

Waar moeten opa en oma wonen?

Gemeentelijke woonvisies en
handelingsperspectieven onderzocht

Oktober 2020



Inhoud

Samenvatting	3
1 Gemeenten ervaren knelpunten in woning- en zorgmarkt	7
1.1 Gemeenten krijgen te maken met groeiend aantal maatschappelijke vraagstukken rondom ouderen die langer zelfstandig wonen	7
1.2 Gemeenten ervaren problemen bij zowel de vraag- als de aanbodzijde	9
2 Gemeenten spelen centrale rol op woning- en zorgmarkt maar worden geconfronteerd met tegengestelde prikkels	12
2.1 Gemeente vervult een centrale rol op zowel de woningmarkt als de zorgmarkt	12
2.2 Partijen in de woningmarkt en de markt voor zorg, welzijn en ondersteuning opereren in de praktijk vooral los van elkaar	13
2.3 Investeren in passende woonzorgvoorzieningen leidt tot grote maatschappelijke baten maar tegengestelde prikkels bij betrokken partijen leiden tot coördinatieprobleem	16
2.4 Gemeenten zijn de meest voor hand liggende coördinerende partij	18
3 Grote verschillen tussen gemeenten in aanpak problematiek wonen en zorg	19
3.1 Langer thuisblijven en doorstromen zijn de twee thema's die het vaakst voorkomen in gemeentelijke woonvisies	19
3.2 Het merendeel van de gemeenten hebben relevante thema's in het vizier maar zorgen voor te weinig diepgang binnen de thema's	21
3.3 Grote spreiding tussen gemeente in vertalen rol binnen thema wonen en zorg	23
4 De gemeente als regisseur of toehoorder van samenwerking tussen partijen op woning- en zorgmarkt	26
4.1 Maatschappelijke vraagstukken vragen om innemen van positie ten aanzien van wonen en zorg door gemeenten	26
4.2 De gemeente kan afhankelijk van de visie op het thema bepalen welke rol zij inneemt	26
4.3 Gemeente kan diverse instrumenten inzetten om knelpunten op te lossen en prikkels met elkaar in lijn te brengen	27
4.4 Gemeenten aan zet!	30
Bijlage: Benchmark gemeentelijke woonvisies	32

Samenvatting

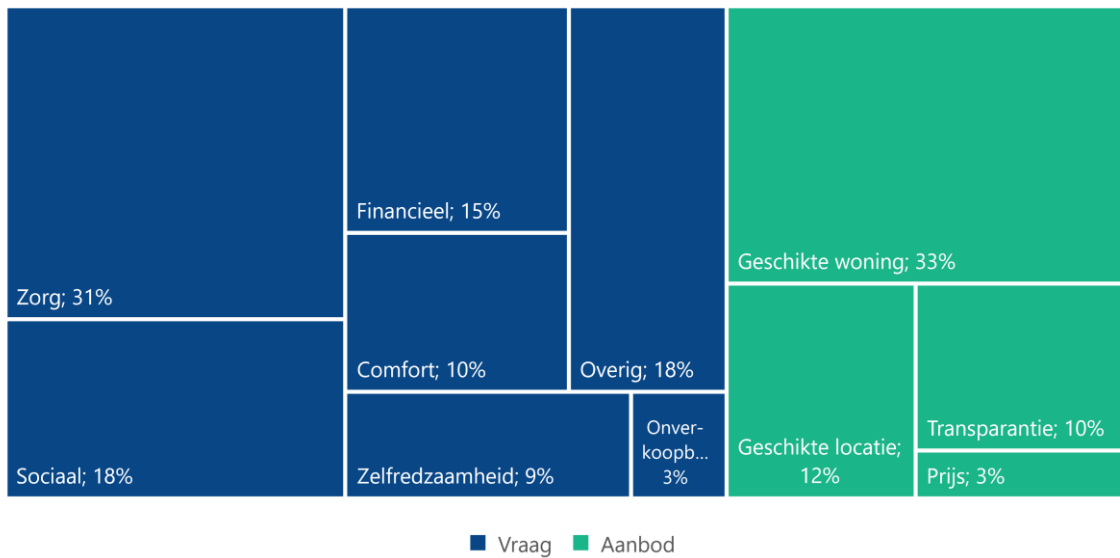
De twee trends van vergrijzing en langer zelfstandig wonende ouderen stellen gemeenten voor een aantal grote maatschappelijke vraagstukken. Onveilige thuissituaties, toenemende eenzaamheid en oplopende kosten vragen om actie. Met taken en verantwoordelijkheden op zowel de woningmarkt als de zorgmarkt is de gemeente dé partij om de benodigde acties te coördineren. De mate waarin wonen en zorg voor ouderen een plek hebben in de lokale woningmarktstrategie verschilt echter sterk tussen gemeenten. Dit blijkt uit onderzoek van SiRM en Finance Ideas naar 339 gemeentelijke woonvisies. SiRM en Finance Ideas identificeren voor gemeenten vier rollen met bijbehorende instrumenten om tot actie over te gaan.

Steeds meer ouderen wonen langer zelfstandig wat leidt tot een groeiende vraag naar passende woonvormen

Tot en met 2040 neemt het aantal 65-plussers in Nederland toe met 40% en het aantal 85-plussers zelfs met 115%. Tegelijkertijd blijven ouderen langer zelfstandig wonen door veranderende woonvoorkeuren en gericht overheidsbeleid. Zonder goede woonvormen neemt de veiligheid af en eenzaamheid onder ouderen toe. Zo steeg het aantal personen (na correctie voor vergrijzing) dat overlijdt na een val sinds 2010 met driekwart, en voelt de helft van de 75-plussers zich eenzaam. Elke gemeente krijgt in meer of mindere mate te maken met deze trends. Actie is nodig voor een passende woonomgeving.

Een tekort aan geschikte woningen en de lage verhuysbereidheid van ouderen zijn de belangrijkste knelpunten

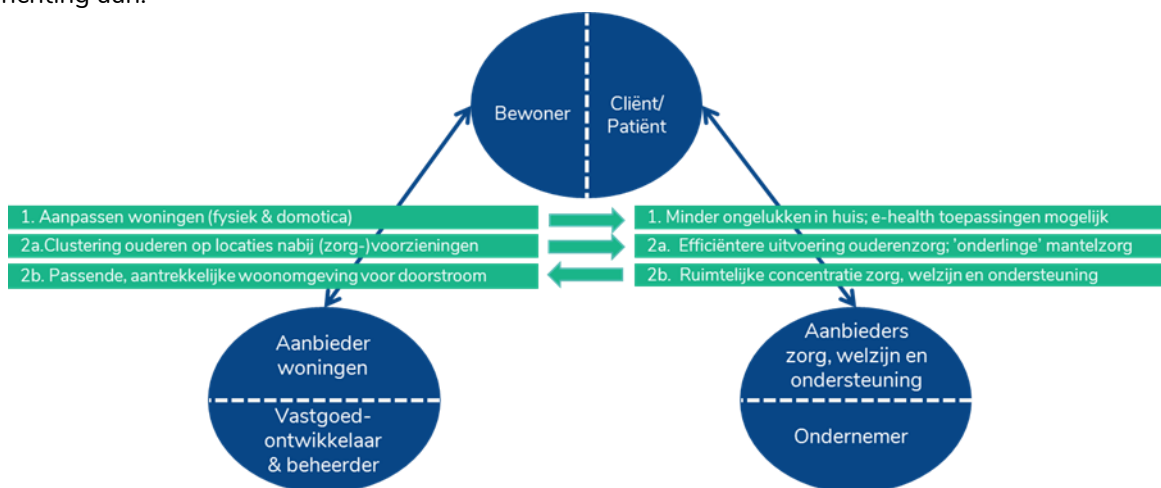
Gemeenten benoemen in hun woonvisies de knelpunten in het woonaanbod voor ouderen. De knelpunten liggen deels in de vraagkant (wat willen en kunnen ouderen?) en deels in de aanbodkant (welke opties zijn er voor ouderen?). Het meest genoemde knelpunt aan de vraagkant is het feit dat veel ouderen zich niet, of beperkt, bewust zijn van de (kans op) toekomstige zorgvraag en daarom beperkt anticiperen op de toekomstige woon-zorgbehoefte bij de beslissing waar te (gaan) wonen. Het sociale leven rondom de locatie huidige woning en de hogere woonlasten van een nieuwe woning zijn ook redenen om niet naar een (voor de toekomst meer) geschiktere woning te verhuizen. Aan de aanbodzijde signaleren gemeenten dat er niet genoeg geschikte, bij de wensen van ouderen aansluitende, woningen zijn. Ook het beperkte aantal woningen op een voor ouderen geschikte locatie (in nabijheid van voorzieningen) en de beperkte transparantie van de markt zijn knelpunten.



Figuur 1: Gemeenten ervaren verschillende knelpunten aan zowel de vraag- als aanbodzijde op gebied van wonen en zorg

Gemeenten zijn de partij bij uitstek om oplossingen te coördineren

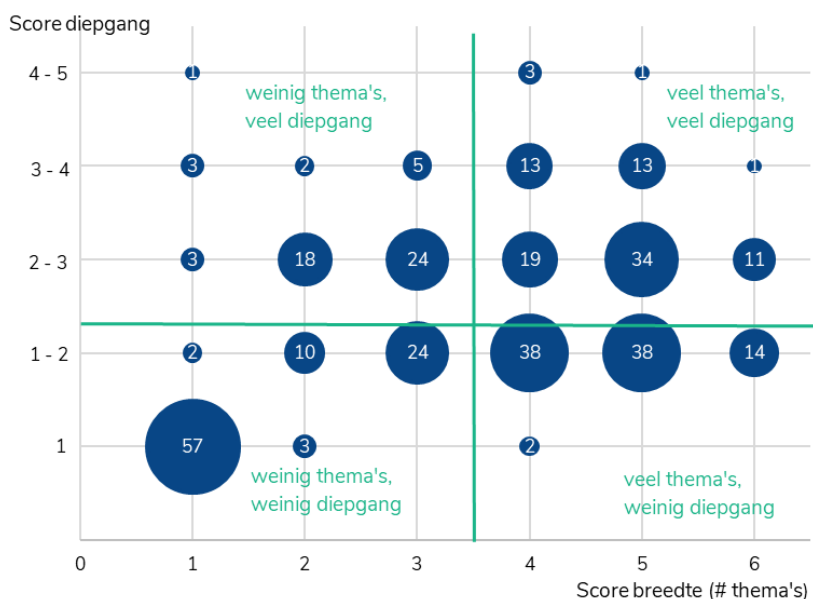
Gemeenten zijn de partij bij uitstek om te coördineren bij het oplossen van de knelpunten, die veelal veroorzaakt worden door tegengestelde prikkels. Er zijn investeringen nodig om tot een passend woonaanbod voor ouderen te komen. Maar de baten van een investering vallen vaak toe aan een andere partij dan de partij die investeert. Zo kan een zorginstelling efficiëntere en betere zorg leveren in geclusterde woonvormen, terwijl bijvoorbeeld een woningcorporatie daarvoor moet investeren. Of leiden investeringen in het aanpassen van de woning door eigenaren (al dan niet deels vanuit de WMO gefinancierd) tot een lager beroep op bijvoorbeeld acute zorg die door zorgverzekeraars wordt betaald. Gemeenten zijn de meest voor hand liggende partij om dit coördinatievraagstuk op te lossen. De gemeente is namelijk het niveau waarop alle landelijke, regionale en lokale systemen samen komen. De gemeente heeft daarnaast het beste overzicht op de overlap in de woon- en zorgmarkt op het niveau van huishoudens en buurten. Gemeenten hebben echter weinig concrete sturingsmiddelen al geven ze met een woonvisie wel de gewenste strategische richting aan.



