

Vergaderjaar 1999–2000

24 333

Modernisering ouderenzorg

Nr. 46

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSHUIS- VESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 1999

1. Aanleiding

In het Regeerakkoord (TK 1997–1998, 26 024, nr. 10) is aangekondigd dat de mogelijkheid van een woonzorgstimuleringsfonds nader onderzocht zal worden in relatie tot de mogelijkheden die corporaties hebben. Het kader hiervoor wordt in het Regeerakkoord omschreven als het werken aan optimale randvoorwaarden om het zelfstandig en geclusterd wonen met een gedifferentieerd zorgaanbod voor ouderen en andere doelgroepen mogelijk te maken.

Uit tal van signalen is gebleken dat er in het veld, op het snijvlak van wonen en zorg, behoefte bestaat aan een betere samenhang en meer afstemming tussen wonen en zorg. Het veld is sterk in beweging. In toenemende mate voelen organisaties zich betrokken en/of verantwoordelijk om te komen tot meer maatwerk op het terrein van wonen en zorg. Daarbij stuiten zij op verschillende onvolkomenheden als het gaat om de aansluiting tussen beide sectoren. Aedes heeft bijvoorbeeld in een advies («Zonder zorgen over de zorg», Aedes, 5 augustus 1999) een aantal knelpunten op het terrein van wonen en zorg aan de orde gesteld. Ook uit diverse onderzoeken zijn verbeterpunten op het terrein van wonen en zorg gebleken. Consultaties van het veld leverden een zelfde beeld op.

Ondanks deze knelpunten zou niet het beeld moeten ontstaan dat er op het snijvlak van wonen, zorg en welzijn vrijwel niets mogelijk is, en niets gebeurt. Er zijn vele initiatieven te noemen. Uit inventariserend onderzoek van de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), in ons beider opdracht verricht, blijkt bijvoorbeeld dat er sinds 1987 580 woonzorgcomplexen zijn gerealiseerd, met in totaal 32 000 woningen. Ongeveer 80% daarvan blijkt een «echt» woonzorgcomplex te zijn, met kenmerken van zowel «wonen» als «zorg». Daarnaast komen initiatieven tot ontwikkeling zoals levensloopbestendige inrichting van de woonom-

geving en verschillende soorten dienstenpakketten. Er kan dus al veel, voor wie dat wil.

De behoefte aan deze en andere vormen van zelfstandig wonen met zorg zal alleen maar toenemen. Want hoewel de meerderheid van de ouderen weinig tot geen zorg nodig heeft, zal een groeiende groep behoefte hebben aan op maat gesneden arrangementen van wonen, zorg en dienstverlening. Al enige jaren is een vergrijzing gaande: het aantal ouderen neemt absoluut en relatief toe en de oudere wordt gemiddeld steeds ouder. Daarnaast moet rekening gehouden worden met de naoorlogse geboortegolf die vanaf het jaar 2010 nog voor een extra toename van het aantal ouderen zorgt. Het aantal ouderen stijgt derhalve steeds sneller en bovendien blijven zij steeds vaker langer zelfstandig wonen.

Naast deze verwachte autonome stijging van de vraag naar zelfstandig wonen spelen ook factoren aan de aanbodzijde een rol. Te noemen zijn het extramuraliseringsbeleid (ten aanzien van ouderen, maar ook ten aanzien van gehandicapten, psychiatrische patiënten, ex-verslaafden en anderen die met begeleiding zelfstandig kunnen wonen). Ook de flexibilisering van de AWBZ van 1 januari 1999 (voor gehandicapten en de geestelijke gezondheidszorg) op basis waarvan kleinschalige woonprojecten voor begeleid wonen mogelijk zijn, faciliteert het zelfstandig wonen met zorg. Ontwikkelingen als deze zullen de toch al stijgende vraag alleen nog verder doen groeien.

Wij veronderstellen dat het aanbod deze toenemende vraag niet kan bijhouden als niet in een of andere vorm een stimulans wordt gegeven. Uit het al genoemde «Eindrapport Nationale Survey Woonzorgcomplexen» (SEV, september 1999) blijkt dat in 1998 de productie van huurwoningen in woonzorgcomplexen met meer dan 50% is teruggelopen ten opzichte van de drie voorgaande jaren. Wat hierbij tevens opvalt is de nog geringe rol die domotica (technologische vernieuwing in de woning) speelt, terwijl domotica de potentie heeft langer zelfstandig wonen mogelijk te maken.

