

Vergaderjaar 2024–2025

**29 389**

## **Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid**

**Nr. 146**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2025

In uw brief van 29 oktober jl. vraagt u een reactie te geven op het paper «Leefvormen in een ouder wordende samenleving» van Movisie en Vilans. In het bijzonder vraagt u:

- Kunt u reageren op de visie, analyse en uitdagingen die in het paper worden beschreven?
- Kunt u reageren op suggesties die in het paper worden gedaan voor het arrangeren van netwerken? En op de suggesties voor het weg nemen van belemmeringen, voor zover die het beleidsdomein van VWS betreffen?
- Kunt u, in aanvulling op het paper, inzicht geven in de woonvormen voor ouderen die bij u bekend zijn en daarbij de ontwikkeling ervan in aantallen ouderen dat er gebruik van maakt over de afgelopen tien jaar schetsen?

Tevens heeft u de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) gevraagd om een reactie m.b.t. de aspecten die worden benoemd in het paper op het beleidsterrein van de commissie VRO (de negatieve inkomenseffecten van woningdelen, private partijen die (onder)huur belemmeren, regelgeving rond wonen en (ver)huren). Met deze brief geven we, mede namens de Minister van VRO, gehoor aan bovenstaand verzoek. In deze brief geeft de Minister van VWS tevens gehoor aan het verzoek van de Tweede Kamer om een brief te sturen over het proces en de aanpak van het onderzoek naar de verzorgingshuizen, omdat (ook) dit onderzoek ingaat op de zorg- en woonbehoeften van (een deel van de) ouderen.

#### **1. Kern Paper «Leefvormen in een ouder wordende samenleving»**

In de kern is de visie in het paper dat als meer mensen «samen wonen, samen doen en samen organiseren» er zowel minder druk is op de woningmarkt als op de voorzieningen van welzijn en zorg. Om ervoor te zorgen dat «het samen wonen, samen doen en samen organiseren» meer

wordt gestimuleerd zullen volgens de auteurs prikkels tegen samenwonen moeten worden weggenomen en zullen arrangeurs moeten worden aangesteld die mensen helpen met het samen doen en organiseren. Hiervoor worden verschillende aanbevelingen gedaan. Ook wordt de inrichting van de leefomgeving als mogelijkheid gezien om ontmoeting te stimuleren.

## **2. Kunt u reageren op de visie, analyse en uitdagingen die in de paper worden beschreven?**

### *A. Reactie op visie, analyse en uitdagingen*

We onderschrijven de visie van het samen wonen, doen en organiseren zoals in het paper beschreven.

De woon- en leefomgeving beïnvloedt in hoeverre mensen naar elkaar omzien en voor elkaar zorgen. Mensen willen doorgaans best iets voor elkaar doen als ze zich verbonden voelen met de buurt waarin ze leven. Deze verbinding kan al worden gestimuleerd met een vluchtige ontmoeting tussen burens. De inrichting van een gebouw heeft bijvoorbeeld effect op het naar elkaar omzien en voor elkaar zorgen. Zo zorgt een extra brede galerij waar mensen een bankje kunnen neerzetten voor meer ontmoeting tussen burens. Ook het ontwerp van de tuin en de architectuur van een gebouw bepalen of mensen elkaar toevallig tegen komen en daarbij een natuurlijk moment ontstaat voor een praatje.<sup>1</sup>

De inrichting van de leefomgeving is primair een lokale verantwoordelijkheid; vanuit het Rijk stimuleren we met partners op verschillende manieren dat hier aandacht voor is. De visie in het paper sluit aan bij het kabinetsbeleid; onder meer in het Programma Wonen en Zorg voor Ouderen komt dit in het beleid terug. Binnen dit programma is ook aandacht voor het stimuleren van sociale cohesie via ontmoetingsruimten in (de buurt van) geclusterde woningen.

### *Versterken sociale basis<sup>2</sup>*

In (zorgzame) buurten en wijken kunnen inwoners en organisaties, vanuit de sociale basis, bijdragen aan de sociale samenhang, het welzijn en de gezondheid van mensen. Het is goed te beseffen dat de sociale basis niet van de overheid is en lokaal veel verschijningsvormen en eigenaren kent. Als overheid (landelijk en lokaal) kunnen wij wel helpen de sociale basis te laten bloeien. De sociale basis heeft een belangrijke intrinsieke waarde in zichzelf, en is van betekenis voor mensen. Mensen die zich eenzaam voelen, mentale, fysieke, financiële of gezinsproblemen hebben, kunnen – waar mogelijk – terugvallen op steun van vrienden, familie, burens, gezin, clubgenoten, collega's, mede buurtbewoners, vanuit bewonersinitiatieven of laagdrempelige ondersteuning in de wijk. Een sterke sociale basis draagt eraan bij dat (hulp)vragen zoveel mogelijk in het «gewone» leven worden opgelost en werkt daarmee ook preventief.

