderen die tijdelijk een hogere zorgvraag hebben.
- *Ouderen die niet in beeld, maar wel kwetsbaar zijn.* Sommige ouderen met een zorgbehoefte zijn niet goed zichtbaar voor hulpverleners, bijvoorbeeld wanneer zij een klein sociaal netwerk hebben of erg bescheiden zijn. Een risicogroep betreft niet-Westerse vrouwen met een lage sociaaleconomische status en taalachterstand. Zij leven vaak vrij geïsoleerd en hebben weinig kennis over Nederlandse procedures en mogelijkheden om hulp te vragen.
- *Ouderen die wel in beeld zijn, maar zorg en ondersteuning afhouden.* Dit gaat bijvoorbeeld om ouderen die in een niet geschikte woning wonen, waar zij wel aan gehecht zijn, of om ouderen die geen voorzieningen of ondersteuning willen aanvragen omdat ze niet afhankelijk willen zijn van anderen.

[11] SCP (2021)

2 Woonzorgvisies en prestatieafspraken

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de bestuurlijke afspraken over woonzorgvisies (§ 2.2) en de stand van zaken bij het opstellen hiervan door gemeenten (§ 2.3).

2.2 Bestuurlijke afspraken over woonzorgvisies

In de bestuurlijke afspraken[12] tussen Aedes, ActiZ, de VNG, Taskforce Wonen en Zorg, Zorgverzekeraars Nederland en de ministeries van BZK en VWS van april 2021 is afgesproken dat:

- alle gemeenten medio 2021 een **woonzorgvisie** hebben;
- eind 2021 deze visie is vertaald in concrete **prestatieafspraken**;
- BZK en VWS bekijken hoe de doelstelling voor geclusterd wonen inzichtelijk gemaakt kan worden en of dit – in aanvulling op de opgave verpleegzorg – op zorgkantoorniveau mogelijk is;
- In 2022 de opgave door de gemeenten en de zorgkantoren in overleg met betrokken veldpartijen wordt verwerkt in **uitvoeringsprogramma's**.

Bij de woonzorgvisie gaat het volgens de afspraken om: 'samenwerking en planvorming op wonen, welzijn en zorg, tenminste voor kwetsbare ouderen in samenhang met andere kwetsbare doelgroepen met een woonzorgbehoefte. In alle woonzorgvisies wordt aandacht besteed aan de (ver)bouw van nultredenwoningen en geclusterde woningen voor ouderen; ook wordt expliciet aangegeven hoe de vraag naar verpleegzorgcapaciteit wordt opgepakt en een meerjarenplanning vastgesteld voor ten minste vijf jaar.'
Het maken van prestatieafspraken sluit aan bij de gebruikelijke cyclus van prestatieafspraken over het lokale woonbeleid. Dergelijke (veelal jaarlijkse) afspraken tussen gemeenten, woningcorporaties, huurdersorganisaties en eventueel andere partijen zijn verplicht op grond van de Woningwet.

2.3 Alle gemeenten hebben visies, diepgang varieert sterk

De minister van VWS gaat in een brief aan de Kamer[13] van 8 oktober 2021 in op de stand van zaken van gemeentelijke **woonzorgvisies**. Hij baseert zich op onderzoek van SiRM/Finance Ideas, dat te vinden is op de website van de Taskforce Wonen en Zorg.[14] Onder alle 352 gemeenten is gekeken naar breedte en diepgang van de visies. Bekeken is in hoeverre de woonzorgvisies aandacht besteden aan langer zelfstandig

[12] Kamerstuk II 2020/2021,31765 nr. 568
[13] Kamerstukken II, 2021/22, 31 765 nr. 607
[14] Er is geen afzonderlijk rapport beschikbaar. Het betreft een actualisatie van een eerder onderzoek van SiRM/Finance Ideas (2020)

thuis wonen, doorstroming, innovatie en vernieuwing, en samenwerking tussen de domeinen wonen en zorg. De conclusies zijn:

- Bijna alle gemeenten hebben in een visiedocument aandacht voor wonen en zorg van ouderen.
- Slechts 45% van de gemeenten heeft hiervoor een concreet doel.
- Er zijn grote verschillen in (mate van) uitwerking tussen gemeenten.

