

Notitie

Betreft

Handreiking: toelichting op de opgave ouderenhuisvesting

Kenmerk

n2023-0114KGO

Plaats

Delft

Van

ABF Research

Project

23185 MO-Fortuna voor BZK

Datum

3 augustus 2023

Voor

Het ministerie van BZK

1 Inleiding

De behoefte aan geschikte ouderenhuisvesting neemt als gevolg van vergrijzing sterk toe. Het ministerie van BZK wil gemeentelijke data over de opgave aan nultredenwoningen en geclusterde woningen actief verspreiden onder lokale overheden. Doel is deze partijen een handreiking te bieden die helpt om (beter) zicht te krijgen op de lokale opgave aan ouderenhuisvesting. Deze notitie geeft een toelichting op de opgaven evenals op de totstandkoming hiervan. Belangrijk is dat de cijfers gebaseerd zijn op prognoses waarbij sprake is van onvermijdelijke onzekerheidsmarges. De aantallen dienen daarom vooral als richtinggevend gelezen te worden.

2 Beleidscontext achter opgave ouderenhuisvesting

Nederland vergrijst in hoog tempo. De sterke toename van het aantal huishoudens van 75 jaar of ouder gaat gepaard met een stijging van de vraag naar intensieve (intramurale) zorg en een groeiende behoefte aan voor ouderen geschikte woningen. Gezondheidsbeperkingen en mobiliteitsproblemen treden vanaf de leeftijd van 75 jaar in aanmerkelijk hogere mate op dan op jongere leeftijden.

Het aanbod van zorg en huisvesting in onze samenleving blijft achter bij de snelgroeiende doelgroep onder oudere huishoudens. Als reactie hierop heeft de minister van VWS in juli 2022 het Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO) aan de Kamer aangeboden met als centraal uitgangspunt voor de ouderenzorg: 'zelf als het kan, thuis als het kan en digitaal als het kan'.¹ Volgens de minister van VWS is een uitbreiding van de intramurale capaciteit onhaalbaar, voornamelijk als gevolg van toenemende schaarste aan zorgpersoneel, en deze zal er dus ook niet komen.² Zij zet in op het behoud van de huidige intramurale capaciteit (circa 130.000 verpleeghuisplekken landelijk), met de mogelijkheid van een kleine uitbreiding van bijna 5.700 plaatsen op basis van bestaande, reeds in gang gezette plannen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/04/wozo-programma-wonen-ondersteuning-en-zorg-voor-ouderen>

² https://www.npostart.nl/meldpunt/25-03-2022/POW_05197527

Een verdere verwachte groei aan plaatsen gefinancierd vanuit de Wet Langdurige zorg (Wlz) moet volgens de minister dan ook voortaan gerealiseerd worden in andere vormen van verpleegzorg, thuis of in kleinschalige woonvoorzieningen. Een omvangrijke groep mensen maakt zodoende niet langer aanspraak op een duur intramuraal verblijf, maar blijft – zeker met een lichte, maar ook met een zwaardere zorgvraag – zelfstandig wonen binnen de reguliere woningmarkt. Het Volledig Pakket Thuis (VPT), het Modulair Pakket Thuis (MPT) en het Persoonsgebonden budget (Pgb) sluiten hierop aan. Het gaat om nieuwe woningen waarin verpleegzorg kan worden geleverd (Wlz-zorg thuis). Deze woningen zijn geen onderdeel van de groep institutionele (intramurale) huishoudens. Vanuit efficiencyoverwegingen komen woningen in geclusterde woonvormen het meest in aanmerking voor de levering van Wlz-zorg thuis. Deze woningen dienen ‘zorggeschikt’ te zijn voor Wlz-zorg thuis (verpleegzorg). We spreken daarom in het vervolg niet langer over de opgave aan verpleegzorgplekken, maar over de opgave aan zorggeschikte woningen. Deze definitie is conform het huidige Rijksbeleid.

In navolging van WOZO is door de ministeries van BZK en VWS het Programma ‘Wonen en zorg voor ouderen’ geïnitieerd, dat onderdeel is van de Nationale Woon- en Bouwagenda.³ Hierin is geformuleerd dat van de 900.000 woningen die tot en met 2030 gebouwd moeten worden, minstens 290.000 woningen op ouderen gericht dient te zijn. Het gaat daarbij specifiek om drie vormen, te weten 170.000 nieuwe nultredenwoningen, 80.000 geclusterde woningen en 40.000 zorggeschikte woningen.

3 Totstandkoming nationale en gemeentelijke opgave

Opgave nultreden- en geclusterde woningen

De opgave voor het aantal te bouwen nultreden en geclusterde woningen tot en met 2030 is gebaseerd op de Primos-module Wonen met Zorg (ook wel bekend als Fortuna) uit 2021. Fortuna brengt de opgave naar wonen met zorg in kaart, zowel op nationaal als op lokaal niveau. De focus in dit model ligt vooral op de toekomstige woonsituatie van alle huishoudens die tot stand komt op basis van een woningmarktsimulatie. Vanuit het uitgangspunt dat alle groepen van woonconsumenten bediend dienen te worden en rekening houdend met relevante factoren als demografie, woonvoorkeuren, economische verwachtingen, (toewijzings)beleid en de mogelijkheden binnen de (bestaande en nieuwe) woningvoorraad wordt gesimuleerd hoe de woningmarkt zich ‘idealiter’ zou moeten ontwikkelen. Door de situatie in het jaar 2031 te vergelijken met 2022 komt de opgave voor die periode in beeld.