Een sterke sociale basis is een van de randvoorwaarden voor het behoud van kwaliteit en houdbaarheid van onze zorg en ondersteuning in Nederland. Het versterken van de sociale basis wordt meegenomen in de gesprekken over het aanvullend zorg- en welzijnsakkoord. In dit kader zijn we ook van plan om afspraken uit te werken over de benodigde basisfuncties op het snijvlak van het medisch en sociaal domein, waaraan gemeenten zich committeren in de uitvoering.

<sup>1</sup> <https://www.platform31.nl/artikelen/ontwerp-voor-ontmoeten/>

<sup>2</sup> Zie voor beschrijving sociale basis Kamerstuk 30 169, nr. 75.

Gemeenten hebben – op grond van de Wmo 2015, de Wet Publieke Gezondheid en de Jeugdwet, een belangrijke verantwoordelijkheid in het faciliteren en versterken van de lokale sociale basis. Aansluitend hierop zijn wij ook met de zorgverzekeraars in gesprek over hun rol in het versterken van de sociale basis en de daaraan gerelateerde samenwerking tussen het medisch en sociaal domein. Vervolgens willen wij, samen met gemeenten, bevorderen dat de betrokken maatschappelijke partners, zoals het sociaal werk, mantelzorgers en vrijwilligers en burgerinitiatieven hun bijdrage aan de sociale basis kunnen leveren. Een belangrijk uitgangspunt is dat de uitvoering zal passen bij ieders rol en verantwoordelijkheid én de lokale situatie.

*B. Kunt u reageren op suggesties die in de paper worden gedaan voor het arrangeren van netwerken? En op de suggesties voor het wegnemen van belemmeringen, voor zover die het beleidsdomein van VWS betreffen?*

In het paper wordt het ervoor zorgen dat verbindingen ontstaan tussen mensen (het «arrangeren van netwerken») als uitdaging gezien. Het paper benoemt drie richtingen om deze verbindingen te stimuleren:

- de inrichting van de leefomgeving;
- het bevorderen van burgerinitiatief of informele netwerken;
- professionals die netwerken helpen arrangeren.

### **De inrichting van de leefomgeving**

In het paper wordt aangegeven dat het erom gaat dat de fysieke context zo is dat de kans toeneemt dat mensen met elkaar in contact komen.

Dat de inrichting van de leefomgeving ervoor zorgt dat mensen meer met elkaar in contact komen sluit aan bij het Programma Wonen en Zorg voor Ouderen. De derde actielijn gaat over «Een leefomgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten.» Ten eerste wordt met de Wet versterking regie Volkshuisvesting geregeld dat gemeenten in de planvorming hier aandacht aan besteden en daarbij ook verbinding maken met het Wmo-plan. Ten tweede worden 10 gemeenten in het Programma Buurtsaam ondersteund bij het maken van plannen door Platform31, en worden concrete schetsen voor aanpassing van de wijk aangeleverd door de Rijksbouwmeester. De afgelopen jaren wordt ook door middel van de Platform Zorgzaam Award aandacht gevraagd op welke wijze ontmoetingen kunnen worden gestimuleerd. Zo was de winnaar van het afgelopen jaar «Michi-Noeki», een halte- en rustplek in de wijk waar mensen een kopje koffie kunnen drinken en elkaar ontmoeten.<sup>3</sup>

Gemeenten worden daarnaast gestimuleerd om een wijkscan te maken om te bezien in hoeverre de wijk voldoende uitnodigt tot bewegen en ontmoeten. Via ZonMw komt per 2025 een voucher beschikbaar voor gemeenten om deze wijkscan samen met bewoners te maken. Daarbij kunnen gemeenten ook het gebruik van ontmoetingsruimten meenemen.

Een belangrijk element in de context zijn de gebouwen waarin ontmoeting kan worden gefaciliteerd. Met woningcorporaties zijn zowel op landelijk niveau als op lokaal niveau afspraken gemaakt over de bouw van geclusterde woningen en geclusterde zorggeschikte woningen. De gezamenlijke (ontmoetings)ruimte maakt een essentieel onderdeel uit van deze woonvormen. Zowel met de subsidieregeling ontmoetingsruimten in ouderenhuisvesting (SOO) als met de stimuleringsregeling zorggeschikte woningen<sup>4</sup> wordt de bouw van deze woonvormen gestimuleerd. De

<sup>3</sup> <https://www.zorgzaamwonen.nl/artikel/ontmoeting/michi-noeki-halteplek-en-rustpunt>