In het notaoverleg op 25 oktober 2021 over de initiatiefnota van de leden Ellemeet en Smeulders[15] meldde de minister van VWS aan de Kamer dat 346 van de 352 gemeenten een woonzorgvisie hebben.

Op de website van de Taskforce Wonen en Zorg staat hoe ver elke gemeente is met elk van de vier thema's. Hierbij valt op dat gemeenten het minst aandacht besteden aan de samenwerking tussen de domeinen wonen en zorg. Als gemeenten dieper ingaan op een onderwerp, is dat meestal voor 'langer zelfstandig wonen' en 'innovatie en vernieuwing'. Op de website is niet te zien hoe ver de gemeenten zijn met de daaropvolgende stappen, namelijk prestatieafspraken en uitvoering.

De Monitor Langer Thuis[16] van het RIVM geeft wel informatie hierover op basis van onderzoek van RIGO[17] uit 2020. 292 Gemeenten hebben in 2020 aparte **prestatieafspraken** gemaakt over ouderenhuisvesting. Slechts een klein deel (21%) van de afspraken over wonen voor kwetsbare groepen en/of mensen met een beperking betreft een concrete (kwantitatieve of kwalitatieve) afspraak. Hoewel ze formeel onder de prestatieafspraken vallen, gaat het vaak om procesafspraken of intenties.

[15] Kamerstukken II, 2019/20, 35 503, nr. 2
[16] RIVM (2021)
[17] RIGO (2020)

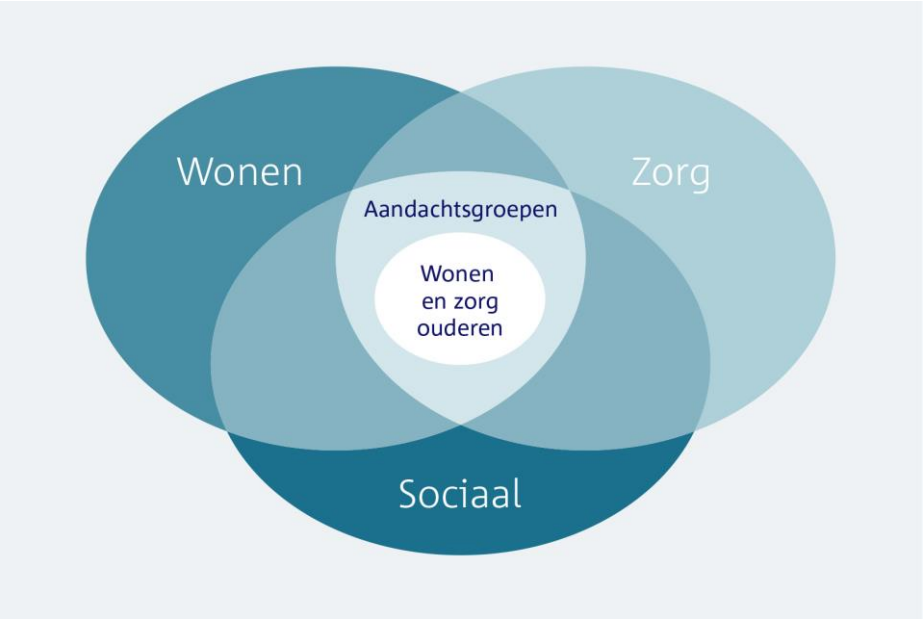
3 Belemmeringen voor realiseren van woonzorgvoorzieningen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van belemmeringen voor het realiseren van woonzorgvoorzieningen, zoals die in de literatuur naar voren komen. § 3.2 beschrijft een analysekader met belemmeringen op drie niveaus (generieke belemmeringen, huisvesting van aandachtsgroepen, specifieke belemmeringen voor woonzorgvoorzieningen voor ouderen), die in volgende paragrafen worden uitgewerkt.