Figuur 5: De gemeente heeft een centrale positie tussen woningmarkt en de markt voor zorg, welzijn en ondersteuning

Grote verschillen tussen gemeenten in diepgang en scope van woonvisies

De meest genoemde thema's in relatie tot wonen en zorg voor ouderen in de 339 onderzochte woonvisies zijn 'langer zelfstandig wonen' en 'doorstromen' terwijl gemeenten 'eenzaamheid' het minst noemen. Gemeenten beschrijven procesafspraken, benoemen een concreet aantal woningen of mensen die ze willen bereiken als doel, of hebben monitoring ingericht op het thema. Aan de hand daarvan gaven we per gemeente alle thema's in hun woonvisie een score op diepgang. Als gemeenten dieper ingaan op een onderwerp, is dat meestal voor 'langer zelfstandig wonen' en 'innovatie en vernieuwing'.



Figuur 9: Gemeenten verschillen sterk in het aantal thema's en de mate van diepgang op het gebied van wonen en zorg voor ouderen in hun woonvisie

Rollen en instrumenten

Nadere uitwerking en stellingname van gemeenten is nodig om het probleem te adresseren. Bij het opstellen van een visie bepaalt een gemeente haar rol in de maatschappelijke vraagstukken. Een gemeente kan een terughoudende, bemiddelende of juist actief sturende rol aannemen. Bij elke rol passen weer andere instrumenten. Een facilitator wil bijvoorbeeld belemmeringen wegnemen, en een regisseur geeft leiding. Het belang van de rol van verbinder moet niet onderschat worden, en is relatief eenvoudig te bewerkstelligen met het organiseren van bijvoorbeeld gezamenlijke gesprekken.

Rol	Omschrijving	Voorbeeld interventie
1 Toehoorder	Overlaten aan de markt	Bewust niets doen
2 Verbinder	Faciliteren dat partijen elkaar vinden en met elkaar in gesprek gaan	Organiseren van netwerkbijeenkomst
3 Facilitator	Wegnemen van belemmeringen en aanbrengen van prikkels om acties die beleidsdoelen ondersteunen te stimuleren	Subsidiëren
4 Regisseur	Verplichten (of verbieden) van acties door middel van wet- en regelgeving	Prestatieafspraken

Tabel 4: Een gemeente kan verschillende rollen innemen

De twee trends van vergrijzing en langer zelfstandig wonende ouderen zijn onvermijdelijk. Met de publicatie van de aanbevelingen van de Commissie Bos en het Plan van Aanpak van de Taskforce Wonen & Zorg is het momentum aanwezig om een grote stap voorwaarts te maken. SiRM en Finance Ideas sluiten zich aan bij de hoofdpunten uit het plan van aanpak:

- Alle gemeenten hebben op korte termijn een analyse van de lokale opgave gemaakt en vertaald in ambities en keuzes in een woonzorgvisie
- Op basis hiervan hebben alle gemeenten eind 2021 prestatieafspraken gemaakt met de relevante stakeholders

Dit onderzoek biedt verdieping bij de huidige stand van zaken op deze punten, en zet de mogelijke rollen en instrumenten van gemeenten uiteen. Hiermee biedt het een praktisch handvat voor gemeenten om nu aan de slag te gaan of om het bestaande beleid nog eens onder de loep te nemen. SiRM en Finance Ideas zetten de kennis uit dit onderzoek graag in om de woningvoorraad vergrijzings-proof te maken. Inzicht in resultaten en mogelijke rollen van individuele gemeenten zijn beschikbaar via de 'Benchmark gemeentelijke woonzorgvisies' in de bijlage.

I Gemeenten ervaren knelpunten in woning- en zorgmarkt

Steeds meer ouderen wonen steeds langer zelfstandig. Tot en met 2040 neemt het aantal 65-plussers in Nederland toe met 40% en het aantal 85-plussers zelfs met 115%. Deze groeiende groep ouderen blijven steeds langer zelfstandig wonen door veranderende woonvoorkeuren en gericht overheidsbeleid. Zonder goede woonvormen neemt daarmee veiligheid af en eenzaamheid toe. Bij het realiseren van voldoende passende woningen in een passende woonomgeving zijn er echter verschillende knelpunten die door gemeenten worden benoemd in hun woonvisies. De knelpunten liggen deels in de vraagkant (wat willen en kunnen ouderen?) en deels in de aanbodkant (welke opties zijn er voor ouderen?). Het meest genoemde knelpunt aan de vraagkant is het feit dat veel ouderen zich niet of beperkt bewust zijn van (kans op) de toekomstige zorgvraag en daarom beperkt anticiperen op de toekomstige woon-zorgbehoefte bij de beslissingen waar te (gaan) wonen. Het sociale leven rondom de huidige woning en de hogere woonlasten van een nieuwe woning zijn ook redenen om niet naar een geschiktere woning te verhuizen. Aan de aanbodzijde signaleren gemeenten dat er niet genoeg geschikte, bij de wensen van ouderen aansluitende, woningen zijn. Ook de geschiktheid van de locatie van woningen en de transparantie van de markt zijn knelpunten.

1.1 Gemeenten krijgen te maken met groeiend aantal maatschappelijke vraagstukken rondom ouderen die langer zelfstandig wonen

De bevolking vergrijsd de komende jaren in hoog tempo. Tot en met 2040 neemt het aantal 65-plussers in Nederland toe met 40% en het aantal 85-plussers zelf met 115% (CBS, 2019). Elke gemeente krijgt te maken met deze demografische verschuiving, maar er zijn ook sterke regionale verschillen. Aan de ene kant van het spectrum staan de landelijke gemeenten aan de randen van Nederland, waar het percentage 65-plussers in de aankomende decennia boven de 30% komt. Aan de andere kant staan de grote en middelgrote steden waar het aandeel ouderen naar verwachting onder de 20% blijft, al neemt het aantal ouderen daar ook fors toe (PBL/CBS, 2019).

De demografische verschuiving heeft twee oorzaken. De levensverwachting is sterk toegenomen terwijl tegelijkertijd de mensen die geboren zijn in de tien jaar na 1945, de babyboom, oud worden. Deze dubbele vergrijzing stelt gemeenten voor een aantal maatschappelijke vraagstukken.

Hoe zorg je ervoor dat ouderen op een veilige manier zelfstandig wonen, eenzaamheid tegengegaan wordt en tegelijkertijd de zorgkosten binnen de perken blijven? Binnen deze vraagstukken neemt de woonsituatie van ouderen een centrale rol in.

1.1.1 Merendeel ouderen woont langer zelfstandig wat gepaard gaat met een afname van veiligheid en een toename van eenzaamheid

Sinds de jaren '80 neemt het aantal ouderen dat opgenomen is in een verpleeg- of verzorgingshuis af. Waar in 1980 nog 23% van de 75-plussers in een instelling woonde, was dat aandeel in 2018 afgenomen tot 8%. Ook een groot deel van de 90-plussers, op dit moment twee derde, woont nog zelfstandig. Naast veranderende woonvoorkeuren van de ouderen zelf, speelt gericht overheidsbeleid een rol. Zo werd in 2013 de extramuralisering in gang gezet en startte het ministerie van VWS in 2018 het Programma Langer Thuis. Ouderen die eerst nog in aanmerking kwamen voor een plek in een verzorgingshuis krijgen nu zorg terwijl ze zelfstandig wonen. Volgens de Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen ("de commissie Bos") zou 'Langer Thuis' daarbij niet zozeer moeten gaan over in hetzelfde huis waar altijd gewoond is, maar gaat het juist ook om langer zelfstandig wonen in een woonvorm die beter past bij de woonzorgbehoefte.

Langer zelfstandig blijven wonen in het huis waar altijd gewoond is, kan onveilige situaties opleveren en werkt eenzaamheid in de hand. Het aantal personen dat overlijdt na een val steeg sinds 2010 met driekwart, na correctie voor vergrijzing (CBS, 2020). Vrijwel alle personen die overlijden na een val zijn 65 jaar of ouder. Het langer thuis wonen, levert onder de verkeerde omstandigheden dus levensgevaarlijke situaties op.



Een andere belangrijke welzijnsbeperkende factor onder ouderen is eenzaamheid. De helft van de 75-plussers zegt zich eenzaam te voelen. Dat zijn 700.000 ouderen (VWS, 2018 II). De samenhang tussen eenzaamheid en ouderdom heeft onder andere te maken met het verlies van een partner, kennissenkring, gezondheid of mobiliteit. Hoewel het relatieve percentage eenzaamheid onder ouderen daalt vanwege de toegenomen vitaliteit van ouderen, is een sterke stijging in absolute aantallen te verwachten. Het aantal 75-plussers neemt tot 2040 namelijk toe van 1,5 miljoen naar 2,6 miljoen.

1.1.2 De vraag naar geschikte woningen in een geschikte omgeving neemt toe

Een geschikte woning in een geschikte woonomgeving kan risico's voor ouderen verkleinen en de vraag naar zorg verminderen. Een ongeschikte woning is moeilijk toegankelijk voor ouderen met lichamelijke beperking. Een ongeschikte woonomgeving heeft weinig of geen essentiële voorzieningen (supermarkt, arts, apotheek of OV-halte) binnen een loopafstand van 500 meter.

Meer en betere woningen voor ouderen zijn dus nodig. Allereerst moet daarvoor de lokale behoefte helder zijn om vervolgens op die behoefte in te spelen. Aan welke type woonzorgvastgoed is behoefte? Zijn dit bijvoorbeeld aangepaste woningen, woonservicegebieden, geclusterde woonvormen of intramuraal woonzorgvastgoed? ¹ En welke rol spelen de marktsegmenten koop, particuliere huur en sociale huur?

1.2 Gemeenten ervaren problemen bij zowel de vraag- als de aanbodzijde

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende aanbod woningen voor iedereen. In een woonvisie beschrijft een gemeente wat de ambities en prioriteiten zijn voor de lokale woningmarkt waaronder ook op het gebied van wonen en zorg voor ouderen. Sommige gemeenten hebben daarbij een gemeenschappelijke woonvisie met omliggende gemeenten.

