

Vergaderjaar 2016–2017

34 601

Initiatiefnota van de leden Berckmoes-Duindam en Van der Linde over beschermd wonen

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

Veel mensen die zich vanwege psychische problemen niet zelfstandig kunnen handhaven, wonen voor een bepaalde periode van hun leven in beschermde woonvormen van zorg- of opvanginstellingen. Beschermd wonen vormt een schakel in de keten van verblijf in een psychiatrisch ziekenhuis, naar verblijf in beschermd wonen en daarna een vorm van zelfstandig wonen, zo nodig met begeleiding. Samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en zorgaanbieders is hierbij van groot belang.

Het overheidsbeleid is erop gericht dat mensen met een zorg en/of ondersteuningsbehoefte zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen of weer zelfstandig gaan wonen. Vaak zal het wonen van deze mensen gepaard gaan met een vorm van zorg en/of ondersteuning. Het aantal zelfstandig wonende huurders met een psychiatrische aandoening of een verstandelijke beperking zal de komende jaren toenemen. Als gevolg van de extramuralisering en ambulantisering zijn er meer woningen nodig voor mensen met een psychiatrisch probleem of een licht verstandelijke beperking. De capaciteit voor beschermd wonen blijft echter achter bij de vraag.

Deze situatie doet zich niet alleen voor bij de doelgroep met psychische problemen, maar ook bij de doelgroepen ouderen en gehandicapten. Voor de doelgroep ouderen en gehandicapten bevat de Wet doorstroming woningmarkt 2015 daarom bepalingen die erop toezien dat woningen die specifiek bestemd zijn voor die doelgroepen, ook voor die doelgroepen beschikbaar kunnen worden gehouden.

Met deze initiatiefnota wordt beoogd om ook voor de doelgroep mensen met psychische of psychosociale problemen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (Wmo 2015, art 1.1.1, eerste lid), de mogelijkheid te creëren speciaal voor hen bestemde woningen beschikbaar te houden.

1.1 Specifieke doelgroep

Corporaties zien zich in toenemende mate geconfronteerd met een doelgroep die een zwaardere zorgvraag heeft. Huurders hebben steeds vaker een psychische of psychosociale problematiek waardoor het hen, tijdelijk, niet lukt om te voldoen aan de eisen die de verhuurders (corporatie) aan een huurder stellen. De cliënt, zorgaanbieder, burens, woningbouwcorporatie en gemeente hebben er belang bij dat bewoners maximaal worden toegerust, zodat zij succes hebben als nieuwe bewoner in de wijk.

Zorgaanbieder, corporatie en gemeenten spelen in op de hierboven beschreven ontwikkeling. Daarbij staat het vraagstuk van een zorgvuldige in- en uitstroom en goede nazorg (en dus het belang van de cliënt) centraal. Belangrijke succesfactor is de samenwerking tussen zorgaanbieders en woningcorporaties om bewoners (cliënten) met zo veel mogelijk kans op een stabiele wooncarrière en met voldoende huurvaardigheden over te dragen door de zorgaanbieder aan de verhuurder (corporatie).

2. Aanpak

Twee aspecten worden daarbij onderscheiden:

- Ontwikkelen van huurdersvaardigheden tijdens het verblijf in een beschermde woonomgeving ten einde een betrouwbare huurder te worden.
- Zorgvuldig proces van uitstroom ter voorkoming van terugval naar een beschermde woonvorm