<sup>4</sup> <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/soo>; <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/szgw>

ontmoetingsruimten hebben vaak een bredere functie waarbij ook mensen uit de wijk welkom zijn. In de SOO is opgenomen dat woningcorporaties de ontmoetingsruimte ook open moeten stellen voor bewoners in de wijk. Ten slotte laat de handleiding «Ontwerp voor Ontmoeten» van Platform31 zien hoe door middel van de vormgeving van het gebouw en de omgeving meer ontmoeting kan worden gefaciliteerd.<sup>5</sup>

### **Het bevorderen van burgerinitiatieven en informele netwerken**

*In het paper wordt aangegeven dat «het Rijk het voortouw kan nemen om te zoeken naar regels die ruimte maken voor samenredzaamheid of dat zelfs expliciet bevorderen. Ook kan het Rijk onderzoeken hoe gemeenten ruimte en stimulans kunnen krijgen om burgers te ondersteunen tot gemeenschappelijke zorg- en samenlevingspraktijken te komen.»*

Specifiek wordt ingegaan op het instellen van een landelijke regeling voor bewonersinitiatieven. Deze aanbeveling uit het rapport nemen we niet over. Bewonersinitiatieven of zorgzame gemeenschappen hebben een belangrijke positie bij het versterken van de sociale basis. Gemeenten hebben de beschikking over financiële middelen, bijvoorbeeld de Wmo-middelen, om dergelijke initiatieven te ondersteunen.

Bij het maken van afspraken over het versterken van de sociale basis hebben we ook aandacht voor de positie en rol van burgerinitiatieven. Tijdens het commissiedebat over het Integraal Zorgakkoord d.d. 4 december 2024 is aangegeven dat bijvoorbeeld Nederland Zorgt Voor Elkaar (NLZVE) meedenkt over de rol van burgerinitiatieven.

### **Professionals die netwerken helpen arrangeren.**

In het paper wordt een belangrijke rol toegedacht aan de professionele «arrangeur» van sociale netwerken: een sociaal werker die bewoners zo nodig kan helpen om met elkaar in contact te komen of te blijven. We onderschrijven het belang hiervan. Het is een vak dat goed past binnen het uitstroomprofiel Welzijn en samenleving van de Hbo-opleidingen Sociaal werk. Voor de verdere professionalisering van dit type sociaal werker kan een goede beroepsregistratie van sociaal werkers behulpzaam zijn. We verkennen de mogelijkheden hiervan. Voorts bereidt de beroepsvereniging van sociaal werkers BPSW op verzoek van de Staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg een aanvraag voor van een subsidie voor een stimuleringsprogramma, dat primair op richtlijnontwikkeling gericht zal zijn. Ook dit zal de professionaliteit van de «arrangeurs» kunnen versterken. In de Werkplaatsen Sociaal Domein wordt onder verschillende noemers al gewerkt aan het «arrangeren van netwerken» en wordt duidelijk wat de bijdrage van een professional daaraan kan zijn.<sup>6</sup>

### *C. Uitdaging: belemmeringen wegnemen tegen samenwonen*

### **Negatieve inkomenseffecten van woningdelen – sociale zekerheid, fiscaliteit en inkomensondersteuning**

In paragraaf 4.1 wordt gesproken over negatieve inkomenseffecten van woningdelen en wat mogelijkheden zijn om belemmeringen weg te nemen. Het bieden van gerichte inkomensondersteuning en sociale zekerheid, en het beïnvloeden van de keuze om wel of niet samen te wonen zijn twee verschillende doelstellingen die soms kunnen schuren.

<sup>5</sup> <https://www.platform31.nl/artikelen/ontwerp-voor-ontmoeten/>

<sup>6</sup> Regio Zwolle | Werkplaatsen Sociaal Domein, Werkplaats Sociaal Domein Zuid-Holland-Zuid, Gelderse Vallei | Werkplaatsen Sociaal Domein,

Regelingen zoals de AOW en de bijstand kennen het principe van kostenvoordeel voor gehuwden en samenwonenden die elkaars inkomen kunnen ondersteunen. Zij hebben hierdoor minder inkomensondersteuning nodig dan alleenstaanden. Het kabinet herkent echter dat het verschil in inkomen de keuze om wel of niet samen te gaan wonen mogelijk kan beïnvloeden. Daar kijken we dus ook naar.

