

Het bieden van ongestoord woongenot aan een veranderende doelgroep

Aanjaagfunctie en vroegsignalering als nieuwe kerntaken van de woningcorporatie

Mariska van der Sluis, Informare/ projectcoördinator Kennisplatform Corpovenista

Pim Hogenboom, manager strategie Eigen Haard/ voorzitter Kennisplatform Corpovenista

Stellingen:

1. Corporaties moeten zich meer verdiepen in hun bewoners, want de lang toegepaste strategie van 'spreiding' (verduunning) heeft geen toekomst meer.
2. Verstoring van het woongenot (voor bewoner zelf of omwonenden) kan voorkomen worden door woningen selectief toe te wijzen en door vroegsignalering, waarbij corporaties en bewoners een aanjaagfunctie richting gemeenten, zorg- en welzijnspartijen vervullen.

Inleiding

Woningcorporaties zijn bij wet verplicht om hun huurders 'ongestoord woongenot' te bieden. Woongenot slaat in dit verband zowel op genieten van de woning zelf als op geen (over)last hebben van bewoners van naastgelegen woningen. In een dichtbevolkt land als Nederland valt hier wel wat op af te dingen; zeker iemand die in er voor kiest in de stad te wonen moet weten dat hij daar niet de rust van het platteland kan verwachten. Maar in principe kan elke huurder zich op dit recht beroepen.

Als een huurder gebrek aan woongenot ervaart, kan hij de rechter om huurvermindering verzoeken. De rechter kan, naast het toekennen van huurvermindering, ook van een huurder verlangen dat hij actie onderneemt om het woongenot te herstellen. Gerechtelijke uitspraken laten zien dat een actieve inzet van een verhuurder zowel wordt verlangd als het gaat om herstelwerkzaamheden aan een woning alsmede als het gaat om burenoverlast.

De doelgroep van de woningcorporatie verandert op dit moment sterk. Nieuwe wetgeving stelt strengere inkomensgrenzen aan de instroom van mensen die in een corporatiewoning mogen wonen (Europese regelgeving sinds 2011, nieuwe Woningwet). Door bezuinigingen in de zorg doen mensen die in het verleden (door een zorginstelling) intramuraal gehuisvest zouden zijn, vaker een beroep op een corporatiewoning. Daarnaast vergrijst de bevolking. De gemiddelde leeftijd van de bewoner die in een corporatiewoning woont stijgt dus ook, en daarmee het aantal huurders met aan ouderdom gerelateerde problemen, waaronder ¹dementie. Tevens worden corporaties geconfronteerd met een grotere instroom van statushouders.

Deze ontwikkelingen samen zorgen ervoor dat een groter deel van de mensen dat bij corporaties huurt, straks over minder bestedingskracht en minder regelkracht beschikt dan de gemiddelde Nederlander. Zij zijn de groep die niet of minder goed meekan met de maatschappelijke veranderingen, waarin eigen kracht de boventoon

¹ www.nationaalkompas.nl/thema-s/ouderen/gezondheid-en-ziekte

voert. De participatiesamenleving waar de politiek zo op aanstuurt, is voor hen geen vanzelfsprekendheid. Een groter deel van de mensen die in een corporatiewoning woont, wordt 'afhankelijk'. Dit kan een effect hebben op het woongenot, voor zowel de 'afhankelijke' huurder zelf als voor huurders in diens directe omgeving. Tegelijkertijd zet rijksbeleid in op inkrimping van de sector en worden corporaties beknot in hun mogelijkheden om geld uit te geven aan leefbaarheidsinitiatieven.

Al met al wordt verdunnen, een veel gebruikte strategie van corporaties om problemen in portieken en buurten te verkleinen, lastiger. In dit essay stellen we ons de vraag welke mogelijkheden de corporatie als verhuurder heeft om in deze tijd van verandering haar huurders ongestoord woongenot te kunnen (blijven) bieden. Hierbij komt de verantwoordelijkheidsvraag uitgebreid aan bod. De verantwoordelijkheid voor de verschillende soorten zorg die de groep 'afhankelijken' nodig heeft, ligt niet bij de woningcorporatie, maar bij gemeenten, zorg- en welzijnspartijen.