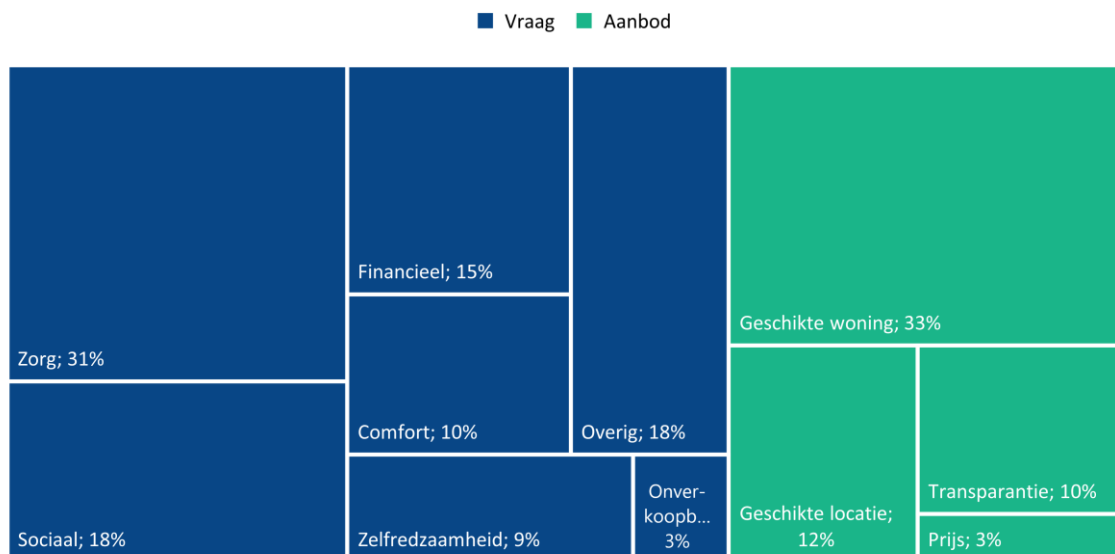
In de woonvisies signaleren gemeenten op dit moment verschillende knelpunten op gebied van wonen en zorg. Om zicht te krijgen op welke knelpunten dat zijn analyseerden SiRM en Finance Ideas 339 gemeentelijke woonvisies². De onderzochte woonvisies hebben altijd betrekking op een periode van meerdere jaren – gemiddeld 6 tot 7 jaar met uitschieters naar perioden van soms 15 tot 20 jaar. Verreweg het grootste deel van de woonvisies is vastgesteld tussen 2016 en 2020.

Van de 339 onderzochte woonvisies benoemden er 67 tenminste één specifiek knelpunt en vele gemeenten vaak ook twee of meer. Deze knelpunten zijn onder te verdelen in knelpunten in de vraag- en aanbodkant van de woningmarkt (Figuur 1). De vraagkant heeft betrekking op specifieke factoren die maken dat ouderen niet (willen of kunnen) verhuizen naar (meer) geschikte woningen. De aanbodkant heeft betrekking op specifieke knelpunten bij het realiseren van voldoende geschikte woningen.

¹ Een geclusterde woonvorm is een verzamelnaam voor plekken waar meer dan vier ouderen bij elkaar wonen en die een gemeenschappelijke ontmoetingsruimte heeft. Een woonservicegebied is een gewone wijk of buurt, maar dan met extra aandacht voor ouderen. Denk aan meer voorzieningen, goede toegankelijkheid zonder drempels of stoepranden en een centraal servicepunt.

² Van 16 gemeenten bleek geen actuele woonvisie beschikbaar omdat ze bezig waren om deze op te stellen of bleek deze niet openbaar beschikbaar en werd er niet gereageerd op het verzoek om deze beschikbaar te maken.

Knelpunten in woonvisies op gebied van wonen en zorg voor ouderen
[omvang geeft frequentie weer]



Figuur 1: Gemeenten ervaren verschillende knelpunten aan zowel de vraag- als aanbodzijde op gebied van wonen en zorg

1.2.1 Gemeenten ervaren dat de beperkte verhuisbereidheid van ouderen vooral komt door de nu nog beperkte zorgvraag en de gebondenheid aan de sociale omgeving

Een derde van de gemeenten zegt dat ouderen zich te weinig bewust zijn van een toekomstige zorgvraag of de gevaren die al in de woning aanwezig zijn niet zien. Het gevoel van urgentie ontbreekt terwijl de omstandigheden vragen om aanpassing van de woonsituatie. Ouderen zijn 'meesters in coping', met als meest sprekende voorbeeld de oudere die zittend de trap af gaat omdat lopend niet meer kan (PBL, 2019 II). Een vijfde van de gemeenten noemt de sociale omgeving als reden dat ouderen niet verhuizen. Ook de hogere woonlasten (door 15% genoemd) en het lagere wooncomfort (10%) na verhuizen zijn belangrijke factoren om te blijven waar men zit. Tenslotte zorgt de complexiteit van de woning- en zorgmarkt ervoor dat veel ouderen niet altijd de weg kunnen vinden naar de juiste ondersteuning. Zeker bij kwetsbare ouderen is dit een knelpunt, constateren een aantal gemeenten in hun woonvisies en ook de Commissie Bos (VWS, 2020). De regionale verschillen tussen gemeenten komen vooral terug in de factor 'onverkoopbaar'. Aan de randen van Nederland vormt het niet kunnen verkopen van de huidige woning een belemmering.

1.2.2 Gemeenten zien te weinig aanbod van geschikte woningen voor ouderen met een (toekomstige) zorgvraag

Een derde van de gemeenten noemt het beperkte aanbod aan geschikte woningen als knelpunt. Dit sluit aan bij de eerder genoemde onderzoeken van PBL (2019 I) en ABF Research (2020). Ouderen zoeken een woning met de essentiële woonruimten gelijkvloers of met een aanbod van diensten in het gebouw, maar ook het type woning (koop of huur) is van belang. Ouderen willen in of vlak voor de laatste fase van hun leven vaak geen woning meer kopen.

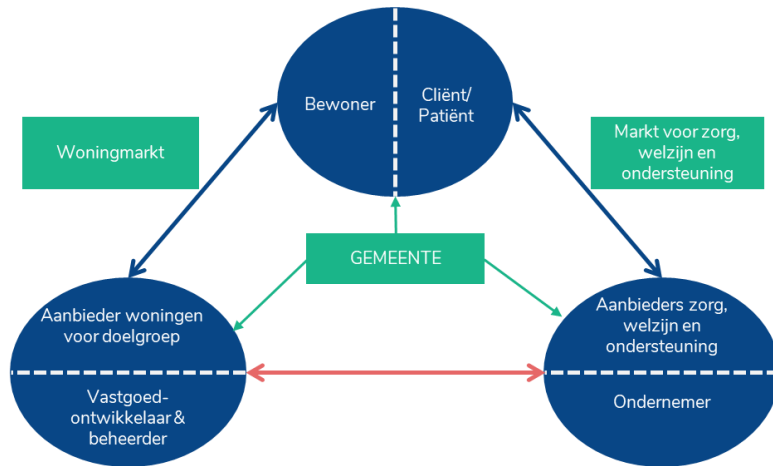
Naast de woning zelf, dient ook de locatie geschikt te zijn. 12% van de gemeenten ziet dit als knelpunt. Daarnaast noemt 10% een gebrek aan transparantie van de markt. Ouderen zijn niet op de hoogte van het aanbod van ouderenwoningen. De prijs van het aanbod wordt slechts een paar keer genoemd, maar deze factor hangt nauw samen met de hoge woonlasten in verhouding tot de huidige lasten uit de vraagzijde. De hoge woonlasten zijn namelijk (mede) een resultaat van de huidige krapte op de woningmarkt.

2 Gemeenten spelen centrale rol op woning- en zorgmarkt maar worden geconfronteerd met tegengestelde prikkels

Gemeenten zijn de partij bij uitstek om te coördineren bij het oplossen van de knelpunten, die veelal veroorzaakt worden door tegengestelde prikkels. Er zijn investeringen nodig om tot een passend woonaanbod voor ouderen te komen. Maar de baten van een investering vallen vaak toe aan een andere partij dan de partij die investeert. Zo kan een zorginstelling efficiëntere en betere zorg leveren in geclusterde woonvormen, terwijl bijvoorbeeld een woningcorporatie daarvoor moet investeren. Of leiden investeringen in het aanpassen van de woning door eigenaren (al dan niet deels vanuit de Wmo gefinancierd) tot een lager beroep op bijvoorbeeld acute zorg die door zorgverzekeraars wordt betaald. Gemeenten zijn de meest voor hand liggende partij om dit coördinatievraagstuk op te lossen. De gemeente is namelijk het niveau waarop alle landelijke, lokale en regionale systemen samen komen. De gemeente heeft daarnaast het beste overzicht op de overlap in de woon- en zorgmarkt op het niveau van huishoudens en buurten. Gemeenten hebben echter weinig sturingsmiddelen.

2.1 Gemeente vervult een centrale rol op zowel de woningmarkt als de zorgmarkt

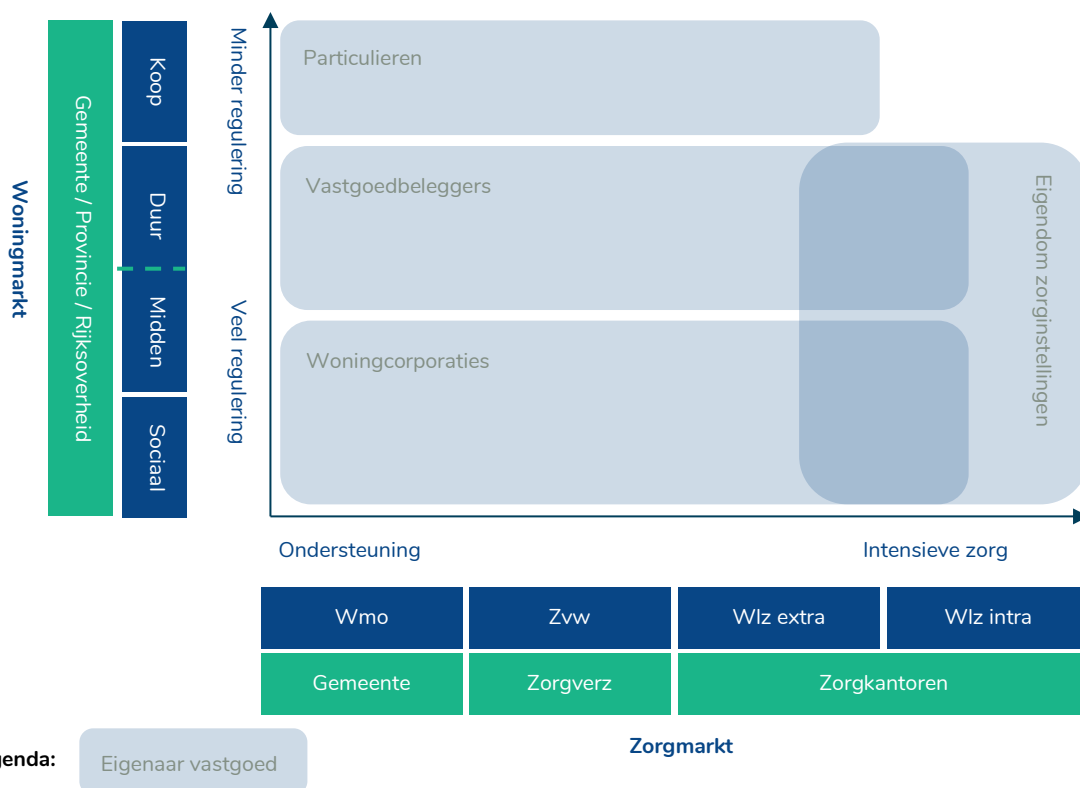
De gemeente heeft als één van de weinige partijen verantwoordelijkheden op zowel de woning- als de zorgmarkt waarmee ze een centrale rol bij de coördinatie van zorg en wonen vervullen – zie [Figuur 2](#). De gemeente is verantwoordelijk voor het formuleren van de lokale strategie en ambitie voor de woningmarkt via een woonvisie, voor een deel van de zorg, welzijn en ondersteuning (Wmo) via de zorgvisie en in bredere zin voor de fysieke omgeving via de omgevingsvisie. De gemeente heeft hierdoor vaak als enige het overzicht over de diverse partijen die op de woning- en zorgmarkt vooral los van elkaar opereren, zoals zorgaanbieders, aanbieders van huishoudelijke hulp, woningcorporaties, vastgoedbeleggers en ontwikkelaars.