In het regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet met betrekking tot de sociale zekerheidswetten met een kostendelersnorm gaat verkennen wat de consequenties zijn als de kostendelersnorm wordt aangepast of afgeschaft en welk effect dit heeft op woningdelen. Voor de AOW wordt een vereenvoudiging van het partnerbegrip verkend waardoor samenwonen mogelijk minder snel gevolgen heeft voor de uitkeringshoogte en dat de consequenties vooraf duidelijk zijn. Daarnaast laat het kabinet een onderzoek uitvoeren naar de relatie tussen het partnerbegrip in de AOW en de invloed daarvan op de bereidheid tot samenwonen, tijdelijk iemand in huis nemen of het verlenen van mantelzorg. Op het gebied van de inkomensondersteuning ziet het kabinet dat het stelsel te complex is geworden en wordt gewerkt aan vereenvoudiging.

Verder wordt in paragraaf 4.1 de aanbeveling gedaan om te onderzoeken hoe de huurtoeslag kan worden aangepast zodat samenwonen gestimuleerd wordt. Het recht op en de hoogte van huurtoeslag is gebaseerd op de financiële draagkracht van alle mensen die staan ingeschreven op het toeslagadres, ongeacht hun onderlinge relatie. Huurders die een woning delen, kunnen namelijk ook huurlasten delen. Als alleen de draagkracht van de huurder zelf (en partner) zou meetellen, heeft dat grote budgettaire gevolgen voor de uitgaven aan de huurtoeslag. Er zijn ook geen signalen dat de huurtoeslag woningdelen in de weg zou staan. Het kabinet is om die reden niet van plan de huurtoeslag vanuit het perspectief van woningdelen aan te passen.

### **Lokale verordeningen en de Wmo**

In paragraaf 4.2 wordt benoemd dat gemeenten overlast en illegale verhuur bestrijden met regelingen die kamerverhuur inperken. Nederland kent rondom kamerverhuur een zogenaamd «Ja, tenzij»-beleid. Hiermee is dit toegestaan, tenzij gemeenten deze mogelijkheden inperken als dit nodig is vanuit het oogpunt van schaarste (aan bijvoorbeeld grote gezinswoningen) of leefbaarheid. Gemeenten hebben hierbij dus altijd meerdere (publieke) belangen te wegen vóór zij een besluit nemen over het al dan niet toestaan van kamerverhuur. Het vanuit het Rijk opleggen van een verbod aan gemeenten om dergelijke beperkingen op te leggen is dan ook niet aan de orde, omdat dit gemeenten niet in staat zou stellen om te doen wat nodig is met het oog op het voorkomen van schaarste of het behouden van leefbaarheid. Wel kijkt de Minister van VRO in het kader van het programma «Beter benutten» naar de mogelijkheden om, samen met gemeenten, tot een strenger afwegingskader te komen voor dergelijke beperkingen waarbij ook in meer gevallen ruimte komt voor kamerverhuur.

### **Private partijen die (onder)huur belemmeren en regelgeving rond wonen en (ver)huren**

In zijn algemeenheid geldt dat hypotheekverstrekkers en particulieren een privaatrechtelijke overeenkomst afsluiten, waarbij voorwaarden kunnen worden afgesproken, bijvoorbeeld ten aanzien van verhuur. Dat hypotheekverstrekkers voorwaarden stellen is begrijpelijk, omdat een woning in verhuurde staat over het algemeen een lagere waarde heeft. Indien de woningeigenaar de woning wil verhuren, dan kan de woningei-

genaar met de hypotheekverstrekker afspraken maken onder welke voorwaarden dit (wel) zou kunnen. Daarbij kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het afsluiten van een ander product (bijvoorbeeld een verhuurhypotheek).

Om hospitaverhuur zo veel mogelijk te stimuleren, werkt de Minister van VRO momenteel aan een wetwijziging om belangrijke belemmeringen weg te nemen zoals het vergemakkelijken van het beëindigen van het huurcontract met de hospitaalhuurder bij verkoop van de woning en een uitzondering op de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor huurders die een ruimte in een eigen woning willen verhuren. Ook wil de Minister van VRO een tijdelijk huurcontract voor hospitaverhuur van maximaal vijf jaar met gunstige voorwaarden voor de verhuurder introduceren en een kortere opzegtermijn aan het begin van de huurperiode. Het streven is dat het wetsvoorstel begin 2025 in consultatie gaat.<sup>7</sup>

Ook gaat het Ministerie van VRO gemeenten en woningcorporaties informeren over hoe zij woningdelen en splitsen kunnen faciliteren en uitvoeren binnen de huidige wet- en regelgeving, zoals de Huisvestingswet 2014 en de Omgevingswet. Het doel hiervan is dat gemeenten zoveel mogelijk obstakels wegnemen in lokale wet- en regelgeving. Ook wordt samen met medeoverheden verkend of het van meerwaarde is om landelijke regelgeving hiertoe aan te passen.