3.2 Belemmeringen op drie niveaus

Belemmeringen voor het realiseren van passende woon/zorgvoorzieningen voor ouderen liggen op het snijvlak van de domeinen wonen, zorg en – in mindere mate - sociaal beleid (zie figuur).
Wonen en zorg voor ouderen is bovendien onderdeel van de problematiek van het huisvesten van **aandachtsgroepen** zoals beschreven in het rapport 'Een thuis voor iedereen' (2021). Behalve ouderen worden ook arbeidsmigranten, (dreigend) daklozen, statushouders, studenten, mensen die uitstromen vanuit een intramurale situatie, en woonwagenbewoners tot de aandachtsgroepen gerekend.[18]
Een deel van de knelpunten voor ouderen speelt primair in het zorgdomein (of het sociale domein) en wordt bijvoorbeeld beschreven in het hierboven genoemde SCP-rapport. Deze blijven hier buiten beschouwing.



[18] Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021)

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de belemmeringen die in recente rapporten naar voren komen op het gebied van wonen. De drie niveaus van belemmeringen – generiek, aandachtsgroepen, wonen en zorg voor ouderen - worden hieronder behandeld.



3.3 Generieke belemmeringen voor bouwen van woningen

Algemene knelpunten voor het bouwen van woningen, die ook doorwerken in de problematiek van wonen en zorg voor ouderen, liggen op de volgende punten:[19]

- ruimtelijke planvorming (beperkte capaciteit van gemeenten);
- wetgeving en procedures (lange voorbereidingstijd van projecten, bezwaar- en beroepsprocedures);
- beperkte capaciteit van de bouwsector;
- beperkte financiële slagkracht van woningcorporaties. In dit verband wordt vaak de verhuurdersheffing genoemd als extra belemmering.

3.4 Belemmeringen bij huisvesting van aandachtsgroepen

Gelijktijdige afstemming op meerdere overheidslagen

De invulling van de opgave voor aandachtsgroepen vindt plaats in regionale samenwerkingsverbanden voor de woningmarkt. Zodra een koppeling nodig is met zorgondersteuning is bovendien afstemming nodig met de regionale inkoopkaders van onder meer de Wmo, de Zorgverzekeringswet en de Wlz. Deze regio's omvatten vaak niet hetzelfde werkgebied. Deze complexiteit moet volgens het rapport 'Een thuis voor iedereen' (2021) worden erkend en vraagt om gezamenlijke regie met het Rijk en provincies.[20]

[19] Over het bredere onderwerp 'belemmeringen voor sneller bouwen' is een afzonderlijk rapport geschreven voor de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.
[20] Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021)

Aanbieders wonen en zorg richten zich op deelsegmenten
In het verlengde van het bovenstaande zijn er bij huisvesting van aandachtsgroepen, waaronder ouderen, veel organisaties betrokken. Dit maakt de samenwerking niet eenvoudig, aldus het rapport Oud en zelfstandig in 2030 van de commissie-Bos.[21] Ouderen met een zorgvraag op de woon- en zorgmarkt worden geconfronteerd met verschillende aanbieders die zich vaak op een deelsegment van één van beide markten richten. Een integraal aanbod is moeilijk te ontwikkelen, omdat de vraag, regulering, benodigde kennis en bekostiging in elk segment anders zijn. Er is weinig coördinatie tussen partijen op de woning- en zorgmarkt.[22]

Aanzuigende werking / onvoldoende zorgbudgetten gemeenten
Gemeenten hebben bij huisvesting van aandachtsgroepen het dilemma dat er een aanzuigende werking optreedt van deze groepen vanuit andere gemeenten, terwijl de zorg- en ondersteuningsbudgetten niet of onvoldoende meebewegen. Inzetten op woningen voor kwetsbare ouderen leidt bijvoorbeeld tot extra uitgaven voor de Wmo.[23]