Een element dat hierbij ook om aandacht vraagt zijn de wensen van allochtone ouderen. Hoewel de vragen om wonen met zorg uit deze groeperingen nog vrij diffuus zijn, ligt een in de loop der jaren toenemende vraag naar woonzorgcombinaties van deze groepen voor de hand.

Ook de regievoering op het terrein van wonen en zorg vergt versterking. De gemeente kan samenwerking tussen partijen stimuleren, waardoor betere producten aangeboden kunnen worden. Op lokaal niveau is er vaak nog weinig zicht op de vraag- en aanbodverhouding. Ook kunnen gemeenten meer structurele aandacht geven aan het inrichten van de woonomgeving (integraal toegankelijk maken, voldoende voorzieningen, veiligheid, vervoer, etc.) met het oog op ouderen en gehandicapten.

De hoeveelheid voor ouderen geschikte en toegankelijke woningen is, hoewel de afgelopen jaren toegenomen, nog onvoldoende. Er ligt derhalve nog een flinke opgave voor het aanpassen van woningen. Op dit onderwerp zal in de Nota Wonen, die begin 2000 als ontwerp zal worden gepubliceerd, nader worden ingegaan.

Samenvattend zijn bij de vraag of een woonzorgstimuleringsfonds (dan wel een andere wijze van stimuleren van zelfstandig wonen met zorg) noodzakelijk is de volgende elementen van belang:

- de druk op langer zelfstandig wonen neemt sterk toe (vergrijzing, eigen wens ouderen),
- de vraag naar woonzorgcombinaties stijgt sterk (extramuralisering),

- de rol van domotica ter ondersteuning van zelfstandig wonen is te bescheiden,
- de regievoering van de gemeente op terrein van wonen en zorg behoeft versterking.

Wij constateerden al dat er op het snijvlak van wonen, welzijn en zorg reeds het nodige gebeurt, maar dat er niettemin in relatie tot de stijgende vraag onvoldoende initiatieven van de grond komen. De oorzaken hiervan zijn divers. Vaak worden belemmeringen in de regelgeving aangevoerd. Nauwkeurige beschouwing maakt echter duidelijk dat binnen de huidige regelgeving al heel veel mogelijk is. Wat volgens sommigen eveneens een rol speelt is dat zaken op het snijvlak van wonen en zorg soms moeilijk te financieren zijn. Deze signalen zijn vooralsnog niet met cijfers onderbouwd. Ook kan een oorzaak zijn dat velen menen dat het vooralsnog wel meevalt met de vergrijzing. Echter tijdige inspanningen zijn nodig om niet op termijn in grote problemen te geraken. Het gaat hier naast het ontwikkelen van concrete woonzorgcombinaties ook om het ervaring opdoen met nieuwe concepten, met het in de praktijk laten functioneren van nieuwe, innovatieve oplossingen.

Een laatste punt betreft de ontwikkeling van domotica toepassingen. Hier lijkt zowel de vraagzijde als de aanbodzijde onvoldoende ontwikkeld te zijn om tot een goede interactie te komen. Ook hierbij kan een financiële prikkel functioneel zijn.

Onze conclusie is, in lijn met het Regeerakkoord, dat er inderdaad een impuls nodig is om nog aarzelende ontwikkelingen tot grotere bloei te krijgen. Deze impuls dient zich in eerste instantie te richten op:

- het voldoen aan de vraag van de groeiende groep ouderen die behoefte heeft aan meer diversiteit in woon-zorgarrangementen. Met name de diversiteit (zorg op maat, de vraag centraal, differentiatie in de wooncomponent) dient bevorderd te worden. Naast ouderen is dit ook van belang voor gehandicapten, psychiatrische patiënten, ex-verslaafden en anderen die met begeleiding zelfstandig kunnen wonen;
- het stimuleren van het tijdig nemen van vernieuwende initiatieven om de extra vraag aan te kunnen (bijvoorbeeld domotica);
- het verbeteren van de samenwerking van de betrokken partijen.

Derhalve hebben wij binnen de begroting tijdelijk middelen beschikbaar gesteld, respectievelijk mogelijkheden geschapen om vanuit de zorgsector middelen te activeren, om deze stimulansen ook te realiseren. Op de inhoud en vormgeving daarvan gaan wij in het navolgende nader in; daartoe is het allereerst van belang de politiek-bestuurlijke context te schetsen waarin een en ander tot stand moet komen.

2. Context

Bij de instelling van wat wij aanduiden als een woonzorgstimuleringsregeling is het van belang te bezien hoe een dergelijke regeling zich verhoudt tot andere relevante ontwikkelingen in de volkshuisvesting en in de zorg. Met name doelen wij op het instellen van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), de modernisering van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), de Nota Wonen (waarin het beleid ten aanzien van het wonen in het volgend decennium wordt geschetst) en het beleid ten aanzien van de corporaties.