Veranderende doelgroep

Aangeven hoe groot de groep kwetsbare huurders is, is geen eenvoudige opgave. Een van de oorzaken is dat er geen eenduidige zienswijze wordt gehanteerd. Dit bleek onder meer uit een door de Corpovenista-werkgroep 'Tussen wal en schip' uitgevoerde verkenning². De werkgroep Wonen en Zorg van platform De Vernieuwde Stad kwam dit jaar na twee bijeenkomsten waarin de bepaling van de omvang van de doelgroep, centraal stond, tot dezelfde bevindingen. Kijk je als corporatie bijvoorbeeld alleen naar indicatiestelling en dus naar de groep die door veranderende wetgeving in de zorg niet langer van intramurale huisvesting gebruik kan maken? Of reken je ook eenzame ouderen en statushouders tot deze doelgroep? Ook de regionale verschillen zijn groot, en daarmee de verschillen in opgave per corporatie, zowel tussen als binnen regio's en gemeenten³.

Toch kan er wel een globaal beeld worden geschetst van de omvang van de het aantal kwetsbare huurders.

Extramuralisering

Als we op landelijk niveau de groep lichamelijk en verstandelijk gehandicapten in ogenschouw nemen, dan ontvingen vóór de veranderingen in de zorg ongeveer 120.000 cliënten zorg aan huis en woonden 75.000 cliënten in een instelling. Tot 2018 zal het aantal mensen dat aanspraak kan maken op intramurale zorg worden teruggebracht naar ongeveer 60.000 personen. Dat betekent dat er landelijk zo'n 15.000 mensen, veelal licht verstandelijk en lichamelijk gehandicapten, buiten de intramurale zorg hun weg moeten vinden. Voor corporaties betekent dit dat zij geconfronteerd (kunnen) worden met een huisvestingsvraag, waarbij meer nodig is dan een woning alleen voor het bieden van ongestoord woongenot.

Ook wordt het aantal mensen dat vanwege psychische aandoeningen intramuraal woont, teruggebracht. In 2012 maakten ruim 35.000 mensen gebruik van intramurale geestelijke gezondheidszorg (AWBZ) Naast deze groep is er een grote groep mensen met een psychische aandoening die ambulante individuele begeleiding krijgt en/of gebruikmaakt van dagbestedingsactiviteiten. Als gevolg van de extramuralisering zullen naar verwachting tot 2018 vijfduizend mensen met psychische klachten zelfstandig thuis gaan of blijven wonen.

² Zie onder meer 'Dossier Eigen Kracht en Wonen', Corpovenista projectgroep 'tussen wal en schip', mei 2016

³ Langer zelfstandig wonen, de opgave voor corporaties, Platform31/Aedes-Actiz, oktober 2015

Ouderen

Tevens groeit het aantal ouderen. Het aantal 75-plussers verdubbelt tot zo'n 2,6 miljoen in 2040. Een deel van hen wil langer zelfstandig thuis wonen. Bovendien streeft het kabinet ernaar om steeds meer zorg aan huis te bieden. Mensen die vroeger vanwege lichte zorg naar zorginstellingen gingen, zullen thuis blijven wonen en daar zorg krijgen. Als het gaat om ouderen die voorheen naar een zorginstelling konden verhuizen en nu thuis moeten blijven wonen, gaat het naar schatting om ongeveer 60.000 mensen tot 2018.

In een tabelvorm samengevat ontstaat het volgende beeld.