Figuur 2: De gemeente heeft een centrale positie tussen woningmarkt en de markt voor zorg, welzijn en ondersteuning

2.2 Partijen in de woningmarkt en de markt voor zorg, welzijn en ondersteuning opereren in de praktijk vooral los van elkaar

Zelfstandig wonende ouderen met een zorgvraag willen de juiste zorg ontvangen in een passende woning en woonomgeving maar worden op de woon- en zorgmarkt geconfronteerd met verschillende aanbieders die zich vaak alleen op een bepaald deelsegment van een van beide markten richten – zie Figuur 3.



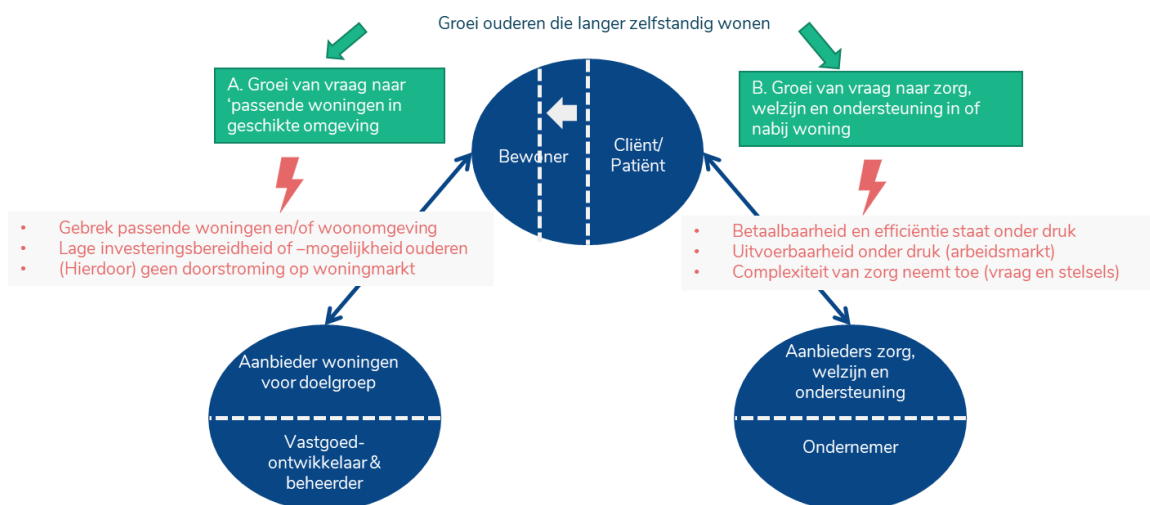
Legenda: Eigenaar vastgoed

Figuur 3: Ouderen met een woon-zorgvraag worden geconfronteerd met verschillende aanbieders die zich vaak alleen op een bepaald deelsegment van één van beide markten richten

Waar de vraag vanuit ouderen een integrale mix van wonen en zorg is, bieden aanbieders in de verschillende markten vaak alleen specifieke woningen of specifieke zorg, welzijn of ondersteuning

aan. Zowel aanbieders van wonen als aanbieders van zorg, zijn bewust en/of om historische redenen vaak actief in één of een beperkt aantal deelsegmenten van één van beiden markt. Een integraal aanbod is moeilijk door één aanbieder te ontwikkelen, omdat de vraag, regulering, benodigde kennis en bekostiging in elk segment anders zijn. Het gevolg is dat er in de praktijk een gat ontstaat tussen de vraag en het aanbod op de markt voor wonen en zorg voor ouderen en dat er weinig coördinatie is tussen partijen op de woning- en zorgmarkt.

Het groeiend aantal langer zelfstandig wonende ouderen leidt tot een aantal problemen op zowel de woning- als de zorgmarkt die deels voortkomen uit het feit dat partijen op de woning- en zorgmarkt los van elkaar werken – zie Figuur 4.



Figuur 4: Het groeiend aantal ouderen dat langer zelfstandig thuis woont leidt tot problemen op zowel de zorg- als de woningmarkt

2.2.1 Gemeenten en partijen op de woningmarkt hebben geen financiële prikkel om in te zetten op passende woningen voor ouderen met weinig financiële middelen

Het aanbod van passende woningen in een passende woonomgeving blijft achter bij de groeiende vraag omdat gemeenten en de partijen op de woningmarkt sterkere financiële prikkels hebben om voor andere doelgroepen dan ouderen nieuw aanbod te realiseren. Gemeenten worden door provincies beperkt in de aantallen woningen die mogen worden ontwikkeld en moeten dit aantal over de drie segmenten in de woningmarkt verdelen: sociale huur-, vrije sector huur- en koopwoningen. Gemeenten 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 en woningbouwcorporaties en particuliere eigenaren geldt dat woningen voor ouderen (ongeacht in welk segment) vaak duurder zijn om te laten bouwen terwijl de opbrengsten vaak lager zijn, en de flexibiliteit in gebruik kleiner.

Tegenover de financiële prikkel staat een maatschappelijke prikkel om aanbod te stimuleren voor de meest kwetsbare groep ouderen met een zorgvraag voor zowel gemeenten als corporaties. Deze groep heeft een laag inkomen en is afhankelijk van het sociale huursegment. Vaak heeft deze groep extra ondersteuning nodig om het pad naar de juiste welzijns-, ondersteunings- of zorgaanbieder te vinden. Ook leunt deze groep (vrijwel) volledig op collectieve voorzieningen voor welzijn

(onder andere Wmo). Vanuit gemeentelijk perspectief ontstaat er wel een potentiële tweede negatieve prikkel: naast een lage grondopbrengst kan inzetten op geschikte woningen voor kwetsbare ouderen ook leiden tot extra uitgaven aan door de gemeente aangeboden voorzieningen zoals de Wmo.

2.2.2 De schotten in de zorg leiden tot een suboptimale inzet van middelen

Ouderenzorg wordt geleverd door verschillende partijen die vanuit drie verschillende wetten (Wmo, Zvw en Wlz) opereren en waartussen soms een gebrek aan samenwerking bestaat. Ouderen ontvangen hierdoor niet altijd de juiste zorg omdat het aanbod verdeeld is in de verschillende kolommen. Een kwetsbaar wordende oudere ontvangt zorg op het gebied van welzijn en ondersteuning die wordt gefinancierd uit het, door de gemeente, beheerde Wmo-budget. Voor zorg die gericht is op herstel, bestaat de Zvw. De Zvw wordt uitgevoerd door de zorgverzekeraars. Als in de 'zorgcarrière' sprake is van een langdurige, niet te herstellen zorgbehoefte worden middelen gevonden in de Wlz, die wordt uitgevoerd door de zorgkantoren.

Het blijkt in de praktijk vaak niet eenvoudig om deze kolommen vanuit het perspectief van de oudere met een zorgvraag goed te verbinden. Zorgverzekeraars en gemeenten hebben verschillende belangen en ervaren beide druk op hun budgetten. De afstemming en samenwerking tussen verschillende zorgverleners laat soms te wensen over.³ Dit zorgt ervoor dat ouderen niet altijd de zorg ontvangen die zij nodig hebben en dat de maatschappelijke output ten opzichte van de beschikbare middelen niet optimaal is.

2.2.3 Complexere zorgvraag en een krappe arbeidsmarkt vereist efficiëntere inzet van personeel waarvoor onder andere investeringen in domotica nodig zijn

Het verhogen van de arbeidsproductiviteit van het schaars personeel is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de groeiende en complexer wordende vraag. De wens om ouderen langer zelfstandig te laten wonen leidt ertoe dat er niet alleen meer, maar ook complexere en zwaardere zorg moet worden geleverd in de thuissituatie. Omdat ouderen ook steeds langer leven, is in de laatste fase van het leven – wonend in het verpleeghuis – ook sprake van een complexere zorgvraag (SCP, 2017). De eisen aan verzorgend en verplegend personeel nemen daarom toe. Daarbij komt dat als gevolg van eerdere bezuinigingen en de vergrijzing van het personeelsbestand in de zorg, de beschikbaarheid van zorgpersoneel onder druk staat.

Om uitvoerbaarheid van de zorg in de toekomst te waarborgen, moet (nog) sterker worden gestuurd op efficiënte inzet van het personeel en de inzet van innovatie zoals domotica en zorg op afstand wat één van de weinige manieren lijkt om de productiviteit te verhogen. Leefstijlmonitoring door sensoren bij zelfstandig wonende ouderen met dementie leidt er bijvoorbeeld toe dat mogelijke crisissituatie vroegtijdig en op afstand kan worden gesignaleerd. Dat leidt tot een lagere

³ SCP (2019), 'Zorgen voor thuiswonende ouderen' en: Platform31 (2019), 'Leren van 20 jaar ervaring met woonservicegebieden'.

vraag naar acute zorg en een verlichting van het werk van de thuiszorg omdat een deel geautomatiseerd en op afstand kan.

2.2.4 Een grote groep ouderen gaat liever kruipend de trap op en af dan te verhuizen naar een passende maar duurdere woning of te investeren in aanpassingen

Uit de knelpunten die gemeenten in hun woonvisies benoemen en uit talloze eerdere onderzoeken blijkt dat ouderen een zeer lage verhuisbereidheid kennen en in beperkte mate bereid zijn om geld te investeren om hun woning passend te maken (CBS, 2018/PBL, 2019/RaboResearch, 2020). Pas als het blijven wonen in de huidige woning écht niet meer gaat, wordt verhuisd – gezondheid of zorg is vanaf 75 jaar verreweg de belangrijkste reden om te verhuizen (PBL, 2019). De voorkeuren van ouderen passen daarmee in eerste instantie goed bij het 'langer thuis' programma vanuit de Rijksoverheid. De gedachte hierbij is wel dat ouderen hun woning aanpassen of verhuizen naar een passende woning als dit nodig is. Ouderen blijken echter maar beperkt bereid om zelf te investeren en zijn niet of nauwelijks bereid te verhuizen naar een passende woning. Hierdoor blijven veel ouderen in minder geschikte woningen wonen wat gezondheidsrisico's vergroot en bovendien de doorstroming op de woningmarkt belemmert.