3.5 Specifieke knelpunten wonen en zorg voor ouderen

Bouwen voor ouderen (met lage inkomens) financieel niet aantrekkelijk
Gemeenten en de partijen op de woningmarkt hebben sterkere financiële prikkels om voor andere doelgroepen dan ouderen nieuw aanbod te realiseren. Ze hebben een financiële prikkel om (de winst op) grondopbrengsten te maximaliseren en daarom in te zetten op woningen in het koop- en vrije sectorhuursegment en veel minder op het sociale huursegment. Voor vastgoedontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties en particuliere eigenaren zijn woningen voor ouderen (ongeacht in welk segment) vaak duurder om te laten bouwen terwijl de opbrengsten vaak lager zijn, en de flexibiliteit in gebruik kleiner.[24]

Bij sociale huurwoningen hebben woningcorporaties en gemeenten te maken met een onrendabele top (van gemiddeld € 120.000 bij de totale bouwkosten). Bij specifieke woonbehoeften zoals woonzorgcombinaties zijn deze onrendabele toppen groter.[25]

In de initiatiefnota van Ellemeet/Smeulders wordt verder gewezen op het gebrek aan zekerheid op lange termijn voor woningcorporaties die verpleeghuizen bouwen. Zorgaanbieders die deze woningen huren worden meestal per jaar gecontracteerd door de zorgkantoren. De initiatiefnemers pleiten dan ook voor meerjarige contracten.[26]

Beperkte financiering voor initiatieven
Ook burgerinitiatieven voor innovatieve ouderenhuisvesting lopen tegen belemmeringen in de financiering aan. Banken, pensioenfondsen en investeerders

[21] Commissie toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020)
[22] SiRM/Finance Ideas (2020)
[23] Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021).
[24] SiRM/Finance Ideas (2020)
[25] Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021)
[26] Kamerstukken II, 2019/20, 35 503, nr. 2

stellen maar beperkt middelen ter beschikking voor innovatieve woonvormen voor ouderen met lagere en middeninkomens, vanwege de risico's en het beperkte rendement. Ook de financiering van gemeenschappelijke ruimtes is een obstakel.[27]

Er bestaan overigens stimuleringsregelingen om tegemoet te komen aan de genoemde financiële knelpunten. De Stimuleringsregeling Wonen Zorg helpt burgers en sociale ondernemers bij de financiering van kleinschalige innovatieve woonzorgvormen. De Regeling ontmoetingsruimten in ouderenhuisvesting (waarvoor in 2021 en 2022 € 20 mln. beschikbaar is, voor nieuw en bestaand vastgoed) is in december 2021 opengesteld.

In de gevonden rapporten wordt slechts beperkt ingegaan op de redenen van de hogere kosten voor woonzorgvoorzieningen. Verder focussen de meeste rapporten op de rol van woningcorporaties; er wordt minder vaak ingegaan op de vraag hoe de private sector (projectontwikkelaars, private verhuur) kan bijdragen.

Kosten en baten bij verschillende partijen
Aanpassing van bestaande woningen of het bouwen van geclusterde woonvormen kunnen problemen op het gebied van zorg en welzijn voorkomen, maar de kosten en baten zijn verdeeld over verschillende partijen. Het weghalen van hoge drempels leidt bijvoorbeeld tot minder valpartijen, wat voordelen heeft voor de bewoner (betere gezondheid), de zorgverzekeraar (minder SEH-opnames) en maatschappij (lagere zorgverzekeringspremie). Clustering van ouderen die wonen in nabijheid van zorg en andere voorzieningen maakt zorg efficiënter (bijvoorbeeld maaltijdvoorziening, thuiszorg, onderlinge mantelzorg) en gaat eenzaamheid tegen.