Het trainen van de huurdersvaardigheden voor de cliënten die (nog) niet zelfstandig kunnen wonen kan, voor een deel van de cliënten, al starten in een beschermde woonvorm. Door in de beschermde woonvorm te starten met verhuren, wordt in een vroeg stadium van de begeleiding de verhouding genormaliseerd en gewerkt aan de huurdersvaardigheden. Resultaat van deze aanpak is dat er een meer vloeiende overgang komt tussen het wonen bij een zorgaanbieder naar het wonen bij een verhuurder (corporatie): een zorgvuldig proces van uitstroom dus. Om dit te realiseren sluit een zorgaanbieder aparte contracten af met cliënten voor de huur van de woning en de zorg en ondersteuning (scheiden wonen en zorg in een intramurale setting). Volgens de huidige huurwetgeving kunnen mensen die gebruik maken van deze vorm van beschermd wonen aanspraak maken op huurbescherming, ook na afloop van hun begeleidingsovereenkomst. Hierdoor blijven woningen die voor beschermd wonen, en daarmee ook voor training van huurdersvaardigheden (beschermd wonen) bedoeld zijn, niet continue beschikbaar voor beschermd wonen na afloop van een begeleidingsovereenkomst. Dit zal tot gevolg hebben dat beschermd wooncomplexen, waar toezicht en veiligheid wordt gegarandeerd aan cliënten die nog niet zelfstandig kunnen wonen in de wijk, uiteindelijk worden bewoond door mensen die wel zelfstandig kunnen wonen in de wijk. Gevolg is dat de specifieke doelgroep voor beschermd wonen langer moet wachten op een plek in een beschermd wonen complex en daarmee langer in een opvanginstelling of (psychiatrisch) ziekenhuis moet verblijven. Om dit ongewenste effect, niet alleen ongewenst voor de zorgaanbieders en hun cliënten, maar ook voor de samenleving, te voorkomen, is uitbreiding van de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik» noodzakelijk. Dat past ook volledig in het stelsel van de wet, dat is gecreëerd met de Wet doorstroming huurmarkt 2015.

3. Elementen van de initiatiefnota

3.1 Uitbreiding van de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik» voor de specifieke doelgroep mensen met psychische of psychosociale problemen

Wanneer een woning door een zorgaanbieder beschikbaar gesteld wordt voor een bepaalde doelgroep en daarmee specifiek bestemd is voor die doelgroep, dan is het uit het oogpunt van efficiënt gebruik van woonruimte wenselijk om die woning voor de betreffende doelgroep beschikbaar te kunnen houden. Maar het is dan wenselijk en noodzakelijk dat het mogelijk gemaakt wordt om de huur op te zeggen wanneer de huurder (de cliënt) of het huishouden dat er woont niet langer tot die doelgroep behoort.

De Wet doorstroom woningmarkt 2015 kent een aantal specifieke doelgroepen voor wie dit mogelijk is. Het gaat dan om ouderen, gehandicapten, studenten, promovendi, jongeren en grote gezinnen. Deze initiatiefnota beoogt om aan deze specifieke doelgroepen toe te voegen, de groep mensen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat is zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (Wmo 2015, art 1.1.1, eerste lid) en een gemeentelijke beschikking voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen of opvang heeft gekregen dan wel wordt opgevangen in een vorm van beschermd wonen bij een instelling, die daarover zorgafspraken heeft gemaakt met de betreffende gemeente.

3.2 Dringend eigen gebruik

In deze initiatiefnota wordt voorgesteld tijdelijke huurcontracten mogelijk te maken voor mensen met een Wmo beschikking beschermd wonen en opvang en voor cliënten, die gebruik maken van beschermd wonen en opvang bij een instelling, die daarover zorgafspraken heeft gemaakt met de betreffende gemeente. Dit wordt mogelijk indien enkele wijzigingen worden aangebracht in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Om precies te zijn: de mogelijkheden van de verhuurder om een huurovereenkomst op te zeggen wegens dringend eigen gebruik (artikel 7:274 van het BW) dienen te worden aangevuld met de mogelijkheid om op die grond een huurovereenkomst op te zeggen 1. die met een cliënt van een zorginstelling met een Wmo beschikking is afgesloten voor de duur van de toekenning van de maatwerkvoorziening beschermd wonen of opvang 2. die een instelling, die daarover zorgafspraken heeft gemaakt met de betreffende gemeente, is aangegaan met een cliënt ten behoeve van beschermd wonen en opvang. Dit is bedoeld om de doorstroom te bevorderen. (Kamerstukken II, 2015/16, 34 156, nr. 3, p. 2). Cliënten wonen alleen dan niet langer in een woning voor beschermd wonen dan noodzakelijk is. Voor cliënten (bewoners) van woningen die bestemd zijn voor beschermd wonen dient de huurbescherming dan ook te vervallen indien zij geen gebruik meer maken van enige vorm van beschermd wonen, hetzij (1) omdat zij geen Wmo-beschikking daarvoor meer hebben, hetzij (2) het doel van het beschermd wonen, namelijk het voldoende aanleren van huurdersvaardigheden, is bereikt.