De lage verhuisbereidheid van ouderen wordt verklaard door sociale en financiële drijfveren. Als passende woonruimte in de directe omgeving van de huidige woning niet beschikbaar is, leidt verhuizen tot een grotere kans op sociaal isolement. Als deze passende woonruimte wel beschikbaar is, dan zijn de woonlasten vaak hoger dan de huidige woonlasten en is de woning vaak kleiner dan de huidige woning. Ouderen blijken het gevoel van 'meer betalen voor minder ruimte' zwaar mee te wegen in hun overweging om (nog) niet te verhuizen.

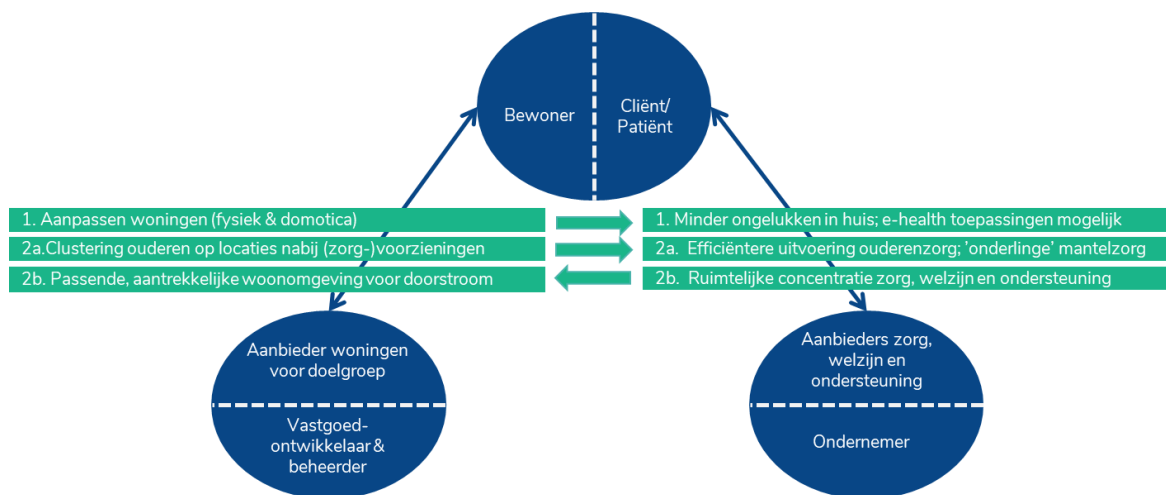
2.3 Investeren in passende woonzorgvoorzieningen leidt tot grote maatschappelijke baten maar tegengestelde prikkels bij betrokken partijen leiden tot coördinatieprobleem

2.3.1 Investerings door partijen in de woningmarkt zijn veelal randvoorwaardelijk voor het oplossen van (lange termijn) problemen op het gebied van zorg en welzijn

Bij oudere huishoudens komen wonen en zorg samen: beslissingen die op het gebied van wonen worden gemaakt hebben invloed op de zorgvraag en omgekeerd. Dat geldt ook voor aanbieders van zorg en wonen. Investerings door partijen in de woningmarkt zijn nodig of veelal randvoorwaardelijk voor het voorkomen en oplossen van (lange termijn) problemen op het gebied van zorg en welzijn. Een huiseigenaar investeert bijvoorbeeld in het weghalen van hoge drempels. Dit leidt tot minder valpartijen wat voordelen heeft voor de bewoner (betere gezondheid), de zorgverzekeraar (minder SEH-opnames) en maatschappij (lagere zorgverzekeringspremie).

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 - zie [Figuur 5](#). Clustering van ouderen die wonen in nabijheid van zorg en andere voorzieningen maakt zorg efficiënter. Het bij elkaar plaatsen van woningen voor ouderen door woningcorporaties of andere verhuurders maakt het leveren van bijvoorbeeld maaltijdvoorziening, thuiszorg en het

opschalen van zorg makkelijker. Ook biedt dit meer mogelijkheden voor ouderen om onderling mantelzorg te verlenen. Een ruim aanbod van aantrekkelijke woonzorgcombinaties zorgt voor meer verhuisbewegingen van ouderen en daarmee uiteindelijk voor doorstroming op de woningmarkt als geheel.



Figuur 5: Investerings in de woningmarkt dragen bij aan het oplossen van problemen de zorgmarkt en omgekeerd

Clustering en samenwerking is noodzakelijk voor het succesvol aanbieden van (nieuwe) woonzorgconcepten omdat naast passende woningen een gegarandeerde zorg- en ondersteuningslevering noodzakelijk is. Woningcorporaties mogen als gevolg van de woningwet niet zelf ondersteuning aan hun bewoners aanbieden en commerciële beleggers beschouwen dit niet als hun core business waardoor zij afhankelijk zijn van een kwalitatief goed aanbod van welzijns- en zorgaanbieders. Voor die laatste partijen geldt vervolgens weer dat voldoende schaal noodzakelijk is om een goed aanbod te kunnen creëren. Zeker in het woon- en zorgsegment aan de onderkant van de markt lijkt clustering van woningen in samenwerking met zorg- en welzijnsaanbieders daarom onvermijdelijk.

2.3.2 De totale maatschappelijke baten zijn hoger dan de kosten maar kosten en baten vallen veelal niet aan dezelfde partij toe waardoor er een coördinatieprobleem is

De totale maatschappelijke baten van investeringen in woonzorgvoorzieningen zijn groter dan de kosten (Rigo, 2015). Door 'split incentives' ontstaat echter een coördinatieprobleem waardoor de maatschappelijke gewenste samenwerking moeizaam van de grond komt.

Op het niveau van de individuele partijen (vastgoedontwikkelaars- en beheerders zoals woningcorporaties en ondernemers op de zorg- en welzijnmarkt en gemeenten) vallen de kosten en baten veelal niet aan dezelfde partij toe. Gemeenten plukken geen of weinig vruchten van het beschikbaar stellen van grond voor sociale huurwoningen voor ouderen en woningcorporaties ervaren geen betere financiële prestatie van deze woningen dan van woningen voor andere doelgroepen. Zorginstellingen zijn beter af met geclusterde woningen, maar hebben ten opzichte van een woningcorporatie als eigenaar geen positie of reden om een financiële bijdrage te doen in de creatie ervan. Zorgverzekeraars kunnen besparen op uitgaven in de Zvw en de Wlz als ouderen minder zorg vragen doordat hun woning beter geschikt is, maar willen zich niet voor een lange termijn

committeren aan een financiële bijdrage voor zelfstandig wonen. Investerings in de passende woningen vanuit de Wmo door gemeenten bespaart vooral uitgaven in de Zvw en Wlz maar gemeenten profiteren hier vervolgens niet van. En de oudere zelf profiteert van een sociaal activerende omgeving en een lagere zorgbehoefte, maar heeft aan de onderkant van de huurmarkt geen financiële middelen beschikbaar om daar zelf (voldoende) aan bij te dragen en zelfs bij voldoende financiële middelen is de investeringsbereidheid laag.

2.4 Gemeenten zijn de meest voor hand liggende coördinerende partij

De gemeente heeft als gevolg van decentralisaties verantwoordelijkheden op zowel de woning-, zorg- als welzijnsmarkt:

- Het realiseren van voldoende woningen voor iedere doelgroep.
- De publieke taak van preventieve ouderenzorg: onder andere het verminderen van eenzaamheid en het verhogen van het welzijn (veelal via welzijnsvoorzieningen).
- Via de Wmo zijn gemeenten deels verantwoordelijk voor toegang en inkoop diensten en producten die ouderen langer thuis moeten kunnen laten wonen.

De gemeente is het niveau waarop alle landelijke, regionale en lokale systemen samen komen. De gemeente heeft daarnaast het beste overzicht op de overlap in beide markten op het niveau van huishoudens en buurten. Wonen met zorg is een lokaal (en deels regionaal) vraagstuk. Gemeenten hebben niet veel opties om initiatieven op het gebied van wonen en zorg af te dwingen maar beschikken wel over een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten om dit te stimuleren – zie hoofdstuk 4 voor een overzicht. De lange termijnvisie van de gemeente op wonen en zorg is veelal onderdeel van de woonvisie (soms aangevuld met een woonzorgvisie) wat de reden is waarom we in deze studie de woonvisies van de gemeenten met elkaar vergelijken.

3 Grote verschillen tussen gemeenten in aanpak problematiek wonen en zorg

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in diepgang en scope van woonvisies op het gebied van wonen en zorg voor ouderen. De meest genoemde thema's in 339 onderzochte woonvisies zijn 'langer zelfstandig wonen' en 'doorstromen' terwijl gemeenten 'eenzaamheid' in relatie tot wonen het minst noemen. Gemeenten beschrijven procesafspraken, benoemen een concreet aantal woningen of ouderen die 'geschikt wonen' als doel of hebben monitoring ingericht op het thema. Aan de hand daarvan gaven we per gemeente alle thema's in hun woonvisie een score op diepgang. Als gemeenten dieper ingaan op een onderwerp, is dat meestal voor 'langer zelfstandig wonen' en 'innovatie en vernieuwing'.

In deze studie zijn de woonvisies van Nederlandse gemeenten op het gebied van wonen en zorg met elkaar vergeleken. De woonvisie van een gemeente is een meerjarige strategische visie voor de lokale woningmarkt. Zonder woonvisie kan een gemeente geen prestatieafspraken maken met woningbouwcorporaties (Woningwet, 2015). Van de 355 gemeenten zijn uiteindelijk 339 verschillende woonvisies meegenomen in de analyses voor deze studie.

Voor elke woonvisie is gekeken welke thema's er specifiek mee worden genomen en hoe concreet de ambities zijn op de genoemde thema's. Met deze database maken we in dit hoofdstuk de verschillen tussen gemeenten in hun strategische keuzes op gebied van ouderen en wonen inzichtelijk.

3.1 Langer thuisblijven en doorstromen zijn de twee thema's die het vaakst voorkomen in gemeentelijke woonvisies

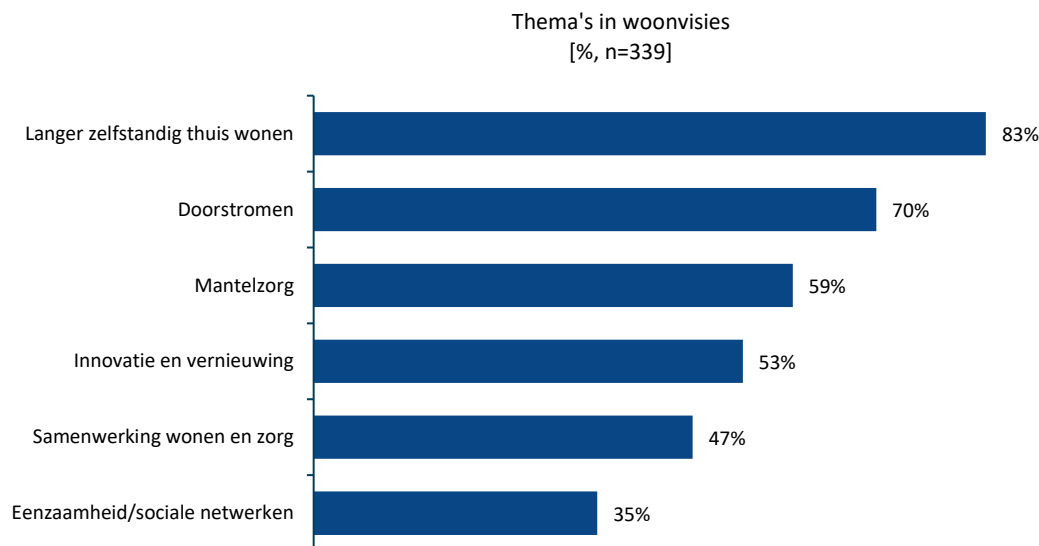
Het aanpassen van woningen zodat deze geschikt zijn om zelfstandig te blijven wonen en het doorstromen van ouderen naar meer geschikte woningen zijn de twee meest voorkomende thema's van de zes die wij onderscheiden (zie [Tabel 1](#) voor een overzicht van deze thema's). In respectievelijk 83% en 70% van de onderzochte woonvisies is hier aandacht voor (zie [Figuur 6](#)). Dit zijn ook de twee thema's waar zorg en welzijn een relatief beperkte (of indirecte) rol spelen.