In het ISV worden subsidiestromen uit verschillende sectoren samengebracht ter stimulering en ondersteuning van stedelijke vernieuwing. De realisatie van woonprojecten voor ouderen, gehandicapten en dak- en thuislozen waar begeleiding en zorg geboden kan worden maakt hiervan

expliciet onderdeel uit. Het bekostigen van aanpassingen van individuele woningen ten behoeve van bewoning door gehandicapten geschiedt op voet van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvfg). Kortom: de woonzorgstimuleringsregeling hoeft niet gericht te zijn op het daadwerkelijk realiseren van huisvesting voor genoemde doelgroepen of het aanpassen van woningen voor gehandicapten. Hiervoor zijn naar onze mening voldoende middelen beschikbaar. Het gaat veeleer om een tijdelijke stimulans en ondersteuning van partijen om op maat gesneden woon-zorg combinaties te realiseren en ervaring op te doen met nieuwe oplossingen.

De modernisering van de AWBZ is gericht op het centraal stellen van een cliënt met een zorgvraag, het leveren van zorg op maat, het vermaatschappelijken van de zorg en het bevorderen van de doelmatigheid (zie «Zicht op zorg», Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, juni 1999). De overeenkomsten tussen de modernisering en de woonzorgstimuleringsregeling zijn groot: beide beogen de vraag van de cliënt centraal te zetten en de samenwerking tussen partijen te stimuleren. Aan deze modernisering wordt hard gewerkt. Ook met het instrument van de regiovisie, welke in zijn uiteindelijke brede vorm moet resulteren in een goede regionale samenhang van wonen, welzijn en zorg, wordt meer en meer ervaring opgedaan. Over enkele jaren ligt derhalve een wettelijk en bestuurlijk kader gereed waarin nieuwe woonzorgcombinaties relatief eenvoudig tot stand kunnen komen. Tot het zover is, is echter nog een extra stimulans noodzakelijk, die met een woonzorgstimuleringsregeling gerealiseerd wordt. In dit kader is tevens nog van belang dat de Wet Ziekenhuisvoorzieningen wordt gedereguleerd, hetgeen eveneens een positieve invloed op de totstandkoming van woonzorg-arrangementen kan hebben.

In de Nota Wonen zal een breder kader ten aanzien van wonen en zorg worden geschetst en de strategie voor het komend decennium worden neergezet. Ook hier geldt dat de werkingstermijn van de Nota Wonen de komende tien jaar betreft, terwijl de tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling op veel kortere termijn effecten beoogt.

Vervolgens is het van belang te bezien in hoeverre corporaties nu al mogelijkheden hebben om te participeren in samenwerkingsverbanden voor wonen en zorg. Een corporatie mag op grond van de Woningwet uitsluitend actief zijn op het terrein van de volkshuisvesting. Wel mogen corporaties aan hun bewoners diensten verlenen die rechtstreeks verband houden met de bewoning. Doorgaans wordt onder deze dienstverlening verstaan het bemiddelen voor verzekeringen, zorgpakketten, welzijnsdiensten en dergelijke. Hieruit mag blijken dat het corporaties vrij staat deel te nemen aan samenwerkingsverbanden die beogen een betere afstemming tussen wonen en zorg te realiseren. Ook hebben corporaties verzorgingshuizen in bezit en exploiteren ze deze (momenteel bezitten corporaties ruim 400 verzorgingshuizen, in verband met de sanering van de niet-winstbeogende instellingen zal dit getal nog toenemen). De grens ligt echter vooralsnog bij het zelf verlenen van zorg, hetgeen op grond van de Woningwet niet is toegestaan. De primaire verantwoordelijkheid van de corporatie is het huisvesten van de doelgroep. De doelgroep bestaat nu al voor een flink deel (ongeveer 40%) uit ouderen, in de toekomst neemt dit aandeel nog toe. Met instemming kan vastgesteld worden dat corporaties het meer en meer tot hun normale takenpakket rekenen om zo lang mogelijk zelfstandig wonen door ouderen (en anderen die met begeleiding zelfstandig kunnen wonen) te bevorderen. In dit verband ligt het zeer voor de hand dat corporaties zich bijvoorbeeld ook inspannen om algemene ruimten (recreatieruimten, receptie, zorgruimten, en dergelijke) te realiseren. Deze ruimten spelen immers een grote rol in de mogelijk-

heden voor ouderen om zelfstandig te blijven wonen. Corporaties mogen investeren in zorgruimten indien deze later worden verhuurd aan zorginstellingen. Corporaties hebben hiervoor doorgaans voldoende middelen beschikbaar. Overigens zullen de activiteiten van de corporaties aan de orde komen in de Nota Wonen mede naar aanleiding van het te verschijnen MDW-rapport.