In paragraaf 4.4 wordt de suggestie gedaan om huurbescherming af te zwakken bij kamerverhuur, om zo (onder)verhuur te vergemakkelijken. Deze notie en argumentatie onderschrijft het kabinet niet. Het is belangrijk dat iedere huurder huurbescherming heeft om misstanden te voorkomen. Dit geldt voor zowel zelfstandige als onzelfstandige woonruimtes (kamerverhuur). Sinds de ingang van de Initiatiefwet vaste huurcontracten zijn vaste huurcontracten weer de norm geworden.<sup>8</sup> Bepaalde groepen zijn hiervan uitgezonderd, en ook tijdelijke doelgroepcontracten blijven mogelijk. Doelgroepcontracten zijn zowel toepasbaar bij verhuur van zelfstandige als onzelfstandige woningen.

Verder wordt in paragraaf 4.4 gesteld dat het onduidelijk is welke regels verhinderen dat woningcorporaties mensen laten doorstromen naar een kleinere woning voor een gelijke huur. Wet- en regelgeving staat vaak niet in de weg om huurders door te laten stromen naar een andere woning, voor dezelfde huurprijs. In de praktijk blijkt dat meestal het huurbeleid van een corporatie een belemmerende factor kan zijn bij doorstroming voor dezelfde huurprijs, omdat er dan moet worden ingeleverd op huuropbrengsten van de vrijkomende woning (vaak is de huurprijs van de vrijkomende woning hoger dan de actuele huurprijs van de zittende huurder).

---

<sup>7</sup> Kamerbrief sneller bouwen, bestaande gebouwen beter benutten en voortgang bestuurlijke overleggen Woondeals Kamerstuk 32 847, nr. 1209

<sup>8</sup> Vast huurcontract weer de norm | Huurbescherming en huurcontracten | Home | Volkshuisvesting Nederland

*D. Kunt u, in aanvulling op de paper, inzicht geven in de woonvormen voor ouderen die bij u bekend zijn en daarbij de ontwikkeling ervan in aantallen ouderen dat er gebruik van maakt over de afgelopen tien jaar schetsen?*

### **Woon- en leefvormen gericht op «samen»**

In paragraaf 3.3 worden zes verschillende woonvormen uit de catalogus woonvormen van ZorgSaamWonen benoemd. Namelijk de mantelzorgwoning, groepswoning/kleinschalig wonen, woongroep, woongemeenschap en wooncoöperatie, modern hofje en het wooncomplex. Er wordt in het paper verwezen naar een onderzoek naar leefwensen van KBO-PCOB dat «veel mensen» geïnteresseerd zijn in gezamenlijke woonvormen. Aan de bovenstaande zes woonvormen zijn geen concrete aantallen te verbinden. Zo is er geen zicht op het aantal mantelzorgwoningen. De overige vijf vormen lijken op de geclusterde woonvormen zoals omschreven in het programma Wonen en zorg voor ouderen. De Monitor Geclusterde Woonvormen geeft aan dat er in 2021 meer dan 143.000 woningen in Nederland zijn die tot deze categorie behoren. Momenteel zetten de Ministeries van VRO en VWS een monitor op die verder toegesneden is op het programma Wonen en zorg voor ouderen. Het doel hiervan is beter te kunnen volgen in hoeverre de doelstellingen op landelijk niveau en regionaal worden gehaald. Zo werkt het CBS momenteel aan een haalbaarheidsonderzoek om middels het koppelen van verschillende databestanden de woningen geschikt voor ouderen te herleiden. Zoals vermeld in de Kamerbrief voortgang programma Wonen en zorg voor ouderen<sup>9</sup> blijkt dat er op basis van de gegevens van corporaties (dPi 2024) tot en met 2028 in totaal plannen zijn voor ongeveer 22.000 geclusterde en zorggeschikte woningen voor ouderen, waarvan 19.500 in de sociale huursector. Inzichten in de plancapaciteit zijn eind 2024 aangevuld met resultaten van de Landelijke monitor voortgang woningbouw. Daarnaast verschijnt begin 2025 een onderzoek uitgevoerd door ABF over de verhuisbewegingen, verhuigeneigdheid en verhuiske-tenanalyse van ouderenhuishoudens. Naast dit onderzoek zal begin 2025 het WoON24 beschikbaar komen wat inzicht geeft in verhuishwensen en verhuisgedrag van onder andere ouderen.

### **Onderzoek verzorgingshuizen**

Tijdens de behandeling van de begroting van VWS heeft de Minister van VWS toegezegd om u een brief te sturen over het proces en de aanpak van het onderzoek naar de verzorgingshuizen. Dit onderzoek naar de terugkeer van de verzorgingstehuizen wordt uitgevoerd vanuit de overweging dat de huidige stap tussen thuis en het verpleeghuis als te groot wordt ervaren. Mensen in een verzorgingshuis hebben doorgaans veel gelegenheid om elkaar te ontmoeten.