De andere vier onderscheiden thema's zitten meer op de kruising van wonen en zorg en komen minder vaak voor in de woonvisies. De thema's eenzaamheid/sociale netwerken en het inzetten op

samenwerking tussen zorgaanbieders en woningbouwcorporaties en andere partijen op de woningmarkt, komen in minder dan de helft van de onderzochte woonvisies voor. De thema's mantelzorg (inclusief kangoeroewoningen) en vernieuwing en innovatie (onder andere domotica en nieuwe woonzorgconcepten) komen in iets meer dan de helft van de woonvisies voor.

Tabel 1: We onderscheiden zes thema's in de analyses van de woonvisies

Thema	Omschrijving
Langer zelfstandig thuis wonen	Aanpassen van woningen zodat woningen geschikt(er) zijn voor ouderen om er zelfstandig in te kunnen blijven wonen
Doorstromen	(Stimuleren van) verhuizen van ouderen van (eengezins-)woningen naar senioren- en levensloopbestendige woningen en andere typen passende woningen
Mantelzorg	(Stimuleren van) en faciliteren van mantelzorg inclusief kangoeroewoningen
Innovatie en vernieuwing	(Stimuleren van) investeringen in en toepassingen van domotica, nieuwe woonzorgconcepten en/of specifieke nieuwbouw voor ouderen
Samenwerking wonen en zorg	(Stimuleren van) samenwerken van woningbouwcorporaties en andere woningmarktpartijen en aanbieders van zorg, welzijn en ondersteuning
Eenzaamheid/sociale netwerken	Inzetten op het voorkomen van eenzaamheid en/of versterken van sociale netwerken



Figuur 6: Langer zelfstandig thuis wonen en Doorstromen zijn de twee thema's die het vaakst voorkomen in woonvisies

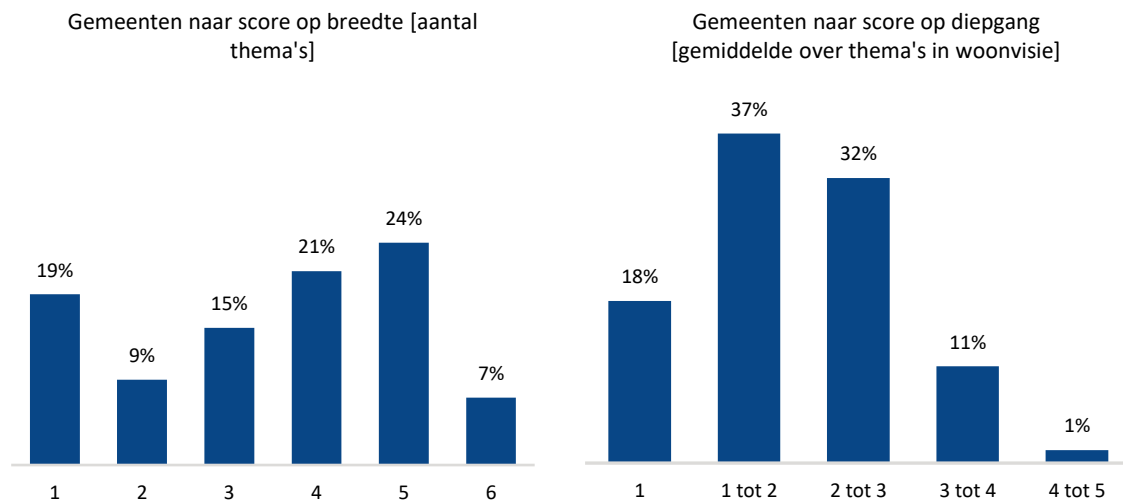
3.2 Het merendeel van de gemeenten hebben relevante thema's in het vizier maar zorgen voor te weinig diepgang binnen de thema's

De meeste gemeenten noemen vier of meer van de zes benoemde thema's op het gebied van wonen en zorg voor ouderen in hun woonvisie. De uitwerking van de genoemde thema's is over het algemeen weinig concreet. Daarmee is de breedte (gemeten naar het aantal thema's) over het algemeen redelijk: gemiddeld hebben gemeenten drie tot vier thema's meegenomen en de meeste gemeenten zelfs vier of meer – zie [Figuur 7](#). Tegelijkertijd heeft 20% van de gemeenten slechts één thema op het gebied van ouderen in relatie tot wonen en zorg opgenomen.

De diepgang van de thema's is echter relatief oppervlakkig met een gemiddelde score van 2,1 op een schaal van 1 tot 5 - [Figuur 7](#). Veel thema's worden alleen genoemd of er worden procesafspraken over gemaakt. Er zijn maar weinig woonvisies waar concrete ambities in termen van aantallen, locaties en of jaartallen in staan. De mate van diepgang is bepaald door de mate van concreetheid op een specifiek thema te scoren op een schaal van 1 tot 5 – zie [Tabel 2](#). Vervolgens is voor elke gemeente de diepgangscore berekend door het gemiddelde te nemen over alle thema's die in de woonvisie voorkomen.

Tabel 2: De diepgang per thema is gescoord op een schaal van 1 tot 5

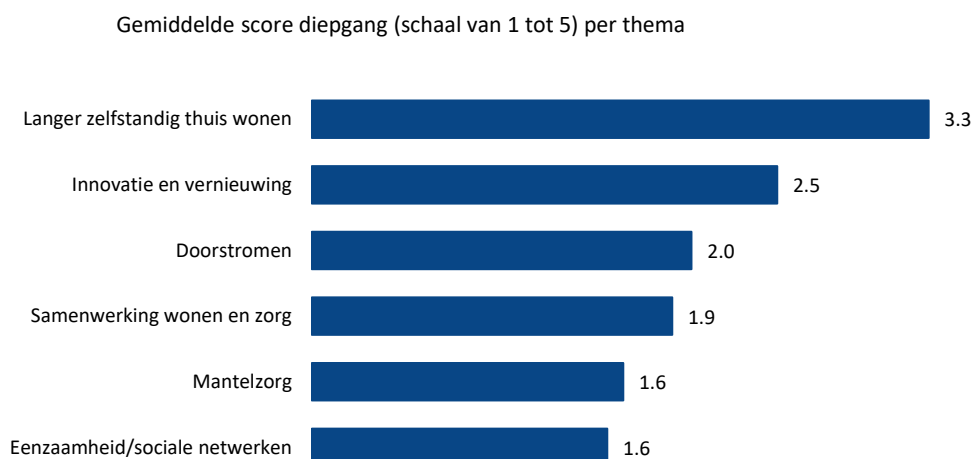
Score	Naam	Omschrijving
1	benoemen	Het thema is alleen benoemd in de woonvisie
2	proces	Rond het thema zijn procesdoelen of -afspraken beschreven
3	onderzoek	Het thema wordt onderzocht of zal worden onderzocht
4	concrete doelen	Aan het thema wordt één of meer van de volgende drie concrete doelen verbonden: aantal, locatie of jaar
5	monitoring	De doelen op het thema worden gemonitord



Figuur 7: De gemiddelde score op breedte is 3,5 (3 tot 4 thema's) en op diepgang 2,4 (proces of onderzoek)

3.2.1 Gemeenten zijn meest concreet op de thema's langer thuis blijven en vernieuwen en innoveren

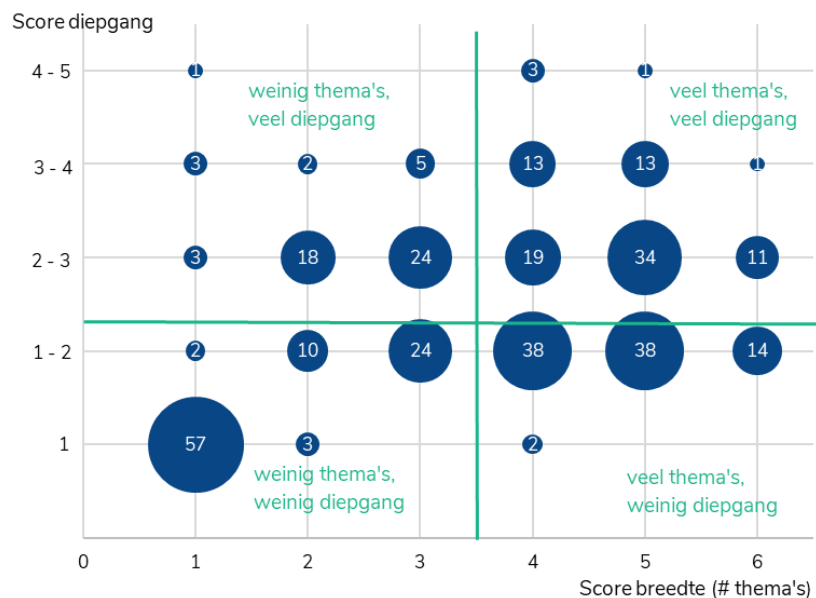
Het meest concreet zijn gemeenten op de thema's langer zelfstandig wonen (gemiddelde score 3,3: tussen onderzoek en het benoemen van minimaal één concreet doel) en innovatie en vernieuwing (gemiddelde score 2,1 tussen proces en onderzoek in) – zie [Figuur 8](#). Dat zijn thema's met een directe relatie met de woningvoorraad zoals het aantal aan te passen woningen of het aantal nieuwe woningen waar wonen en zorg gecombineerd worden. Het minst concreet zijn gemeenten op die thema's die relatief dichterbij zorg en welzijn staan zoals (verminderen van) eenzaamheid en mantelzorg.



Figuur 8: Gemeenten zijn het meest concreet op de thema's langer zelfstandig wonen en innovatie en vernieuwing

3.3 Grote spreiding tussen gemeente in vertalen rol binnen thema wonen en zorg

De verschillen tussen individuele gemeenten in het aantal thema's dat ze benoemen en hoe concreet ze daarbij worden zijn groot (Figuur 9). Bijna 60 van de 339 onderzochte gemeenten neemt slechts één thema en benoemt deze alleen maar in haar woonvisie (kwadrant linksonder). Daar staan 95 gemeenten tegenover die tussen de vier en zes thema's benoemen met daarbij minimaal een diepgangsscore tussen de 2 en 3 (kwadrant rechtsboven)). Ruim 80 gemeenten nemen weliswaar 4 thema's of meer op in hun woonvisie, maar benoemen deze alleen of hebben alleen procesdoelen geformuleerd (kwadrant rechtsonder). Een beperkt aantal gemeenten heeft één of meerdere concrete doelen aan een beperkt aantal thema's verbonden in de woonvisie (kwadrant linksboven).