De behoefte aan een woonzorgstimuleringsregeling stelden wij hierboven reeds vast. De context waarin deze regeling zou moeten werken, ontwikkelt zich echter op termijn in een richting waarin aan een specifieke stimulans minder behoefte zal bestaan. De regeling zal dan ook een tijdelijk karakter moeten hebben: een vooral op innovatie gerichte kortdurende impuls. Op langere termijn zijn de beleidswijzigingen van de modernisering van de AWBZ en de Nota Wonen leidend.

3. Inhoud en vorm van een woonzorgstimuleringsregeling

Wij hebben gekozen voor een woonzorgstimuleringsregeling en niet voor een fonds om een aantal redenen. Een regeling kan eenvoudiger en sneller tot stand komen dan een fonds. Het is motiverender voor de betrokken partijen om rechtstreeks aan de projecten bij te dragen, dan via een fondsconstructie. Ook met het oog op de beperkte looptijd lijkt het «optuigen» van een fonds niet nodig.

De woonzorgstimuleringsregeling heeft als doel een bijdrage te leveren aan een goede samenhang tussen wonen, zorg en dienstverlening voor verschillende doelgroepen in de samenleving. De mogelijkheden voor de burger om zo lang mogelijk zelfstandig te functioneren in de maatschappij worden hierdoor bevorderd. Hiertoe wordt een subsidieregeling ontworpen die gericht is op het stimuleren van innovatieve samenwerkingsprojecten. Het innovatieve betreft het implementeren van nieuwe technologie, samenwerkingsvormen tussen wonen, welzijn en zorg, en nieuwe processen. Het innovatieve kan betrekking hebben op de (combinatie van) voorzieningen, de wijze van samenwerking van partijen en de wijze waarop de positie van de individuele burger wordt versterkt. In deze innovatieve projecten dient de aansluiting op de vraag van de burger helder naar voren te komen. Tevens dient duidelijk te zijn in welke mate de projecten bijdragen in de verbetering van de zelfredzaamheid en de eigen beslissingsruimte van de beoogde doelgroepen ten opzichte van de bestaande situatie.

De partijen die het betreft zijn vooral gemeenten, corporaties, zorginstellingen, consumenten en organisaties voor maatschappelijke dienstverlening. Ook de zorgkantoren spelen een rol. De verleende subsidie moet verdere investeringen uitlokken en succesvolle projecten moeten voor het voetlicht gebracht worden. De regeling is tijdelijk van aard. De subsidie is éénmalig. Het project moet daarna zelfstandig, zonder verdere subsidies uit deze regeling, geëxploiteerd kunnen worden. De regeling zelf zal voor drie jaar gelden (2000 tot en met 2002).

Wat betreft de benodigde middelen delen wij u het volgende mede. Voor VROM gaat het hier om middelen die bij het Regeerakkoord beschikbaar zijn gesteld voor de intensivering huursubsidie en bedoeld ter verruiming van de huursubsidie voor ouderen in relatie tot de ecotax. Voor 1999 en 2000 zijn echter in het belastingplan reeds maatregelen getroffen die ouderen compenseren voor de hogere uitgaven, die zij moeten maken als gevolg van de ecotax. Na 2000 is dit vervat in de algemene belastingherziening. Om toch de regeerakkoordmiddelen ten goede te laten komen aan ouderen worden deze ingezet voor de

woonzorgstimuleringsregeling. Voor het jaar 2000 is f 48,25 miljoen beschikbaar, in 2001 f 40,75 miljoen en in 2002 f 38,25 miljoen.

De VROM-gelden zullen echter alleen voor een project kunnen worden aangewend als vanuit de betrokken zorginstelling(en) eveneens een bijdrage wordt geleverd. Dit kan gebeuren door het aanwenden van de Reserve Aanvaardbare Kosten (RAK), resp. de bij verzorgingshuizen beschikbare reserve. Daarbij dienen de doelstellingen van de betrokken regelingen (AWBZ, Overgangswet verzorgingshuizen) uiteraard in acht genomen te worden. Binnen die beperkingen worden instellingen echter aangemoedigd middelen flexibel in te zetten, zoals ook in de sector volkshuisvesting geconstateerd kan worden dat corporaties een «ruimere» opvatting van hun taak hebben ontwikkeld.