Omgekeerd kunnen partijen op de woningmarkt pas een aantrekkelijk aanbod voor ouderen realiseren als daar ook een zekere mate van zorg, welzijn en ondersteuning in wordt betrokken. Woningcorporaties ervaren bij dergelijke investeringen echter geen financieel voordeel, terwijl zorginstellingen geen positie of reden hebben om een financiële bijdrage te geven. Gemeenten zijn de meest voor hand liggende partij om dergelijke coördinatievraagstukken op te lossen.[28] Extra aandacht is nodig voor de 'welzijnsfunctie' (bevorderen van gemeenschapsopbouw in de wijk of in een complex), die niet vanzelfsprekend belegd is bij een partij.[29]

Beperkt bewustzijn noodzaak en mogelijkheden nieuwe woonvormen
Naast bovengenoemde knelpunten die vooral van financiële en organisatorische aard zijn, speelt ook het nog beperkte bewustzijn van de noodzaak en mogelijkheden van nieuwe woonvormen een rol. 'Langer thuis' wordt door velen begrepen als 'blijven wonen in het huis waar je altijd gewoond hebt'; dit belemmert het zicht op de voordelen van nieuwe woonvormen.[30] De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

[27] RVS (2020)
[28] SiRM/Finance Ideas (2020)
[29] Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021)
[30] Commissie toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020)

pleit voor meer mogelijkheden voor gemeenschappelijk wonen en ziet de onbekendheid hiermee als belemmering.[31]

Weinig ruimte voor innovatie

Volgens het rapport van het Rathenau-instituut 'Oud maar niet vergeten' biedt het huidige complexe systeem van spelers, wetten en regels te weinig ruimte voor innovatie. Volgens het rapport is er juist ruimte nodig voor technologische en sociale innovaties. Met dat laatste worden juridische, economische en institutionele innovaties bedoeld. Het gaat dan om andere regels, andere rollen en bevoegdheden van (lokale) overheden en andere financieringsmodellen voor wonen en zorg voor ouderen.[32]

Kostendelersnorm belemmert samenwonen met mantelzorger

In enkele rapporten wordt de zgn. kostendelersnorm in de bijstand gezien als prikkel die het delen van een woning tussen een hulpbehoevende en een mantelzorger onaantrekkelijk maakt. De kostendelersnorm kan daardoor bijdragen aan het wegvallen van mantelzorg voor kwetsbaren of ouderen.[33] De kostendelersnorm geldt ook bij de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), bedoeld voor mensen zonder recht op volledige AOW en zonder aanvullend pensioen. Ouderen met een migratieachtergrond worden hierdoor harder getroffen en moeten een deel van hun uitkering inleveren als ze bij hun kinderen of andere mantelzorgers intrekken.[34] In de genoemde initiatiefnota van de leden Ellemeet en Smeulders wordt dan ook gepleit voor het opheffen ervan.[35]

[31] RVS (2020)
[32] Rathenau Instituut (2021)
[33] Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021)
[34] RVS (2020)
[35] Kamerstukken II, 2019/20, 35 503, nr. 2

Literatuurlijst

Literatuur

ABF Research (2019), *De woningmarkt en leefbaarheid in krimpgebieden: Uitkomsten van het WoonOnderzoek Nederland (WoON) 2018 en CBS data.* Delft: ABF Research

ABF research (2021), *Monitor Ouderenhuisvesting 2020.* Delft: ABF Research

Commissie toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020), *Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*

Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021). *Een thuis voor iedereen*

Jong, P. de (2021), *No place like home? Residential mobility and housing preferences of older adults in the Netherlands.* Groningen: RUG

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; 2018), *Regionale ontwikkelingen in het aantal potentiële helpers van ouderen tussen 1975-2040.* Den Haag: PBL

Platform31 (2020), Woonprofielen *van senioren: wat zijn hun wensen en welk aanbod hoort daarbij?* Den Haag: Platform31

PBL (2019a), *Aanpassen of verkassen? Langer zelfstandig in een geschikte woning.* Den Haag: PBL

PBL (2019b), *Zelfstandig thuis op hoge leeftijd.* Den Haag: PBL

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS; 2020), *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw.* Den Haag: RVS