In de tweede helft van 2024 is met verschillende mensen gesproken ten behoeve van het formuleren van de vragen voor het onderzoek. Het onderzoek wordt extern uitgevoerd. Het doorlopen van de aanbestedings-procedure vergt 6–8 weken. De afgelopen weken zijn offertes bij enkele externe bureaus opgevraagd. Naar verwachting zal het onderzoek per 1 maart starten en rond de zomer worden afgerond. Zie de bijlage voor de onderzoeksvragen en de beschrijving van de context van de onderzoeksvragen.

<sup>9</sup> Kamerstuk 29 389, nr. 127

Daarnaast is de Raad van Ouderen gevraagd om te adviseren over de behoefte naar het verzorgingshuis. Ook zij zullen rond de zomer met hun advies komen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
M-F. Agema

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
V. Maeijer



**Aanleiding**

Er zit een gat tussen het zelfstandig wonen in de wijk en het verpleeghuis met de huidige invulling van de bouwopgave voor ouderenhuisvesting: er is een groep ouderen voor wie een plek in het verpleeghuis nog niet aan de orde is, maar de zorgafhankelijkheid wel al gevorderd is. Ze hebben nog geen toegang tot de Wlz en daarmee ook geen mogelijkheid om naar een verpleeghuis te gaan. De zorgafhankelijkheid van deze groep is vooral het gevolg van een verlies aan regie. Bijvoorbeeld als gevolg van dementie. Het gaat daarbij vooral om alleenstaande ouderen zonder sociaal netwerk en met een aanwezige zorgvraag. Naar verwachting zullen ouderen uit deze doelgroep die nog een partner hebben of een sterk sociaal netwerk niet snel een beroep doen op deze nieuwe woonvorm.

Vanwege het verlies aan regie en het ontbreken van een sociaal netwerk kan er behoefte zijn aan een beschutte omgeving voor deze groep. Daarbij wordt gedacht aan woningen in een complex, waarbij een groep mensen een gezamenlijke ruimte deelt. Er is altijd iemand aanwezig en ook 's nachts is er toezicht. Daarbij is er in beginsel per groep woningen ook een ruimte voor tijdelijk verblijf. Bij de opzet van de woonomgeving wordt uitgegaan van het scheiden van wonen en zorg; de betreffende ouderen betalen dus zelf de huur. Omdat er in principe geen sprake is van zelfstandige wooneenheden, is geen huurtoeslag mogelijk.

**Onderzoek verzorgingshuizen onderdeel kosten**

Een belangrijk doel van het onderzoek is de kosten van de herintroductie van verzorgingshuizen scherper te krijgen. De groep, die het betreft, is een deel van de groep die vroeger een VV2 of VV3 kreeg. In 2012 is bij het Lente-akkoord besloten om de functie verblijf te schrappen voor alle lichte intramurale zorgzwaartepakketten (ZZP's 1, 2 en 3). Bij de berekende bedragen werd ervan uitgegaan dat cliënten extramuraal even veel zorg ontvangen als intramuraal tegen de tarieven die extramuraal gelden. De netto besparing zou oplopen tot afgerond 0,3 mld euro structureel.<sup>10</sup> Bij de doorrekening in Zorgkeuzes in Kaart werd berekend dat de herintroductie van VV2 en VV3 600 mln zou kosten.<sup>11</sup> Dit was het saldo van extra kosten in de Wlz, de besparingen in de Wmo en Zvw en het verschil in eigen bijdragen. In bijlage B zijn beide ramingen nader toegelicht, inclusief een beoordeling van de verschillen/overeenkomsten.

De vraag hierbij is of alle kosten worden meegenomen. In hoeverre leidt een toename van het aantal kwetsbare mensen in verzorgingshuizen tot een afname van kosten elders in de zorg. Zo duidt onderzoek erop dat voor sommige mensen een latere toegang tot een beschutte woonvorm leidt tot extra kosten in het ziekenhuis. Het verlaagt de kans op een ziekenhuisopname binnen één jaar met negen procentpunt.<sup>12</sup> Als alle 56.000 mensen (nieuwe instroom) een maand later zouden instromen, zouden deze mensen in totaal 27.000 dagen langer in een ziekenhuis verblijven.<sup>13</sup> Eerder gaf ActiZ aan dat 1,4 mld van de ziekenhuiskosten van thuiswonende ouderen vermijdbaar zijn door ouderen in de thuissituatie