Tabel 1: Raming van aantal cliënten dat valt onder langer thuis wonen, volgens het scenario uit de Kamerbrief 'Hervorming langdurige zorg'¹¹

Indicaties die geen toegang meer geven tot intramurale zorg	Absoluut aantal	Percentage van totale intramurale capaciteit
Verpleeg- en verzorg (VV) indicaties VV1, VV2, VV3 en 50% van VV4	57.700 mensen	38%
Verstandelijk gehandicapten (VG) indicaties VG1, VG2, 50% van VG3, en Lichamelijk gehandicapten (LG) indicaties LG1, LG3 en Zintuiglijk gehandicapten (ZG) indicatie ZG1 (visueel en auditief)	15.100 mensen	19%
Geestelijkegezondheidszorgindicaties GGZ 1 en GGZ 2	5.100 mensen	18%
Totaal alle sectoren	77.900 mensen	30%

Bron: Tweede Kamer (2013). 'Hervorming van langdurige ondersteuning en zorg'. Bijlage bij Kamerbrief Hervorming langdurige zorg: naar een waardevolle toekomst, 25 april 2013. Vergaderjaar 2012-2013, 30597, nr. 296.

Statushouders

Een bijzondere groep vormen de statushouders. Deze groep is de afgelopen jaren, met name door het grote aantal Syrische vluchtelingen, sterk gegroeid. Huisvestten corporaties in 2012 nog zo'n 7000 vluchtelingen, in 2015 waren dat er al ruim 30.000.⁴ Hoe lang deze groei aanhoudt is onduidelijk. De verwachting is echter dat, ook als er een einde komt aan de vluchtelingenstroom uit Syrië, er in de toekomst anderen zullen volgen. Groeiende economische verschillen, toenemende droogte en daardoor tekort aan water, gecombineerd met de groei van de wereldbevolking, zullen voor nieuwe brandhaarden en nieuwe vluchtelingen stromen zorgen.

Bijna alle statushouders worden door woningcorporaties gehuisvest. Hoeveel statushouders een gemeente moet plaatsen, wordt vanuit het rijk bepaald. De gemeenten maken voor het voldoen aan deze taakstelling vooral afspraken met woningcorporaties. Het is voor corporaties moeilijk in te schatten of, in welke mate en hoe lang statushouders extra ondersteuning bij het wonen nodig hebben. Ook worden zowel de nieuwkomers als de corporaties die hen huisvesten regelmatig geconfronteerd met weerstand vanuit de wijk.

We kunnen concluderen dat er meer kwetsbare huurders bij woningcorporaties terechtkomen en dat de zorg en ondersteuning voor deze groepen gelijktijdig versobert.

⁴ Taakstelling gemeenten en uiteindelijk gehuisveste vergunninghouders 2011-2015, CBS

Het beleid vanuit zowel gemeenten als het rijk zet in op een grotere ondersteuning van mantelzorgers en gaat daarnaast meer en meer uit van de eigen kracht van bewoners. Juist voor kwetsbare huurders is de participatiesamenleving, zoals het kabinet deze voor ogen heeft, echter niet vanzelfsprekend. Zij beschikken meestal niet over breed sociaal netwerk waar ze op kunnen terugvallen als het even mis gaat en hebben ook niet altijd de gunfactor mee. Het aandeel 'afhankelijken' neemt ook toe omdat tegelijkertijd het aandeel 'actieven' en 'afnemers' vermindert. Vanaf 2011 mogen huishoudens met een inkomen boven de Europese huurgrens nog maar beperkt bij corporaties huren. Deze groep is, gelet op haar inkomen, in staat zich zelfstandig in de maatschappij te redden. Doordat deze groep beperkte toegang heeft tot corporatiewoningen, neemt automatisch het aandeel minder zelfredzamen in corporatiewoningen toe.