De uitkomsten geven inzicht in de opgave voor verschillende woningtypen voor ouderen, waar bij het wonen ook uiteenlopende vormen van zorg geleverd kan worden (huishoudelijke hulp, thuiszorg, Wlz-zorg thuis). Het gaat hierbij in alle gevallen om de ‘extramurale’ opgave, waar wonen en zorg gescheiden geboden worden. Het landelijk aantal intramurale plekken voor ouderen (130.000) is door het Rijk bevroren, en zal enkel nog tijdelijk worden uitgebreid. Binnen de extramurale opgave worden verschillende woningtypen onderscheiden die als een geschikte huisvestingsvorm voor wonen met zorg

³ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/themas/nationale-woon-en-bouwagenda>

kunnen worden gezien. Twee daarvan betreffen de nultreden- en de geclusterde ouderenwoning. Deze worden als volgt gedefinieerd:

Geclusterde ouderenwoning. Een woning die deel uitmaakt van een complex of groep van woningen speciaal bestemd voor ouderen. Hiertoe behoren o.a. woonzorgcomplexen, aanleunwoningen en serviceflats. Nabijheid van 24 uren aanwezige zorg is geen voorwaarde vanwege de mogelijke andere leveringsvormen van zorg. Hoewel specifieke voorzieningen niet noodzakelijk zijn in de definitie die binnen Fortuna gehanteerd wordt, heeft een deel van de geclusterde woningen een zorgsteunpunt en/of een gemeenschappelijke ruimte, receptie, huismeester, alarmering e.d.

Bovenstaande definitie is zo opgesteld dat er wordt aangesloten op enquêtevragen uit het WoonOnderzoek Nederland (WoON). De definitie wijkt echter af van de door BZK gehanteerde definitie van geclusterde ouderenwoningen: hierin is de aanwezigheid van een gemeenschappelijke ruimte namelijk wel een harde voorwaarde. Belangrijk is dat het verschil in definitie niet leidt tot een andere opgave. De nationale raming van 80.000 geclusterde woningen komt voort uit het Fortuna-model. Dit aantal geldt nog steeds als de gewenste uitbreiding. De woningen zullen conform het Rijksbeleid wel allemaal moeten worden gerealiseerd in een complex met een gemeenschappelijke ontmoetingsruimte.

Nultredenwoning. Een woning die zowel extern toegankelijk is (de woonkamer dient bereikbaar te zijn vanaf de straat zonder trap te hoeven lopen) als intern toegankelijk is (vanuit de woonkamer zijn zonder traplopen de keuken, het toilet, de badkamer en tenminste één slaapkamer te bereiken).

Opgave zorggeschikte woningen

De opgave voor het aantal zorggeschikte woningen (voor verpleegzorg) is bepaald door het RIVM en betreft een actualisatie van de berekeningen die het TNO in 2019 heeft gedaan.⁴ Daartoe heeft het RIVM voor de periode 2019-2040 een projectie van de benodigde verpleegzorgcapaciteit opgesteld die gebaseerd is op de verwachte groei van de bevolking. Het gaat hier om de optelsom van verpleeghuizen en zorggeschikte woningen. Hiervoor zijn twee scenario's uitgewerkt. Het RIVM zal deze analyses verder actualiseren (met recentere data); de uitkomsten hiervan zullen later gedeeld worden.

In het eerste scenario is het uitgangspunt dat de verwachte toename van de levensverwachting ertoe leidt dat de verblijfsduur in het verpleeghuis, of de duur waarbij men Wlz-zorg thuis krijgt, ook toeneemt. In het tweede scenario is de aanname gehanteerd dat deze 'gebruiksduur' ten opzichte van de huidige situatie gelijk blijft ondanks de toegenomen levensverwachting. Met andere woorden: aangenomen wordt dat mensen met een verpleeghuiszorgvraag langer vitaal zijn en pas op een later levensjaar zullen instromen. De scenario's geven voor de periode tot en met 2030 een benodigde groei van verpleeghuisplekken aan van ongeveer 55.500 respectievelijk 30.700. Op basis hiervan is in de landelijke stuurgroep 'Wonen en Zorg voor Ouderen' vastgesteld dat een uitbreiding met 40.000 zorggeschikte woningen (voor verpleegzorg) noodzakelijk is voor de periode t/m 2030. Deze opgave is gebaseerd op de verwachting dat een extra levensjaar gedeeltelijk als een gezond levensjaar kan worden gezien.

⁴ TNO, Prognose capaciteitsontwikkeling verpleeghuiszorg (R12033), 2019