3.3 Beschikbaarheid zelfstandige woonruimte

Om de overgang van beschermd wonen naar zelfstandig wonen goed te laten verlopen en terugval te voorkomen is het van belang dat de ex-cliant andere passende woonruimte verkrijgt en niet op straat komt te staan. Het is een vereiste dat alternatieve woonruimte voor de ex-cliant beschikbaar is alvorens zijn huurcontract voor het beschermd wonen kan worden beëindigd. Onder passende woonruimte wordt verstaan een betaalbare woonruimte in een omgeving die de sociaal-psychische kwetsbaarheid

van de bewoner compenseert en daarmee de kans op participatie optimaliseert. Gemeenten hebben hierin de regierol en zorgen er samen met de verhuurder voor dat deze passende woonruimte beschikbaar is.

4. Alternatieve oplossing niet afdoende

Alternatieve werkbare en efficiënte oplossingen voor het beschikbaar houden van specifiek voor de doelgroep beschermd wonen en opvang geschikte woonruimte, zijn niet voorhanden. De kosten van onderdak in instellingen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn zodanig hoog dat doorstroom vanuit beschermd wonen en opvang altijd de voorkeur heeft. (kosten van € 20.000 tot € 75.000 per bed per persoon per jaar). Het uitsluitend vergroten van de woningvoorraad van betaalbare eenvoudige woningen kost tijd en voorziet niet in de noodzakelijke begeleiding en nazorg.

Tijdelijke wooncontracten van twee jaar, waarvoor geen aanpassing nodig is, houden geen rekening met de duur van het herstelproces van een psychiatrisch cliënt dat niet goed kan worden voorspeld. Het risico bestaat dan dat het maximum van twee jaar een doel op zich wordt en daardoor het beoogde doel voor de cliënt niet wordt bereikt.

5. Financiële onderbouwing

5.1 Financiële gevolgen verhuurders

1. De indiener verwacht per saldo geen toename van administratieve lasten die het gevolg zijn van deze initiatiefnota bij verhuurders, huurders of overheden.
2. Het is niet te verwachten dat het aantal mutaties van huurders significant zal wijzigen door deze initiatiefnota zodat er geen sprake zal zijn van een toename van kosten in dat verband.

5.2 Financiële gevolgen overheden

Deze initiatiefnota bevordert de doorstroom en voorkomt de kans op terugval van een cliënt bij uitstroom. Verhuizen naar regulier wonen is één van de kwetsbaarste momenten in begeleiding. Verhuizen is voor een cliënt een life event dat veelal gepaard gaat met veel stress en onzekerheid; huur gaan betalen, nieuwe sociale omgeving, verwachtingen op gebied van onderhouden van een woning, begeleiding op afstand etc. Door de huursituatie al binnen het beschermd wonen te oefenen nemen de stressoren op gebied van huren af.

Deze initiatiefnota heeft geen nadelige financiële consequenties voor de begroting. Voldoende doorstroom en uitstroom uit instellingen zou een positief effect kunnen hebben op de uitgaven door de overheid als geheel. Wonen in een instelling is relatief duur ten opzichte van zelfstandig wonen met eventueel ambulante begeleiding vanuit het sociaal wijkteam. Een plaats in een instelling kost de overheden variërend van € 20.000 per bed per jaar in de nachtopvang tot € 75.000 per plaats in beschermd wonen. De kosten voor een bed in een psychiatrische zorginstelling (exclusief verpleging en therapie) zijn vergelijkbaar met die van beschermd wonen. De kosten voor een sociale huurwoning bedragen maximaal € 8.530 per jaar, exclusief servicekosten en exclusief begeleiding van een zorgaanbieder. Wanneer over wordt gegaan op het meer zorgvuldig uitstromen naar regulier wonen door het huren binnen de beschermde woonvorm te trainen neemt de kans op terugval naar een vorm van opvang of beschermd wonen af en daarmee nemen ook de kosten af.