Rathenau Instituut (2021), *Oud maar niet vergeten. Toekomstbestendig wonen en zorg voor ouderen vraagt om innovaties op alle fronten. Bericht aan het parlement*

RIGO Research en Advies (2020), *Afspraken over fysieke toegankelijkheid. Analyse van de prestatieafspraken 2020.* Amsterdam: RIGO

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM; 2021), *Monitor Langer Thuis.* Bilthoven: RIVM

SiRM/Finance Ideas (2020), *Waar moeten opa en oma wonen? Gemeentelijke woonvisies en handelingsperspectieven onderzocht.* Utrecht: SiRM/Finance Ideas

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP; 2021), *Passende zorg voor ouderen thuis.* Den Haag: SCP

Officiële publicaties

Kamerstukken II, 2019/20, 35 503, nr. 2. Initiatiefnota van de leden Ellemeet en Smeulders, *Een eigen thuis, voor nu en morgen; wonen en ouderenzorg, de impasse voorbij*

Kamerstuk II 2020/2021,31 765 nr. 568. Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuurlijke afspraken Wonen en Zorg*

Kamerstukken II, 2021/22, 31 765 nr. 607. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, H. M. de Jonge. *Derde voortgangsrapportage Langer Thuis en beleidsreactie SCP publicatie 'Passende zorg voor ouderen thuis'*

Websites

Analyse | Taskforce Wonen en Zorg
ANBO Actiz Infographic | Tableau Public

Bijlage 1: Tijdlijn beleidsstukken en rapporten

- 17-07-2019: Het PBL publiceert het rapport 'Zelfstandig thuis op hoge leeftijd', waarin wordt verkend wat de knelpunten en handelingsperspectieven in beleid en praktijk zijn op dit gebied. Dit is het hoofdonderzoek in het kader van een breder onderzoeksprogramma naar het langer zelfstandig wonen van ouderen. In dit rapport wordt ook verwezen naar een eerder deelonderzoek 'Aanpassen of verkassen?'.
- 30-09-2019: Het rondetafelgesprek Wonen en Zorg voor Ouderen vindt plaats.
- Begin 2020: Het onderwerp 'Stelselvraagstukken ouderenzorg' wordt toegevoegd aan de kennisagenda van de vaste commissie VWS. Hiervoor is een stafnotitie verschenen waarin de hoofdlijnen van drie rapporten op het gebied van ouderenzorg wordt omschreven. Het gaat om het rapport 'Oud en zelfstandig in 2030 (Aangepast REISadvies)' van commissie Bos, de Verkenning 'Zorg voor de toekomst' van de SER en het deelrapport 'Naar een toekomstbestendig zorgstelsel' van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Daarnaast hebben er twee Technische Briefings en een gesprek plaatsgevonden.
- 08-01-2020: De Raad van Volksgezondheid en Samenleving (RVS) presenteert het advies 'De derde levensfase', waarbij vooral Hoofstuk 4.2 (Inspiratiedossier wonen) van belang is.
- 28-05-2020: De landelijke nota gezondheidsbeleid voor 2020-2024 wordt gepubliceerd, met als vierde thema 'Vitaal ouder worden'. Hierin worden drie ambities op het gebied van ouderen uitgesproken:
    - In 2024 voelen relatief meer ouderen zich vitaal zodat zij (naar vermogen) kunnen blijven participeren in de samenleving.
    - In 2024 is het risico op spoedeisende hulp na een val bij ouderen afgenomen.
    - In 2024 hebben alle gemeenten een leefomgeving gecreëerd die ouderen verleidt tot een gezonde leefstijl.
- 16-06-2020: De RIGO presenteert het rapport 'Afspraken over fysieke toegankelijkheid'. Dit onderzoeksrapport geeft een overzicht van wat er in de prestatieovereenkomsten voor 2020 door alle gemeenten is vastgelegd over het toegankelijk wonen voor kwetsbare groepen.
- 20-06-2020: Een onderzoek van Platform31 naar de woonprofielen van senioren wordt gepubliceerd, waarin wordt gekeken naar welke woonwensen er onder ouderen leven. Deze rapportage is het eerste deel van de verdieping die is gemaakt voor het innovatieprogramma Langer thuis in de inclusieve wijk en het kennisprogramma Woonvarianten voor senioren. Meer publicaties van Platform31 over dit thema zijn op hun website te vinden.
- 23-06-2020: De initiatiefnota van de leden Ellemeet en Smeulders 'Wonen en ouderenzorg, de impasse voorbij' verschijnt. De initiatiefnemers pleiten in deze nota voor één samenhangende aanpak voor wonen en zorg voor ouderen. Daarbij past het creëren van nieuwe woonvormen, waar ouderen met elkaar én met andere generaties passende woonruimte kunnen vinden. Op 25 oktober heeft een notaoverleg plaatsgevonden.