Verantwoordelijkheid

Als de zorg voor kwetsbare huurders op lokaal niveau ontoereikend is, komen eventuele problemen van bewoners al snel bij de verhuurder terecht. Het kan gaan om huurders die overlast veroorzaken in hun buurt, maar ook om huurders waarvan de problematiek 'achter de voordeur' blijft (verwaarlozing, vervuiling, eenzaamheid). Het Aedes Actiz Kenniscentrum Wonen Zorg geeft aan dat huurders van corporaties nu al vaker in overlast van huurders ervaren, die voorheen geïndiceerd werden voor opvang of verblijf⁵. Bij zowel burenoverlast als bij problemen achter de voordeur worden woningcorporaties aangesproken om iets aan de problemen van deze huurders te doen. De corporatie heeft ook, vanwege de wettelijke zorg voor het bieden van ongestoord woongenot, de plicht om in actie te komen.

En daar zit meteen de moeilijkheid. De verantwoordelijkheid voor de verschillende soorten zorg die de groep kwetsbare huurders nodig heeft, ligt niet bij de woningcorporatie, maar bij gemeenten, zorg- en welzijnspartijen. Huurders die rondom kwetsbare huurders wonen, alsmede de corporatie, hebben bij escalatie niet de mogelijkheid om zich uit de situatie terug te trekken. Andere partijen wel. Dit maakt dat last en verantwoordelijkheid niet bij dezelfde partijen liggen of in elk geval niet evenredig verdeeld zijn. Hoe kan de corporatie hier nu het beste mee omgaan? Wij zien drie oplossingsrichtingen die in samenhang kunnen worden benaderd.

1. Leer je huurder (nog) beter kennen

Als de strategie van 'verdunnen' niet langer werkt omdat er te weinig mogelijkheden zijn om huurders, wanneer dat gewenst is, gescheiden (ver genoeg uit elkaar) te huisvesten, is verdiepen de enige weg vooruit. Investeer bij dreigende overlast in het versterken van het thuisgevoel van bewoners. De aanpak van Havensteder op dit gebied laat zeer goede voorlopige resultaten zien.⁶

Een andere manier om je je als corporatie beter in de huurders te verdiepen is doorgebruik te maken van 'big data'. Daarmee kan de informatie die woningcorporaties nu over hun huurders hebben worden aangevuld. Via 'big data', niet alleen verkrijgbaar via het CBS, kunnen veel meer geanonimiseerde (openbare) gegevens over huurders worden verkregen dan menig corporatie nu denkt. Huishoudens kunnen met openbare data al op zo'n zesduizend kenmerken onderscheiden worden. Daar zitten onder meer

⁵ Langer zelfstandig wonen, de opgave voor corporaties, Platform31/Aedes-Actiz, oktober 2015

⁶ Artikel 'Thuis in Lombardijen' via www.corpovenista.nl/nieuw/uitgelicht/thuis-in-Lombardijen

gegevens bij over leeftijdsopbouw, zorgvragen en inkomens. Een interessante ontwikkeling op dit gebied is de Woonzorgwijzer, die momenteel door Rigo in opdracht van BZK wordt ontwikkeld. Maar ook particuliere bedrijven bieden data-analyses op regionaal, lokaal en wijkniveau aan. Corporaties zijn veelal huiverig om deze gegevens te gebruiken in verband met privacy overwegingen. Daar moeten uiteraard goede interne afspraken over worden gemaakt. Vervolgens heeft de corporatie veel gericht inzicht in waar welke hulpvraag (potentieel) nodig is. Hierdoor kan de corporatie op zowel individueel niveau als op wijkniveau haar beleid en interventies beter op de specifieke doelgroepen aanpassen. In een wijk met veel ouderen bijvoorbeeld is het misschien verstandig om te werken aan een groot ondersteunend netwerk van huiskamers en restauratieve voorzieningen voor ouderen.