6. Evaluatie

- Het verdient aanbeveling dat een aanpassing van de wet om de doorstroom en uitstroom binnen het beschermd wonen te bevorderen binnen vijf jaar wordt geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten. Op deze wijze kan worden gevolgd of de doorstroom en uitstroom ook daadwerkelijk verbetert.

7. Consultatie

- Cliëntenraden G4 voor maatschappelijke opvang COMOG4 (waaronder het Straatconsulaat Den Haag) – Cliëntenraden staan positief tegenover dit initiatief mits passende alternatieve woonruimte geboden wordt en sprake is van een warme overdracht, liefst met vaste begeleider.
- Federatie Opvang – Zeer positief gestemd over het voorstel en actief betrokken bij dit initiatief.
- Aedes – Neutraal gestemd. Benadrukt dat de regierol van de gemeente cruciaal is en kan alleen in nauwe samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieder en woningcorporatie slagen.
- RIBW Alliantie – Zeer positief gestemd, omdat het voorziet in een urgente behoefte.
- VNG – VNG vraagt zich af of het hier gaat om een tijdelijk construct, maar verwacht dat woningcorporaties bereid zijn mee te werken in nauwe samenwerking met gemeenten en zorgaanbieders.

8. Wettekst

Het vorenstaande zal op een zodanige wijze in een wettekst vorm gegeven moeten worden dat recht wordt gedaan aan zowel de belangen van de cliënten (huurders) als de zorgaanbieders. Met de onderstaande proeve voor een passende wettekst worden die belangen verenigd en wordt aansluiting gevonden bij de wetteksten die voor andere situaties van dringend eigen gebruik bestaan.

Aan artikel 7:274 BW zal een nieuw onderdeel toegevoegd worden met de volgende tekst:

1. Onder eigen gebruik in de zin van artikel 7:274 lid 1 onder c BW wordt mede begrepen het verstrekken van een zelfstandige woning aan een bewoner met psychiatrische of psychosociale problemen, die beschikt over een gemeentelijke Wmo-beschikking voor de behandeling van die problemen door een zorginstelling, dan wel die voor de behandeling van die problemen een begeleidingsovereenkomst is aangegaan met een zorginstelling, die daarover zorgafspraken heeft gemaakt met een gemeente op grond van de Wmo.
2. De woning moet door de betreffende zorginstelling zijn bestemd voor bewoning ten behoeve van beschermd wonen en opvang in de zin van de Wmo.
3. In de huurovereenkomst met de huurder tegen wie de in artikel 7:274, lid 1 onder c BW bedoelde vordering is ingesteld, moet zijn bepaald dat die woonruimte na beëindiging van de huurovereenkomst opnieuw zal worden verhuurd aan een bewoner met psychiatrische of psychosociale problemen ten behoeve van de behandeling ervan in de vorm van begeleid wonen en opvang.
4. De huurder tegen wie de vordering als bedoeld in dit onderdeel, wordt ingesteld, zal in staat moeten zijn om zelfstandig te gaan wonen en aan hem moet ook daadwerkelijke alternatieve woonruimte beschikbaar worden gesteld, hetgeen zal zijn aangetoond indien hetzij de huurder niet langer beschikt over een Wmo-beschikking als hiervoor bedoeld in lid 1 van dit onderdeel, hetzij de zorginstelling

aantoont, dat de huurder in staat is om zelfstandig te wonen en aantoonbaar andere woonruimte is aangeboden aan de huurder door de verhuurder dan wel via de gemeente.

9. Beslispunt

De Kamer wordt gevraagd in te stemmen met voorgestelde uitgangspunten inzake beschermd wonen.

Berckmoes-Duindam
Van der Linde