- 26-10-2020: SiRM publiceert samen met Finance Ideas het onderzoek 'Waar moeten opa en oma wonen?', In dit onderzoek worden de woonvisies van gemeenten beoordeeld. Het onderzoek gaat ook in op de knelpunten en de oplossingsrichtingen.
- 26-01-2021: ABF Research publiceert de 'Monitor Ouderenhuisvesting 2020', waarin de woonsituatie van ouderenhuishoudens vanaf 55 jaar wordt uitgelicht.
- 21-04-2021: Er worden in het bestuurlijk overleg wonen voor ouderen door Aedes, ActiZ, VNG, Taskforce Wonen en Zorg, ZN, ministerie BZK en VWS verschillende doelstellingen op het gebied van wonen voor ouderen vastgesteld. Zie ook het nieuwbericht op Rijksoverheid.nl.
- 30-06:2021: Het RIVM publiceert de 'Monitor Langer Thuis 2021' die voortvloeit uit het Programma Langer Thuis, wat is opgestart in 2018. Het programma heeft als overkoepelend doel dat ouderen in hun eigen vertrouwde omgeving zelfstandig oud kunnen worden met een goede kwaliteit van leven. In de Stand van zaken moties en toezeggingen zomer 2021 geeft de minister aan dat een beleidsreactie op de monitor na de zomer bij de derde voortgangsrapportage zal worden verstuurd.
- 08-07-2021: het SCP biedt het rapport 'Passende zorg voor ouderen thuis' aan. Dit inventariserende onderzoek kijkt naar knelpunten die te maken hebben met de inrichting, uitvoering en uitwerking van het zorgstelsel (in brede zin). Op 8 oktober is een reactie van de minister ontvangen.
- 08-07-2021: Het rapport 'Een thuis voor iedereen' wordt aangeboden door de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen. Het centrale vraagstuk van het rapport is: *"Hoe zorgen we er, als één overheid, voor dat in Nederland iedereen in 2030 een prettig en betaalbaar huis kan hebben en zo een basis heeft om een bestaan te kunnen handhaven of op te bouwen?"*
- 29-09-2021: De vaste commissie VWS heeft tijdens de PV besloten de minister te rappelleren een overzicht van de stand van zaken betreffende woonzorgvisies van alle 350 gemeentes z.s.m. aan de kamer te doen toekomen.
- 18-10-2021: Het Rathenau Instituut verstuurt een bericht aan het parlement: 'Oud maar niet vergeten', waarin zij oproept om het opgavegericht innovatiebeleid als een belangrijk perspectief toe te voegen aan het politiek debat.