Figuur 9: Gemeenten verschillen sterk in het aantal thema's en de mate van diepgang op het gebied van wonen en zorg voor ouderen in hun woonvisie

De gemeenten met een relatief hoge score op zowel het aantal thema's als de diepgang ervan, blijken vooral kleinere en meer landelijke gemeenten te zijn die voornamelijk, maar niet uitsluitend, buiten de Randstad liggen– zie Figuur 10 en Tabel 3. Figuur 10 laat voor alle gemeenten zien in welk kwadrant uit Figuur 9 hun woonvisie valt. Hier is geen duidelijk patroon in de geografische spreiding in het land te zien. Door de scores van breedte en diepte bij elkaar op te tellen, is een top 15 van gemeenten gemaakt die het thema wonen en zorg voor ouderen het sterkst laten terugkeren in hun woonvisie. Omdat een aantal gemeenten dezelfde score heeft, zijn er uiteindelijk 17 gemeenten weergegeven. Het zijn vooral de wat kleinere gemeenten die in deze top 15 staan.

Tabel 3: Top 15 gemeenten met de hoogste gecombineerde score op breedte en diepte op het onderwerp wonen en zorg voor ouderen in hun woonvisie

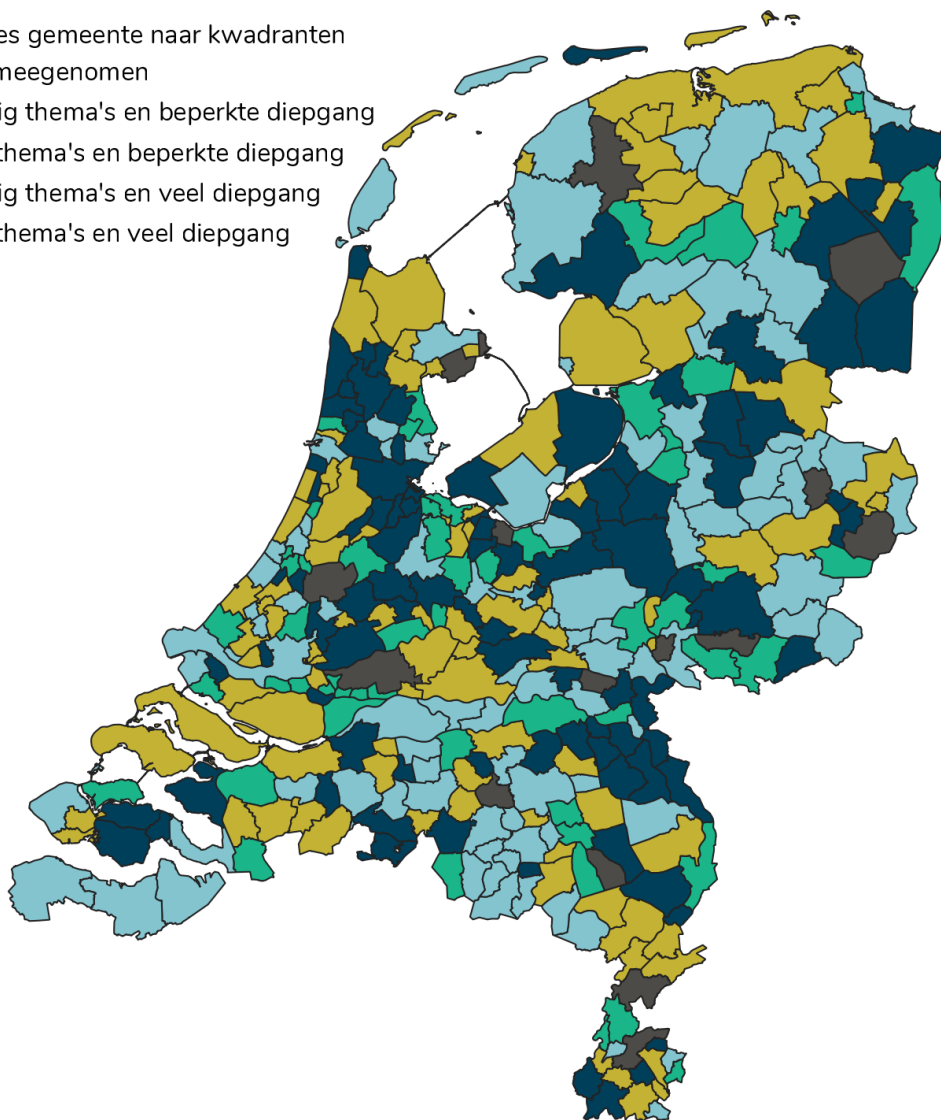
Positie ranglijst	Gemeente	Provincie
1	Elburg	Gelderland
2	Epe	Gelderland
3-8	Aalten	Gelderland
3-8	Baarle-Nassau	Brabant
3-8	Borsele	Zeeland
3-8	Druten	Gelderland
3-8	Goes	Zeeland
3-8	Kapelle	Zeeland
9	Zoeterwoude	Zuid-Holland
10-11	Coevorden	Drenthe
10-11	Gennep	Limburg
12	Zuidplas	Zuid-Holland
13-17	Aalsmeer	Noord-Holland
13-17	Amersfoort	Utrecht
13-17	De Friese Meren	Friesland
13-17	Eemnes	Utrecht
13-17	Schiedam	Zuid-Holland

De score van gemeenten hangt niet samen met indicatoren die een beeld kunnen geven van de relatieve omvang van het vraagstuk zoals de mate van vergrijzing of het beroep op Wmo-maatwerkvoorzieningen door ouderen in die gemeente. We vonden evenmin een samenhang tussen omvang van de gemeente en of de gemeente bevolkingskrimp kent of verwacht.

De verschillen tussen gemeenten reflecteren daarmee eerder verschillen in politieke en bestuurlijke keuzes en slechts ten dele specifieke kenmerken van gemeenten. De politieke en bestuurlijke aandacht voor het onderwerp kan verschillen tussen gemeenten en als deze aandacht er wel is, kunnen de keuzes per gemeente verschillen. Een gemeente kan er immers voor kiezen om vooral in te zetten op de eigen verantwoordelijkheid van de ouderen om voor een passende woning te zorgen op de langere termijn of juist een regierol te pakken. Wel is het aannemelijk dat deze politieke keuze weer samenhangt met kenmerken van de gemeente: in gemeenten met relatief veel ouderen in (afbetaalde) koopwoningen verspreid over de hele gemeente zal deze keuze vermoedelijk anders uitvallen dan in gemeenten met veel ouderen in sociale huurwoningen in portiekflats.

Woonvisies gemeente naar kwadranten

- niet meegenomen
- weinig thema's en beperkte diepgang
- veel thema's en beperkte diepgang
- weinig thema's en veel diepgang
- veel thema's en veel diepgang



Figuur 10: De woonvisies van gemeenten vallen in één van de vier kwadranten

4 De gemeente als regisseur of toehoorder van samenwerking tussen partijen op woning- en zorgmarkt

Gemeenten moeten een positie innemen rond de vraagstukken omtrent wonen en zorg voor ouderen. Een gemeente kan een terughoudende, bemiddelende of juist actief sturende rol aannemen door vooral als toehoorder, verbinder, facilitator of regisseur op te treden. Bij elk van de vier rollen passen weer andere instrumenten. Het maken van een bewuste keuze voor een specifieke rol maakt de keuze voor de in te zetten instrumenten eenvoudiger waardoor er snel concrete stappen te zetten zijn in het vormgeven van lokaal beleid op het gebied van wonen en zorg voor ouderen.

4.1 Maatschappelijke vraagstukken vragen om innemen van positie ten aanzien van wonen en zorg door gemeenten

De in hoofdstuk 1 omschreven maatschappelijke vraagstukken van onveiligheid, eenzaamheid en oplopende zorgkosten vragen om actie. De aandacht hiervoor in woonvisies (soms woonzorgvisies van de gemeenten zijn een stap in juiste richting. Tegelijkertijd is dat vaak een eerste stap die de basis moet vormen voor meer concrete acties. Dat is vaak complex door de diverse betrokken partijen en het gebrek aan middelen om deze acties af te dwingen. Toch zijn gemeenten bij uitstek de partij om een coördinerende rol te vervullen.

Dit roept de vraag op: Wat kan ik als gemeente doen? Een meerjarige visie op het probleem vormt het startpunt van de oplossing. In het visiedocument staan idealiter doelstellingen en plannen om die doelen te behalen – of een onderbouwing waarom de gemeente geen actie onderneemt. Of een gemeente doelstellingen formuleert en welke dat zijn, is afhankelijk van de rol die zij zichzelf toebedeelt. De rollen en het instrumentarium dat een gemeente tot haar beschikking heeft zijn het onderwerp van de rest van dit hoofdstuk.

4.2 De gemeente kan afhankelijk van de visie op het thema bepalen welke rol zij inneemt

Een gemeente kan een terughoudende, bemiddelende of juist actief sturende rol aannemen. Wij onderscheiden vier typologieën, waarbij de zwaarte van de interventie toeneemt van rol 1 tot en met rol 4 (zie [Tabel 4](#)).

Tabel 4: Een gemeente kan verschillende rollen innemen

Rol	Omschrijving	Voorbeeld interventie
1 Toehoorder	Overlaten aan de markt	Regels opleggen voor marktpartijen
2 Verbinder	Faciliteren dat partijen elkaar vinden en met elkaar in gesprek gaan	Organiseren van netwerkbijeenkomst
3 Facilitator	Wegnemen van belemmeringen en aanbrengen van prikkels om acties die beleidsdoelen ondersteunen te stimuleren	Subsidiëren
4 Regisseur	Verplichten (of verbieden) van acties door middel van wet- en regelgeving	Prestatieafspraken

Er is geen eenduidig antwoord te geven op welke rol een gemeente aan moet nemen, gezien de grote verschillen tussen gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan Randstedelijke gemeenten versus krimp gemeenten, groot versus klein, veel versus weinig (financiële) ruimte of gemiddeld arme of rijke inwoners. De maatschappelijke vraagstukken manifesteren zich in verschillende gemeenten op een andere manier en vragen derhalve om andere acties. Een gemeente kan bovendien andere rollen aannemen in verschillende markten. Zo kan voor de koopwoningmarkt de rol van facilitator goed passen terwijl voor de zorgmarkt de rol van verbinder geschikt is.

Bij het bepalen van een rol zijn politieke keuzes gemoeid. Voor de interventie van subsidies moet de gemeente bijvoorbeeld budget beschikbaar stellen dat zij niet voor andere doelstellingen kan aanwenden. En het overlaten aan de markt kan betekenen dat passende woonruimte minder toegankelijk wordt voor ouderen met een beperkte portemonnee. Raadsleden kunnen van mening verschillen over hoe de gemeente haar schaarse middelen inzet.