<sup>10</sup> Kamerstuk 33 891, nr. 12

<sup>11</sup> <https://www.cpb.nl/zorgkeuzes-in-kaart-2020>

<sup>12</sup> Wong et al., Economische Statistische Berichten, 2018. Thuiszorg is niet altijd goedkoper dan verpleeghuiszorg – ESB

<sup>13</sup> <https://www.eur.nl/en/media/2024-07-escherworking-paper2024004>

tijdig en voldoende te ondersteunen.<sup>14</sup> En mogelijk leidt een toename van de mensen in het verzorgingshuis ook tot verminderde kosten bij kortdurend verblijf / Eerstelijnsverblijf (ELV) / Geriatrische Revalidatiezorg (GRZ) en zijn politiemensen minder bezig met meldingen van mensen met verward gedrag. De kosten voor ELV zijn inmiddels opgelopen tot 1,1 mld.

En zoals hierboven aangegeven is de verwachting dat de doelgroep kleiner is dan waar het CPB mee heeft gerekend: het gaat om een deel van de eerdere VV2 en VV3 met regieverlies en zonder partner.

### Onderzoeksvraag

- Op welke wijze kan de doelgroep worden afgebakend van andere groepen ouderen?
- Wat is de woon- en zorgbehoefte van deze afgebakende doelgroep?
- Wat zijn de kosten van het organiseren van een beschutte woonomgeving voor mensen met beginnend regieverlies?
  - a. Bepaal hoe groot de groep is die, meestal door vorderende dementie, een regieverlies heeft en die behoefte heeft aan een beschutte woonomgeving zoals hierboven beschreven;
  - b. Bepaal de kosten die verbonden zijn aan deze woonomgeving. Neem hierbij in ieder geval mee:
    1. De kosten voor de zorg in de beschutte woonvorm, uitgaande van onzelfstandige woningen
    2. De extra bouwkosten ten opzichte van reguliere woningen (o.a. kosten voor bouwweisen/toegankelijkheidseisen, kosten voor brandveiligheid);
    3. De kosten voor de zorg in de situatie dat deze mensen zelfstandig thuis wonen, zowel de kosten voor wijkverpleging en ondersteuning als voor ziekenhuiskosten en het eerstelijnsverblijf;
    4. De gevolgen voor crisiszorg kosten in verband met meldingen van mensen met verward gedrag.
    5. Mogelijk andere kosten.
  - c. Bepaal het effect op de betaalbaarheid van deze woonvorm voor de bewoner (netto effect van lagere eigen bijdrage, betalen huur, ontbreken huurtoeslag);
  - d. Bepaal de gevolgen voor de arbeidsmarkt die hiermee gepaard zijn; maak hierbij een onderverdeling in de verschillende typen zorgverleners. Neem daarbij ook de kosten mee van overhead, zoals kosten verbonden met de reisbeweging/reistijd;
  - e. Bepaal welk deel van de opgave van 290.000 woningen voor ouderen tot en met 2030 voor de verzorgingshuizen gereserveerd moet worden.

Het vaststellen van het juridisch kader waaronder deze extra woonzorgaanspraak voor ouderen zou moeten worden vastgelegd is geen onderdeel van het onderzoek. Dit zal na het vaststellen van de uitkomsten van dit onderzoek nader moeten worden bepaald.

### Onderzoeksresultaat

Rapport waarin zowel kosten zichtbaar worden van een basismodel, als waarin zichtbaar wordt wat kosten zijn met beperkte aanpassingen; inzicht in af te bakenen doelgroep en arbeidsmarkteffecten.

---

<sup>14</sup> ActiZ, 2018, Onderzoek naar duurzame inrichting spoedzorgketen voor ouderen.

**1. Berekeningen VWS, verzorgingshuizen 2013**

Tabel 1 laat de opbouw zien van de netto besparing die VWS in de begroting heeft verwerkt voor extramuralisering van de lage zzp's.

- Hierbij is verondersteld dat de kosten van zorg, ondersteuning en begeleiding 1-op-1 zouden overgaan van de Wlz naar de Wmo en Zvw.
- De netto besparing die resulteerde was aldus het saldo van:
  - a) het wegvallen van de verblijfscomponent in de Wlz (met name huisvestingskosten);
  - b) per saldo lagere opbrengsten eigen bijdragen Wlz/Wmo;
  - c) extra kosten via de huurtoeslag.
- Er is geen rekening gehouden met meerkosten voor politie/verward gedrag, acute zorg/eerstelijnsverblijf ten opzichte van zorg met verblijf.
- Regel 6 laat zien dat de oorspronkelijk ingeboekte besparing, zoals ook door MVWS benoemd, ruim € 300 miljoen bedroeg (namelijk € 330 miljoen in prijspeil 2013).
- Regel 7 laat zien dat dit in prijspeil 2024 zou overeenkomen met circa € 450 miljoen.