Er wordt naar gestreefd ook de inzet van instellingsmiddelen uit anderen hoofde te stimuleren resp. mogelijk te maken. Het is de instelling zelf die met instemming van het zorgkantoor, beslist of zij een deel van de RAK of andere middelen wil inzetten. De extra subsidie uit de regeling zal naar onze verwachting instellingen die serieuze plannen hebben over de streep kunnen trekken.

Hiermee worden de middelen, die al in de sector aanwezig zijn, geactiveerd.

Binnen het kader van wonen en zorg en het element van samenwerking is veel mogelijk, ook binnen de geldende wettelijke kaders. Dat is ook expliciet de bedoeling. Immers indien innovatie wordt beoogd, is het niet verstandig inhoudelijke beperkingen voor te schrijven. Het gaat erom een stimulant te geven waardoor, met inzet van thans niet geactiveerde reserves en aanvullende subsidies, projecten kunnen worden gerealiseerd waardoor beter tegemoet gekomen kan worden aan de wens van veel mensen om ook in geval van zorgbehoefte zelfstandig te blijven wonen. Dat effect is blijvend; er bestaat dan ook geen gevaar dat projecten na afloop van de werking van de regeling moeten worden beëindigd.

4. Welke projecten komen in aanmerking voor ondersteuning door de woonzorgstimuleringsregeling?

De indiener van het project zal duidelijk aan moeten geven (naast deelnemende partijen, inhoud van het plan, betrokken doelgroepen, en dergelijke) wat het innovatieve element is en welke vraag van de burger aan het project ten grondslag ligt. Deze elementen zullen een belangrijke rol spelen om voor subsidie in aanmerking te komen.

Het projectplan dient een financiële paragraaf te bevatten, waarin een begroting is opgenomen, een dekkingsplan, alsmede een becijfering van de extra kosten van het wonen ten behoeve van de zorg en eventuele tekorten. Ook dient expliciet duidelijk te zijn dat het project in de toekomst kostendekkend geëxploiteerd kan worden.

De te verstrekken subsidie is nadrukkelijk een stimuleringsbijdrage. Financiële betrokkenheid van de samenwerkende partijen is derhalve een noodzakelijke voorwaarde.

Het is van belang dat de kennis die met behulp van subsidie op voet van de woonzorgstimuleringsregeling wordt gegenereerd, wordt behouden en voor derden ter beschikking komt. Daartoe start per 1 januari 2000 ter ondersteuning van de woonzorgstimuleringsregeling het Innovatieprogramma Wonen en Zorg. Dit programma, verzorgd door de SEV en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, is bedoeld om nieuwe concepten op het terrein van wonen, zorg en welzijn te ontwikkelen en te evalueren. Kennisoverdracht zal onder meer kunnen plaatsvinden door de opzet van een vrij te raadplegen kennisbank. Financiering van dit samenwerkingsverband geschiedt deels via omvorming van reeds

lopende basis- en projectsubsidies van onze departementen, deels uit de gelden van de woonzorgstimuleringsregeling. Wij menen hiermee nog een extra stimulans aan de beoogde ontwikkelingen te kunnen leveren.

De subsidieregeling zal met spoed worden gemaakt. Het is onze bedoeling dat de regeling in de eerste helft van 2000 in werking kan treden. De totstandkoming van de regeling zal in overleg met het veld geschieden. Over de effecten van de woonzorgstimuleringsregeling zal jaarlijks aan de Tweede Kamer verslag worden gedaan. Na afloop van de regeling zal een evaluatie worden opgesteld.

5. Afsluiting en samenvatting

Wij achten het noodzakelijk om een woonzorgstimuleringsregeling in het leven te roepen. Een dergelijke regeling kan een bijdrage leveren aan een goede samenhang tussen wonen, zorg en dienstverlening voor diverse doelgroepen. De regeling zal innovatieve samenwerkingsprojecten subsidiëren die gebaseerd zijn op een concrete vraag van de burger. Het betreft telkens een éénmalige subsidie, waarna het project op eigen kracht verder moet.

Wij streven ernaar de woonzorgstimuleringsregeling uiterlijk 1 juli 2000 in werking te laten treden.

Tot slot nog uw aandacht voor het volgende. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is de motie Weekers c.s. (TK, 1999–2000, 26 800-XVI, nr. 34) aanvaard over het scheiden van wonen en zorg. Belangrijke informatie over deze materie is reeds te vinden in het genoemde rapport van de SEV, dat wij u hierbij doen toekomen.¹

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.