Bijlage 2: Samenvatting woonprofielen ouderen

1 Eigen plek: vrij en sociaal Senioren met dit profiel hebben behoefte om deel uit te maken van een gemeenschap, zonder sociale dwang. Buren zijn gewenst, maar onafhankelijkheid is ook een groot goed. Het gaat om empty-nesters, die graag een woning hebben met voldoende ruimte om te werken, leven en bezoek te ontvangen. De ideale woning voor deze ouderen is een vrijstaand en grondgebonden huis.	
2. Privédomein: privacy en rust Het motto van deze groep is 'my home is my castle'. Waar de eerste groep nog enige waarde hecht aan gemeenschap, draait het bij deze groep om comfort, uitzicht en privacy. Deze ouderen willen een duidelijk afgebakend eigen domein, met gelijkgestemde buren op een afstandje. Wonen te midden van andere kasteeltjes is een pré.	
3. Basis: functioneel en sociaal Een flink contrast met bovengenoemde twee groepen. Deze woonvorm wordt gekenmerkt door zijn zorgfunctie, betaalbaarheid en sociale binding. Bij toewijzing wordt rekening gehouden met de sociale structuur van de bewonersgroep. De woning ligt bij voorkeur in een complex, waarin voorzieningen en gemaksdiensten aanwezig zijn.	
4. Woongebouw: comfortabel en vertrouwd Wie hier woont, wil nabijgelegen voorzieningen, een hoog wooncomfort, huurgemak en gelijkgestemden om zich heen. De bewonersgemeenschap is relatief homogeen. Senioren uit deze groep houden niet van te veel poes pas, maar verkiezen juist degelijkheid en structuur.	

5. Gezinshuis: vertrouwd en gehecht

Deze woonvorm doet een beetje denken aan de klassieke dorpsstraat. Denk aan relatief simpele en betaalbare grondgebonden woningen. Er is sprake van een sociale binding en omkijken naar elkaar wanneer nodig. Men hecht waarde aan een gemeenschap waarin alle levensfasen vertegenwoordigd zijn. Zij zijn honkvast en verhuizen niet graag, dus het is van belang dat de woningen in het concept worden toegerust op senioren met een zorgbehoefte.



6. Stadsappartement: dynamisch en op jezelf

Bij het stadsappartement vind je vele stedelijke voorzieningen, een diverse groep mensen en veel privacy. Zorg is nauwelijks aanwezig, maar gemeenschappelijke voorzieningen als fitness of een bibliotheek kunnen wel waarde toevoegen. De woning zelf is functioneel in ontwerp en duurzaam, en kan gelegen zijn in een woontoren, oude fabriek of op een etage in een stadswoning.



7. Buurtblok: sociaal en levendig

Het buurtblok is onderdeel van een diverse en levendige buurt, met bewoners in alle levensfasen. Privacy wordt hier minder benadrukt. De doelgroep van deze woonvorm vindt een hof aantrekkelijk, met een aantal gemeenschappelijke voorzieningen.



8. Parkappartement: uitzicht en landschap

Goed gesitueerd, comfortabel en met een eenduidig publiek. De bewoners kijken graag uit over groen of water en hebben weinig behoefte aan gezamenlijkheid. Ontmoeting in de lift, bij de post of fitness is voldoende. Zorg regelen de ouderen in het parkappartement graag zelf.



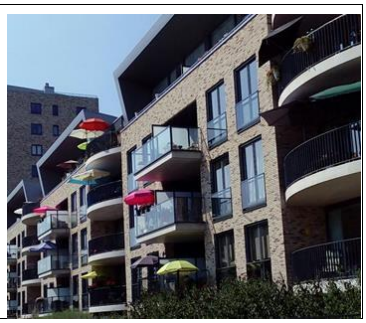
9. Woonhof: samen voor elkaar

Waar de bewoners van het parkappartement graag op zichzelf zijn, leeft in het hof juist een hechte en betrokken gemeenschap. Ontmoeting is expliciet onderdeel van de woonvorm en voorzieningen als de supermarkt en huisarts zijn dichtbij te vinden. Openbaar vervoer is minder belangrijk, want de bewoners hebben geen hoge mobiliteitsbehoefte.



10. Seniorenappartement: zelfstandig ouder

Hier wonen ouderen die hun grondgebonden woning met tuin graag hebben verruild voor een levensloopbestendig appartement. Voorzieningen zijn in de buurt, zodat de ouderen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen. De appartementen liggen idealiter in de buurt van de huidige woonplaats.



Bron: Platform 31