*Tabel 1 : door VWS ingeboekt voor extramuralisering\**

bedragen in miljoenen euro		2015	2016	2017	2018
1	Besparing Wlz-uitgaven	- 880	- 1.360	- 1.650	- 1.800
2	Derving intramurale eigen bijdra	170	260	310	330
3	Compensatie Wmo	280	450	570	650
4	Compensatie Zvw	210	330	400	430
5	Compensatie huurtoeslag	30	45	55	60
<b>6</b>	<b>Saldo netto besparing</b>	<b>-190</b>	<b>-275</b>	<b>- 315</b>	<b>- 330</b>
7	Saldo in prijspeil 2024	-260	-375	-430	-450

*\*) Bron: Kamerstukken II, 2013–2014, 33 891, nr. 12*

**2. Berekeningen CPB, verzorgingshuizen 2020**

Tabel 2 laat zien dat het CPB bij Zorgkeuzes in Kaart (ZIK) bij haar analyse van de «herintroductie VV2 en VV3 als toegang tot intramurale ouderenzorg» een vergelijkbare systematiek hanteerde.

- Ook CPB gaat ervan uit een neutraal effect voor de kosten zorg, ondersteuning en begeleiding.
- De meerkosten bij CPB zijn het saldo van:
  - a) extra kosten voor Wlz-verblijf (met name huisvestingscomponent);
  - b) per saldo hogere opbrengsten eigen bijdragen Wlz/Wmo;
  - c) gedragseffect dat door openstellen VV3 er minder VV4 wordt geïndiceerd.
- Er is geen rekening gehouden met lagere kosten voor politie/verward gedrag, acute zorg/eerstelijnsverblijf ten opzichte van zorg thuis.
- CPB heeft in ZIK geen rekening gehouden met een lager beroep op huurtoeslag.
- Regel 6 laat zien dat CPB de structurele meerkosten raamt op € 600 miljoen (prijspeil 2019).
- Regel 7 laat zien dat dit in prijspeil 2024 zou overeenkomen met circa € 735 miljoen.

*Tabel 2: CPB-raming herintroductie VV2 en VV3 tot intramurale ouderenzorg\*)*

<i>bedragen in miljoenen euro</i>		<i>jaar 1 + 2</i>	<i>jaar3</i>	<i>jaar4</i>	<i>struct</i>
1	Wlz-uitgaven VV2 en VV3		260	770	2.600
2	Wlz-uitgaven VV4		-10	-30	-110
3	Eigen bijdrage Wlz		-40	-110	-380
4	Wmo besparing (netto)		-70	-215	-705
5	Zvw-besparing		-80	-230	-770
<b>6</b>	<b>Saldo (met afronding CPB)</b>		<b>60</b>	<b>180</b>	<b>600</b>
7	Saldo in prijspeil 2024		75	220	735

*\*) Bron: CPB 2020, Zorgkeuzes in kaart, blz 96*

## Beoordeling

De ramingsveronderstellingen van VWS en CPB op het terrein van VV2 en VV3 liggen per saldo niet heel ver uit elkaar. Beide ramingen gaan ervan dat de zorgkosten 1-op-1 overgaan tussen de domeinen en dat de hoofdmoot van de besparing cq meerkosten samenhangt met het saldo van verblijfskosten (met name huisvestingscomponent) en de opbrengsten van de eigen bijdragen. CPB houdt in haar raming geen rekening met een vermindering van het beroep op huurtoeslag, maar daar staat tegenover dat CPB wel rekening houdt met een gedragseffect waardoor er besparingen optreden bij VV4. Deze effecten heffen elkaar per saldo op.

- De raming van CPB is gebaseerd op 99.000 cliënten.
- Daarmee bedragen de meerkosten per cliënt in prijspeil 2024 afgerond **7,5 duizend euro** (€ 735 miljoen gedeeld door 99.000 cliënten).
- De meerkosten bij CPB hangen sterk samen met (A) het aantal cliënten en (B) het feit dat cliënten recht krijgen op verblijf. Door aan deze knoppen te draaien zullen de meerkosten wijzigen.
- Het aantal van 99.000 achten wij een veel te hoge inschatting. In 2013 bedroeg het aantal verblijfscliënten met VV2 en VV3 in totaal 39.000<sup>15</sup>. Gezien de trend van langer thuis wonen verwachten wij dat het aantal cliënten dat een beroep zal doen op een beschutte woonvorm lager zal zijn dan deze 39.000.

<sup>15</sup> Bijlage bij Kamerstuk 30 597, nr. 296.