

Vergaderjaar 2012–2013

29 389

Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2013

Met deze brief informeer ik u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de effecten voor de woningmarkt van de vergrijzing en de hervormingen in de langdurige zorg en de inzet van de staatssecretaris van VWS en mij op deze punten. Dit naar aanleiding van de toezegging mijn ambtsvoorganger om een actieplan ouderenhuisvesting op te stellen en het overleg dat de staatssecretaris en ik hebben over de uitwerking van de vraagstukken die ontstaan naar aanleiding van het langer thuis wonen van ouderen en mensen met beperkingen.

1. Effecten van de vergrijzing voor de woningmarkt

De vergrijzing is reeds een aantal jaren onderweg. Het aantal ouderen (65+) blijft tot 2040 gestaag toenemen tot circa 4,7 miljoen in 2040. Het aantal 75-plussers, de leeftijd waarop gemiddeld genomen de beperkingen beginnen, verdubbelt van 1,2 miljoen nu tot 2,6 miljoen in 2040¹. De 80-plussers onder hen hebben vaker fysieke beperkingen, zijn vaak alleenstaand en hebben vaker dan de jongere ouderen een lager inkomen. Deze ontwikkelingen zorgen voor een grotere behoefte aan woningen die geschikt zijn voor ouderen en brengen vragen met zich op het gebied van wonen met zorg.

Daarnaast leidt de vergrijzing op de korte termijn tot verminderde dynamiek op de woningmarkt en op de langere termijn tot een grotere uitstroom op de woningmarkt (vanwege sterfte of verhuizing naar intramurale instelling).² In deze brief ga ik in op de opgave van de huisvesting van ouderen en mensen met een beperking.

¹ Het aantal huishoudens van 75 jaar en ouder stijgt van 800.000 nu naar 1,8 miljoen in 2040. Het aandeel 75-plussers in de totale bevolking stijgt van 7% nu naar ruim 14% in 2040; het aandeel van 75-plusshuishoudens stijgt van 11% in 2013 naar ruim 21% in 2040.

² Planbureau voor de Leefomgeving, *Vergrijzing en Woningmarkt*, april 2013.

Stand van zaken en opgave

Met de monitor Investeren voor de Toekomst (MIT) is voor het eerst in 2003 de kwantitatieve opgave op het terrein van de huisvesting van ouderen in kaart gebracht. Na 2006 en 2009 is in 2012 voor de vierde keer de opgave en de voortgang op het terrein beschreven. Het rapport «Monitor investeren voor de toekomst 2012» (MIT2012) met de meest recente gegevens bied ik u hierbij aan³. Uit de monitor van 2012 blijkt dat de woningvoorraad die geschikt is voor ouderen en mensen met beperkingen in de periode 2009–2012 met meer dan 120.000 is toegenomen tot 1,9 miljoen woningen (huur en koop). Anno 2012 is er een tekort van 4% ten opzichte van de bestaande voorraad (circa 84.000 woningen, zie onderstaande figuur). Het aandeel verzorgd wonen (een geschikte woning met 24-uurs zorg op afroep) daarin is relatief groot. Het tekort aan geschikte woningen in 2012 verschilt weinig van het tekort dat in de monitor 2009 is berekend en toen op 87.000 woningen lag.

Aanbod en vraag naar geschikte woningen, 2012 (* 1.000)

	Voorraad	Vraag	Tekort
Verzorgd wonen	134	174	- 40
Overig geschikt wonen	1.822	1.866	- 44
Totaal geschikt	1.955	2.039	- 84

In de monitor wordt ook de opgave voor de jaren tot 2021 geraamd. Hiervoor is gekeken naar de vraagontwikkeling als gevolg van de vergrijzing en van de extramuralisering. Er blijkt voor de komende jaren nog een forse kwantitatieve opgave te liggen, die qua omvang vergelijkbaar is met voorgaande ramingen. Per jaar zal uitgaande van het Regeerakkoord de geschikte woningvoorraad moeten worden uitgebreid met circa 44.000 woningen om geheel aan de behoefte te voldoen⁴. Deze opgave moet op lokaal niveau ingevuld worden. Met de lage nieuwbouwproductie van dit moment zal het voor een groter deel dan voorheen aankomen op het aanpassen van bestaande woningen. Woningcorporaties kunnen daarin (samen met gemeenten) een belangrijke rol spelen. Ouderenhuisvesting en wonen met zorg vormt in de komende jaren een aandachtspunt voor corporaties, binnen de focus van hun kerntaak en de kaders die de ontwerpHerzieningswet en de novelle bij deze wet bieden. Voorop staat dat lokaal bezien wordt welke behoefte er is en welke mogelijkheden de bestaande voorraad, al dan niet na aanpassing, biedt. Corporatie en gemeente moeten dit zo concreet mogelijk vastleggen in prestatieafspraken op basis van een vastgestelde woonvisie van gemeenten.