2) Scherp aanhaken bij het decentralisatieproces

Nederland bevindt zich in een transitiefase als het gaat om de organisatie en financiering van het wonen van kwetsbare groepen. De bezuinigingen in de langdurige zorg gaan gepaard met een overheveling van taken van rijk naar gemeenten. Zij bepalen tegenwoordig wat het aanbod aan begeleiding en beschermd wonen voor kwetsbare groepen is. De verwachting van het rijk is, dat gemeenten deze zorg goedkoper kunnen leveren. De meeste gemeenten werken met wijkteams, die de toeleiding naar ondersteuning en zorg regelen. Welke partijen in deze sociale wijkteams vertegenwoordigd zijn, verschilt. In de ene gemeente participeren corporaties actief, op een andere plek zijn zij – vaak ongewild- niet als partij in beeld. Dat gemeenten corporaties nu niet altijd in het vizier hebben, is jammer, want juist zij beschikken over veel informatie als het gaat om hun huurders. Bewoners en corporatie zijn in staat om potentiële problemen in een vroeg stadium te signaleren. Om dit kenbaar te maken en de toeleiding te verbeteren zouden corporaties vaker dan nu het geval is een actieve aanjaagfunctie richting gemeenten, zorg en welzijnspartijen kunnen vervullen.

3) Wees waar mogelijk scherp op de toewijzing

Voorkomen is beter dan genezen. Als het mogelijk is potentiële overlast en andere problemen te voorkomen door gerichte toewijzing, dan heeft dat grote voordelen.⁷ Dat vraagt scherp te en mensenkennis van de verhuurmedewerkers. Als het gaat om mensen met een (lichte) verstandelijke beperking of een psychiatrische aandoening, dan bestaat het gevaar dat hun zorgvraag onvoldoende wordt herkend. Ze vallen vaak niet op en zelf zorg vragen is niet vanzelfsprekend.

Gerichte toewijzing vraagt ook om helder beleid. Onderzoek bij Eigen Haard leerde dat de medewerkers op eigen initiatief statushouders vaak plaatsten in de meest kwetsbare wijken. Hier was geen beleid over afgesproken, de medewerkers gingen er automatisch vanuit dat de statushouders daar het beste geplaatst zouden kunnen worden.

Daarnaast vormen de woningen/woningcomplexen zelf een belangrijke factor. Een heel gehorige woning kan bijvoorbeeld beter niet aan een verwarde persoon worden toegewezen.

Samenvattend kan worden gesteld dat het bieden van ongestoord woongenot, een wettelijke plicht van de corporatie als verhuurder, een opgave is die door een grotere

⁷ De uitbreiding van de 'Rotterdamwet' maakt het mogelijk asociale en criminelen te weren uit achterstandswijken. Deze uitbreiding wordt per 1 januari 2017 van kracht.

instroom van kwetsbare groepen, bezuinigingen en nieuwe regelgeving lastiger wordt. Investeren in bewoners (door de weten wie ze zijn en wat ze nodig hebben om zich thuis te voelen), gerichte toewijzing waar mogelijk en vroegsignalering richting gemeenten welzijns- en zorgpartijen zijn oplossingsrichtingen om verstoring van het woongenot zoveel mogelijk te voorkomen.

Literatuur

Rapport 'Langer zelfstandig wonen, de opgave voor corporaties', Platform31/Aedes-Actiz, oktober 2015

Tabel 'Taakstelling gemeenten en uiteindelijk gehuisveste vergunninghouders 2011-2015', CBS

Dossier 'Eigen Kracht en Wonen', Corpovenista projectgroep 'tussen wal en schip', mei 2016

Artikel 'Thuis in Lombardijen' via www.corpovenista.nl/nieuws/uitgelicht/thuis-in-Lombardijen, bezocht op 12-08-2016

Tabel 'Hervormingen van langdurige ondersteuning en zorg', Bijlage bij Kamerbrief Hervorming Langdurige zorg, naar een waardevolle toekomst, Tweede Kamer (2013), 25 april 2013, Vergaderjaar 2012-2013, 30597, nr. 296

Wim de Ridder (2016), Metamorfose, de nieuwe welvaart, Leiden, 2016

Website: www.nationaalkompas.nl/thema-s/ouderen/gezondheid-en-ziekte, bezocht op 02-09-2016