4.3 Gemeente kan diverse instrumenten inzetten om knelpunten op te lossen en prikkels met elkaar in lijn te brengen

De instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben zijn in [Tabel 5](#) ingedeeld in de categorieën 'wet- en regelgeving', 'financieel', 'organisatorisch' en 'communicatie'. Per rol is aangegeven hoe goed het instrument past bij de in de vorige paragraaf omschreven rollen.

De gemeente beschikt via de Woningwet, Huisvestingswet, Wet Ruimtelijke Ordening en Wet Maatschappelijke Ondersteuning over een aantal wettelijke instrumenten om haar beleidsdoelen te ondersteunen. Zo beschikt zij via de Wmo over middelen om bestaande woningen geschikt te maken voor ouderen met een zorgvraag. Daarmee is de gemeente medeverantwoordelijk voor het creëren van woningen die geschikt zijn om lang(er) zelfstandig te wonen. Daarnaast kan zij het aanbod sturen via de prestatieafspraken met woningcorporaties en via gronduitgifte en bestemmingsplannen. Dit kost meer tijd dan het aanpassen van bestaande woningen maar kan op middellange termijn wel effectiever zijn op het gebied van doorstroming op de woningmarkt. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld onderzoeken of zij Wmo-middelen in kunnen zetten voor een

investeringsbijdrage in zorggeschikte zelfstandige woningen in plaats van voor incidentele en individuele woningaanpassingen. Daarmee wordt zowel de kwaliteit als de ruimtelijke concentratie van het aanbod gestimuleerd, alsook de doorstroming op de woningmarkt.

Financiële instrumenten verleggen prikkels of heffen knelpunten op. De gemeente kan zo partijen stimuleren om acties te ondernemen die bijdragen aan de beleidsdoelen. Zo kan een gemeente subsidies uitgeven voor het ontwikkelen van woonzorgvastgoed, of kortingen geven op de OZB of erfpachtcanon voor dit type vastgoed. Een relatief nieuw instrument is de uitgave van een *social impact bond*. Wanneer een partij een bepaald maatschappelijk resultaat behaalt, betaalt de gemeente een vooraf afgesproken bedrag uit. Daarnaast kan de gemeente als inkoper van Wmo-zorg voorwaarden stellen bij de inkoop, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking met andere zorgpartijen of het gebruik van eHealth.

Uit het onderzoek naar de woonvisies blijkt dat gemeenten het meest doen op de thema's langer zelfstandig wonen en innovatie en vernieuwing (hoofdstuk 3). Deze thema's hebben een directe relatie met de woningvoorraad. Instrumenten uit de categorieën 'Wet- en regelgeving' en 'Financieel' passen goed bij deze thema's.

Als verbinder kan een gemeente partijen bij elkaar brengen, met als resultaat dat schotten tussen de verschillende markten verdwijnen of minder hinderlijk zijn voor ouderen. Minder dan de helft van de gemeenten benoemt samenwerking als thema in de woonvisie, terwijl met relatief weinig inspanning resultaat geboekt kan worden. Instrumenten die gemeenten in kunnen zetten zijn het organiseren van kennisdagen, netwerkbijeenkomsten of gezamenlijke gesprekken. Een samenwerking met aangrenzende gemeente kan efficiëntievoordelen opleveren. Communicatie door het benoemen van maatschappelijke vraagstukken in visiedocumenten kan de bewustwording bij partijen die actief zijn op woningmarkt of zorgmarkt vergroten. Een data-analyse biedt hierbij verdieping door de omvang het vraagstuk inzichtelijk te maken voor alle stakeholders.

Tabel 5: Gemeenten hebben instrumenten tot hun beschikking om beleidsdoelen te ondersteunen⁴

	Instrument	Toehoorder	Verbinder	Facilitator	Regisseur
Wet- en regelgeving	Maken prestatieafspraken (aantallen, kwaliteit) woonzorgvastgoed				
	Opstellen voorkeursregels toewijzen huurwoningen aan ouderen met zorgbehoefte via huisvestingsverordening				
	Stellen van eisen aan bouwcategorie (sociale/vrije huur/koop / woonzorgvastgoed)				
	Stellen kwaliteitscriteria uitvoering Wmo				
	Inkopen van Wmo-zorg tegen voorwaarde van samenwerking				
Financieel	Subsidiëren van bouw woonzorgvastgoed				
	Uitgeven van social impact bonds				
	Hanteren van voorkeurstarif op OZB voor woonzorgvastgoed				
	Afgeven van korting op grondprijzen voor bouw woonzorgvastgoed				
	Hanteren van lagere erfpachtcanon voor woonzorgvastgoed				
	Uitvoeren kwalitatieve aanpassingen aan woningen vanuit de Wmo				
Organisatorisch	Organiseren netwerkbijeenkomsten zoals kennisdagen				
	Bij elkaar brengen partijen door gezamenlijke gesprekken				
	Samenwerken buurgemeenten om dubbeling te voorkomen/ 'meeliften'				
	Aanstellen van een wooncoach voor het begeleiden van inwoners				
Communicatie	Inzichtelijk maken maatschappelijke vraagstukken door data-analyse				
	Creëren bewustwording bij partijen door benoemen vraagstukken in visie				
	Creëren bewustwording bij inwoners door organiseren kennisbijeenkomsten				

⁴ Bij de keuze voor een instrument dienen gemeente rekening te houden met o.a. de benodigde governance voor het instrument en staatsrechtelijke consequenties.

4.4 Gemeenten aan zet!

De twee trends van vergrijzing en langer zelfstandig wonende ouderen zijn onvermijdelijk. De maatschappelijke vraagstukken van onveilige thuissituaties, eenzaamheid en oplopende (zorg)kosten zijn nu al problematisch, maar gaan zich de komende jaren nadrukkelijker manifesteren. Met de publicatie van de aanbevelingen van de Commissie Bos en het plan van aanpak van de Taskforce Wonen & Zorg is het moment daar om een grote stap voorwaarts te maken. SiRM en Finance Ideas sluiten zich aan bij het plan van aanpak van de Task Force Wonen & Zorg⁵:

- Alle gemeenten hebben op korte termijn een analyse van de lokale opgave gemaakt en vertaald in ambities en keuzes in een woonzorgvisie
- Op basis hiervan hebben alle gemeenten eind 2021 prestatieafspraken gemaakt met de relevante stakeholders

We onderkennen de complexiteit en de lastige taak waar gemeenten voor staan. Dit onderzoek laat zien dat gemeenten verschillen in de visie die ze op deze taak hebben vanuit hun woonvisie. Daarnaast zetten we vier mogelijke rollen die gemeenten aan kunnen nemen uiteen en benoemen we tal van instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben. Hiermee biedt dit onderzoek praktische handvatten om aan de slag te gaan of om het bestaande beleid nog eens onder de loep te nemen.

De kennis uit dit onderzoek en onze expertise op het gebied van wonen en zorg zetten we graag in om gemeenten en alle betrokken partijen te ondersteunen bij de grote opgaven die er op dit gebied zijn. Data van individuele gemeenten zijn op te vragen via de Benchmark gemeentelijke woonvisie (zie het voorbeeld in bijlage). In dit overzicht koppelen we de scores uit dit onderzoek aan onze kwalitatieve inzichten over uw woonvisie en uw mogelijke rol in het thema wonen en zorg. SiRM en Finance Ideas komen graag met u in gesprek over de kansen en uitdagingen in uw gemeente.

**finance
ideas**

SiRM. Strategies
in Regulated
Markets

Pim Diepstraten pim.diepstraten@finance-ideas.nl **Roderik Ponds** roderik.ponds@sirm.nl

Michiel Majoor michiel.majoor@finance-ideas.nl **Jan-Peter Heida** jp.heida@sirm.nl

Max van Son max.vanson@finance-ideas.nl

⁵ Het rijk stelt € 3 miljoen ter beschikking aan gemeenten voor ondersteuning in de uitwerking van de drie punten uit het plan van aanpak.

Bronnen:

ABF Research (2020). *Verkenning wonen met zorg 2019-2040*. Delft: ABF Research

CBS (2018). *Verhuizing van oudere huishoudens*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

CBS (2019). *Prognose bevolking; geslacht en leeftijd, 2020-2060*. Geraadpleegd op 20 maart 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84646NED>

CBS (2020). *Overledenen; belangrijke doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht (2019)*. Geraadpleegd op 1 oktober 2020 via https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/7052_95?q=doodsoorzaken

Gemeente Utrecht (2019). *Grondprijzen 2019*. Utrecht: Gemeente Utrecht

PBL/CBS (2019). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050*. Den Haag: PBL/Centraal Bureau voor de Statistiek

PBL (2018). *Krasse knarren kunnen kraken; Over hoe het stapelen van verschillende beleidsdoelen ouderen onder druk kan zetten*. Den Haag: PBL

PBL (2019 I). *Langer zelfstandig wonen in een geschikte woonomgeving; Project Langer Zelfstandig Wonen van Ouderen*. Den Haag: PBL

PBL (2019 II). *Aanpassen of verkassen; Langer zelfstandig in een geschikte woning*. Den Haag: PBL

RaboResearch (2020). *Kwart miljoen ouderenwoningen gevraagd, liefst in eigen buurt*. RaboResearch Nederland

RIGO (2015). *Effectenanalyse Thuishuis; Inzicht in maatschappelijke meerwaarde*. Amsterdam: RIGO Research en Advies

SCP (2017). *Ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen; Landelijk overzicht van hun leefsituatie in 2015/2016*. Den Haag: SCP

SCP (2019). *Zorgen voor thuiswonende ouderen; Kennissynthese over de zorg voor zelfstandig wonende 75-plussers, knelpunten en toekomstige ontwikkelingen*. Den Haag: SCP

VWS (2018 I). *Programma Langer Thuis*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VWS (2018 II). *Één tegen eenzaamheid*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VWS (2020). *Oud en zelfstandig in 2030: Een reisadvies; Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Woningwet (2015). Geraadpleegd op 7 juli 2020 via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2020-10-01>

Bijlage: Benchmark gemeentelijke woonvisies

Voor elke gemeente biedt de Benchmark gemeentelijke woonvisies inzicht in hoe het onderwerp wonen en zorg in de woonvisie aan bod komt. Aan welke van de zes thema's wordt wel en aan welke juist geen aandacht besteed? In hoeverre wijkt dat af van vergelijkbare gemeenten? Hoe diep en concreet is elk thema uitgewerkt en is dat anders dan vergelijkbare gemeenten? Antwoorden op deze vragen bieden een startpunt voor een gesprek over gemaakte keuzes en de te maken keuzes voor het oplossen van de knelpunten op het gebied van wonen en zorg voor ouderen.

Wilt u weten hoe uw gemeente scoort? Vraag de resultaten voor uw gemeente op en plan een toelichting op deze resultaten, in combinatie met een gesprek over de rol van gemeenten in dit vraagstuk, in met de adviseurs van SiRM en Finance Ideas. Neem hiervoor contact op met Finance Ideas of SiRM via pim.diepstraten@finance-ideas.nl of roderik.ponds@sirm.nl.