De staatssecretaris van VWS zal het gesprek aangaan met gemeenten om te bevorderen dat zij bij het maken van prestatieafspraken met woningcorporaties, in hun toewijzingsbeleid en bij het aanpassen van woningen voldoende rekening houden met de mensen die in de toekomst langer in hun eigen omgeving geholpen gaan worden. Eigenaren van woningen die in hun eigen woning blijven wonen, hebben in het aanpassen van hun woning een eigen verantwoordelijkheid.

Verder liggen er kansen bij de woonruimteverdeling. In de categorie «verzorgd wonen» wonen voornamelijk huishoudens van 55 jaar en ouder, maar uit het MIT2012 blijkt dat dit voor de zogenaamde «nultreden-

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Als conform de brief van de staatssecretaris van VWS van 25 april jl. (kamerstuk 30 597, nr.296, vergaderjaar 2012–2013) er meer mensen met een zorgzwaartepakket 3 en 4 in een instelling kunnen verblijven, zal dit aantal circa 1.000 woningen lager kunnen liggen.

woningen» maar voor iets meer dan 50% het geval is. Hier lijkt ruimte om de beschikbare woningvoorraad beter te benutten. De geschikte woningvoorraad blijkt uit de monitor landelijk bezien in potentie qua omvang ruim genoeg om alle huishoudens van 65 jaar en ouder van dit moment te kunnen huisvesten. Lokaal en regionaal verschilt dit sterk. Het is aan gemeenten om de toekomstige kwantitatieve lokale opgave nader in beeld te brengen.

2. Effecten extramuralisering voor de woningmarkt

De woningmarkt krijgt de komende jaren te maken met een groeiende groep ouderen met een zorgvraag. De demografische ontwikkelingen zijn voor de omvang van de opgave het meest bepalend. Daarnaast zullen door de extramuralisering in de verzorging en verpleging (ZZP1 t/m 3, deel ZZP4) de komende jaren circa 57.700 cliënten uitstromen uit een intramurale instelling die niet vervangen worden door nieuwe instroom van cliënten met een licht zorgzwaartepakket⁵. Mensen zullen dus langer op de woningmarkt blijven. Het merendeel van de mensen met een lichte zorgvraag die voorheen naar een zorginstelling ging, zal gewoon in de huidige woning (kunnen) blijven en aldaar zorg op maat moeten kunnen gaan krijgen. Soms zullen daarvoor ook woningaanpassingen nodig zijn, ter ondersteuning waarvan een beroep op de gemeente kan worden gedaan. Een ander deel van de ouderen zal vanwege beperkingen of om sociale redenen (bijvoorbeeld vereenzaming, zwak sociaal netwerk) wensen te verhuizen naar een meer passende woning. Dit kan bijvoorbeeld een nultredenwoning zijn, een specifieke ouderenwoning of een geclusterde, meer beschermde woonvorm.

Uit de MIT 2012 blijkt dat het beleid ten aanzien van de extramuralisering en het langer thuis wonen een versterkend effect heeft op de vraag naar «verzorgd wonen» en andere specifieke woonvormen voor ouderen. Kwantitatief speelt dit vooral op de kortere termijn (tot 2020). De kwalitatieve woonwensen van de door de extramuralisering langer op de woningmarkt verblijvende groepen zijn met het huidige onderzoeksinstrumentarium minder goed te ramen. Toekomstige ontwikkelingen in de woonwensen van zorgbehoevende ouderen als de mogelijkheden en kostenoverwegingen in de langdurige zorg spelen hierin mee. De verwachting is dat onder meer door domotica en andere innovaties in de ambulante zorg de benodigde zorg steeds meer plaatsonafhankelijk aan huis geleverd kan worden. Toch zullen er situaties blijven waarin een verhuizing naar een meer geclusterde woonvorm voor ouderen aan de orde is. Bijvoorbeeld wanneer een oudere zelf vanuit een gevoel van veiligheid of eenzaamheid naar een meer beschermde woonomgeving wenst te verhuizen. Wat de extramuralisering betekent voor de vraag en het aanbod op het gebied van wonen en zorg, vereist apart en nader onderzoek. Begin 2014 bied ik u de aangepaste Monitor Investeren voor de Toekomst aan.

Herbestemmen zorgvastgoed

Een van de mogelijkheden om te voldoen aan de vraag naar verzorgd wonen is het herbestemmen van leegstaande ruimten in zorginstellingen voor verhuur aan mensen met een zorgvraag, die geen intramurale indicatie krijgen. Verhuur van voormalige instellingsplaatsen biedt bovendien een oplossing voor eventuele leegstand in het zorgvastgoed.

⁵ Worden ook de andere sectoren meegerekend (mensen met verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperkingen) dan gaat het om circa 77.900 mensen (kamerstuk 30 597, nr. 296, vergaderjaar 2012–2013).

De zorginstelling kan overgaan tot verhuur op basis van het scheiden van wonen en zorg en/of bij de mensen thuis de zorg gaan leveren. Indien een woningcorporatie eigenaar is van het vastgoed, kan in overleg ervoor gekozen worden dat de woningcorporatie als verhuurder optreedt. Het vigerende woningwaarderingsstelsel biedt diverse mogelijkheden om rekening te houden met eventuele specifieke kenmerken van de verhuurde ruimten. Zo voorziet het woningwaarderingsstelsel in de mogelijkheid van een opslag van 35% op het puntentotaal voor wonen met diensten (de zogeheten serviceflatopslag); gemeenschappelijke ruimten zoals eetzaal en recreatieruimten kunnen via omslag over de aanwezige woonruimten in de punten per woonruimte worden meegeteld. Voor persoonsgerichte aanpassingen op grond van een subsidieregeling voor woningaanpassing zijn tevens extra punten mogelijk.

Bij de heroverweging van het woningwaarderingsstelsel waarover uw Kamer later dit jaar nader bericht zal krijgen, zal bezien worden of en zo ja, op welke wijze deze aspecten in de toekomst gecontinueerd kunnen worden of aanpassing behoeven.

3. Ondersteuning door het Rijk

In het Algemeen Overleg met uw Kamer van 24 november 2011 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd een actieplan ouderenhuisvesting op te zullen stellen. Bij brief van 12 juli 2012⁶ heeft mijn ambtsvoorganger u laten weten tijd te willen nemen om nut en noodzaak van een nieuw actieplan te bepalen aan de hand van nieuwe gegevens over de voortgang en opgave en om af te kunnen stemmen op ontwikkelingen in de zorg. In april 2013 heb ik u laten weten⁷ uw kamer in juni van dit jaar nader over de invulling van de toezegging te berichten.

Uitwerking toezegging

De nieuw beschikbare gegevens over de voortgang en ontwikkeling van de voor ouderen geschikte woningvoorraad laten zien dat de aanpak van de opgave op koers ligt. De ontwikkeling van het aanbod geschikte woningen voor ouderen houdt gelijke tred met de ontwikkeling van de vraag. Wel zie ik een verschuiving in de opgave van het realiseren van voldoende nultredenwoningen naar het realiseren van voldoende woningen waarin zorg en diensten in de nabijheid of op afroep beschikbaar zijn (het zogenaamde «verzorgd wonen»). Nader onderzoek naar wonen met zorg is, zoals ik al eerder aangaf, gewenst.

Ik constateer dat de twee breed gedragen actieplannen, die vanaf 2003 zijn ingezet op het terrein in kwestie, hun werk hebben gedaan wat betreft agendering van het vraagstuk van de vergrijzing en de lokale aanpak daarvan. De laatste tien jaar is het besef van urgentie bij gemeenten sterk toegenomen en heeft de corporatiesector zich op dit terrein van zijn beste kant laten zien.

Gezien het bovenstaande zie ik geen noodzaak voor een (hernieuwd) actieplan ouderenhuisvesting in de zin van een rijksprogramma gericht op het bouwen van meer woningen voor ouderen en mensen met beperkingen. Voor een dergelijk breed gedragen plan bleek bij belangrijke gesprekspartners Aedes en VNG overigens ook onvoldoende draagvlak. Het rijk heeft op diverse manieren aandacht voor de ouderenhuisvesting, zoals bijvoorbeeld in het kader van de activiteiten van het Bouwteam en de lopende programma's ten aanzien van krimpgebieden. Daarbij wordt er

⁶ Kamerstuk 32 847, nr. 28, vergaderjaar 2011–2012

⁷ Antwoorden op kamervragen (Aanhangsel Handelingen II 2012/13).

in de wet- en regelgeving al rekening gehouden met de positie van ouderen met een zorgvraag, zoals bijvoorbeeld bij de huurtoeslag, de inkomensafhankelijke huurverhoging, de regels op het gebied van mededinging inzake de corporatiesector, en de ruimte die de Huisvestingswet gemeenten biedt om bepaalde woonruimte bij voorrang toe te wijzen aan ouderen en gehandicapten.

De opgave is in kaart gebracht. Het is nu zaak dat dit verder lokaal wordt opgepakt. Ouderen, gemeenten, woningcorporaties, zorg- en welzijn aanbieders, marktpartijen moeten gezamenlijk de opgave ter hand nemen. Daarbij komt dat regionale verschillen groot zijn, waardoor lokaal maatwerk vereist is. Dit vraagt een daadkrachtige gemeente gericht op samenwerking met ouderen en professionals. De al eerder aangehaalde gemeentelijke woonvisie en de daaraan gekoppelde prestatieafspraken met de woningcorporaties spelen hierbij een hoofdrol.

Ouderenhuisvesting en wonen met zorg blijft de komende jaren een belangrijke maatschappelijke opgave. Gezien de omvang van de opgave de komende jaren acht ik het noodzakelijk lokale partijen vanuit het rijk te blijven ondersteunen en eventuele belemmeringen zo mogelijk weg te nemen. Voor lokale spelers gaat er veel veranderen. Ik wil daarom de vinger aan de pols houden door ontwikkelingen te monitoren en mij op korte termijn laten adviseren alsmede nader onderzoek doen naar de effecten van de extramuralisering voor de woningmarkt.

De volgende punten heb ik uitgezet:

- Een adviesaanvraag aan de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), over de ruimtelijke gevolgen en de gevolgen voor de woningmarkt van de hervormingen in de langdurige ondersteuning en zorg en de handelingsperspectieven voor burgers, woningcorporaties, marktpartijen, gemeenten en de Rijksoverheid daarbij. Het briefadvies zou eind 2013 gereed moeten zijn
- Een bijeenkomst samen met de staatssecretaris van VWS met belangrijke stakeholders ter verkenning van en verdere verdieping op het vraagstuk van ouderenhuisvesting en wonen met zorg.
- De ondersteuning van een kennis- en experimentenprogramma op het gebied van wonen en zorg, dat ik hieronder nader toe zal lichten.

Kennis- en experimentenprogramma wonen en Zorg

Om lokale spelers te ondersteunen werk ik samen met de staatssecretaris van VWS aan een kennis en experimentenprogramma Wonen en Zorg. Dit programma bevat vier elementen:

- a) het beter in beeld brengen van de opgave «verzorgd wonen» als gevolg van de vergrijzing, de extramuralisering en het langer thuiswonen van ouderen en mensen met (lichte) beperkingen. Hiertoe zal de Monitor «Investeren voor de toekomst» worden herijkt;
- b) een Experimentenprogramma Wonen en Zorg door Platform 31, Movisie en Kenniscentrum Wonen en Zorg van Aedes/Actiz, dat ik samen met de staatssecretaris van VWS zal ondersteunen;
- c) het bestuderen van de haalbaarheid en wenselijkheid van een Woonzorgwijzer (à la demowijzer.nl) als instrument voor gemeenten en andere spelers om de lokale opgaven wonen met zorg in beeld te brengen.
- d) het monitoren van gedrag en reacties van ouderen en mensen met beperkingen, gemeenten, zorgaanbieders en woningcorporaties op de woningmarkt als gevolg van de hervormingen in de langdurige zorg.

Begin 2014 zal ik u informeren over de stand van zaken rond het kennis- en experimentenprogramma en de uitkomsten van het advies van de RLI.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok