

Onderzoeksopdracht 'Wonen voor Iedereen'

*Uitgevoerd in opdracht van de Agenda Huisvesting Kwetsbare
Groepen en de Bestuurlijke Werkgroep Bouwen en Wonen*

28 september 2020

Inhoud

1. Aanleiding	3
2. Opdrachtgevers	3
3. Doelstelling	3
4. Kaders en afbakening	3
5. Werkgroep	5
6. Onderzoeksvragen	5
7. Resultaten	6
7.1 Vraagkant	6
7.2 Aanbodkant	8
7.3 Proces	10
8. Mogelijke oplossingsrichtingen	11
8.1 Uitbreiding specifiek woningaanbod	11
8.2 Procesaanpassingen	11
9. Conclusies	13
Bronnen	15

1. Aanleiding

Het feit dat mensen langer thuis wonen en beleid (landelijk en lokaal) erop gericht is om daar waar mogelijk intramurale plekken af te bouwen en meer zorg- en/of begeleiding thuis te organiseren, vraagt om intensieve samenwerking tussen de beleidsvelden wonen en zorg. Huishoudens met een (intensieve) zorgvraag en/of begeleiding maken onderdeel uit van het maatschappelijk verkeer in de wijk. Daarnaast merken organisaties in het veld dat de druk op de (goedkope) sociale huurvoorraad de laatste jaren, om verschillende redenen, is toegenomen. Voor woningzoekenden die reeds ingeschreven staan betekent dit dat zij gemiddeld langer moeten wachten tot zij een geschikte woning kunnen vinden. Voor 'nieuwe' woningzoekenden die urgent een woning nodig hebben, maar niet in aanmerking komen voor voorrang op de woningmarkt, betekent de toegenomen druk dat het vaak moeilijk is een geschikte (betaalbare) woning te vinden. Enerzijds omdat er geen geschikte woningen vrijkomen, anderzijds omdat zij niet snel in aanmerking komen voor de woningen die beschikbaar komen.

Om maximaal tegemoet te komen aan de verscheidenheid aan (woon)wensen en –behoefte van deze woningzoekenden, is een palet aan woonvormen en zorgarrangementen nodig. Vanuit de verschillende beleidsvelden (wonen en sociaal) en partijen (overheid, zorgorganisaties, zorgkantoor, corporaties) is behoefte aan meer inzicht in het beroep dat huishoudens met een zorgvraag doen op de woningmarkt. Zowel fysiek (aantallen geschikte zelfstandige woningen, woonvormen en -arrangementen) als procesmatig (toegang tot de woningmarkt). Om dit inzicht te krijgen voeren partijen gezamenlijk dit onderzoek uit (fase 1). We gaan daarbij datagestuurd te werk. We willen de beschikbare feiten op tafel krijgen om het gesprek (fase 2) op een goede manier te kunnen voeren en afspraken te kunnen maken voor de toekomst (fase 3).

2. Opdrachtgevers

Dit overkoepelende onderzoek 'Wonen voor Iedereen' is een coproductie in opdracht van de regionale regiegroep Huisvesting Kwetsbare Groepen [HKG] en de Bestuurlijke Werkgroep Bouwen & Wonen.

In de regiegroep HKG zijn wethouders Sociaal en Wonen, corporatiesbestuurders en bestuurders van zorgorganisaties (en SDD, DG&J) vertegenwoordigd. De Bestuurlijke Werkgroep Bouwen & Wonen bestaat uit de wethouders Wonen uit de 7 Drechtsteden-gemeenten.

3. Doelstelling

Feitelijk inzichtelijk maken wat de consequenties zijn van de transformatie van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis in de wijk (regulier wonen met ambulante begeleiding voor GGZ-cliënten) voor de woningmarkt in de Drechtsteden. Naast de groep cliënten die gebruik maakt van de GGZ zijn er andere groepen met een zorgvraag die op zoek zijn naar zelfstandige woonruimte. Ook een aantal van deze groepen wordt in het onderzoek meegenomen. De uitkomsten vormen de basis om met elkaar in gesprek te gaan (fase 2) en afspraken te maken (fase 3).

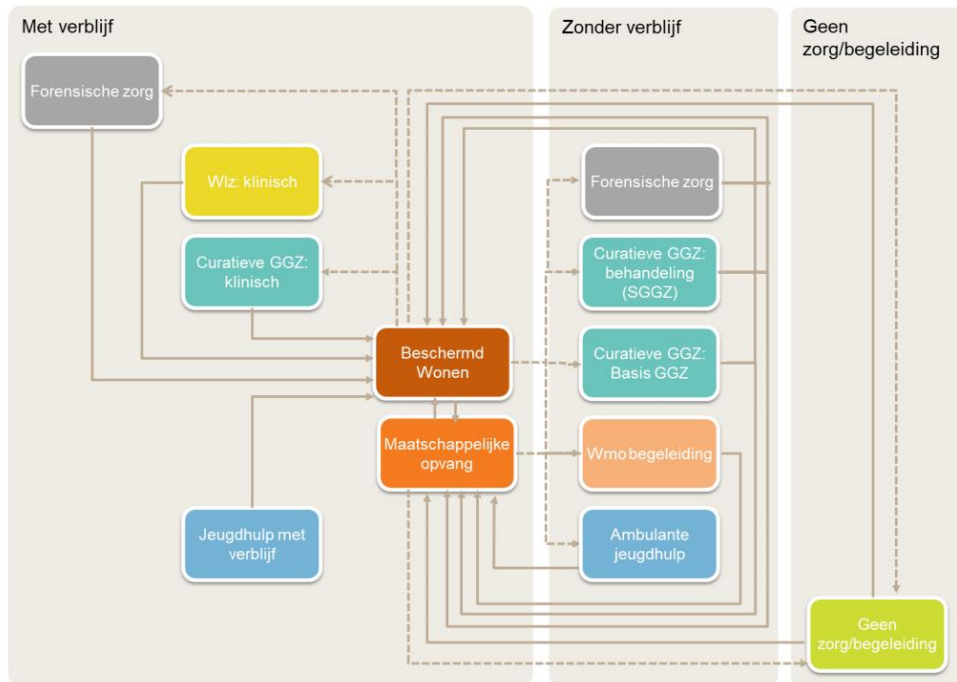
4. Kaders en afbakening

We richten ons in dit onderzoek op huishoudens met een zorgvraag die momenteel niet zelfstandig wonen, maar die (op termijn) een beroep doen op een sociale huurwoning van de woningcorporaties in de Drechtsteden. Molenlanden en Gorinchem zijn geen onderdeel van deze onderzoeksopdracht.

Het gaat bij huishoudens met een zorgvraag enerzijds om groepen die momenteel zorg met verblijf ontvangen en anderzijds om huishoudens/personen die niet in een zelfstandige woning wonen, die hulp/zorg nodig hebben. Huishoudens met een zorgvraag die al in een zelfstandige woning wonen maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.

De samenhang tussen de verschillende zorgsystemen, met elk hun wettelijke kaders, is complex. In onderstaande figuur wordt deze samenhang geschetst vanuit het gezichtspunt in- en uitstroom Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

Figuur 1 - Conceptueel model samenvatting beschermde wonen/maatschappelijke opvang en de aangrenzende wettelijke kaders (bron Ape Significant (2018))



We onderscheiden in dit onderzoek de volgende subgroepen:

Uitstroom vanuit 'zorg met verblijf' naar zelfstandig wonen (al dan niet met ambulante begeleiding):

- **Uitstroom cliënten beschermd wonen (BW):** Beschermd wonen is bedoeld voor volwassenen. Jongeren tot 18 jaar vallen onder de Jeugdwet, voorheen Jeugdzorg. Het gaat om een breed palet aan zorgvragers, waaronder autisme, een licht verstandelijke beperking (LVB), persoonlijkheidsstoornissen, psychische en psychosociale problematiek of verslavingsproblematiek. Dubbele diagnoses komen ook regelmatig voor. Sinds 2015 wordt beschermd wonen niet langer gefaciliteerd door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en het Zorgkantoor, maar door de gemeenten via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Er is in de afgelopen jaren volop ingezet op de normalisering van Beschermd wonen. Voorheen was het vanzelfsprekend dat iemand met een intensieve zorgvraag in een intramurale setting opgenomen werd. Dit is vaak niet meer aan de orde, waardoor we steeds vaker zien (en stimuleren) dat mensen passend thuis blijven wonen met (intensieve) begeleiding.
- **Uitstroom cliënten uit de maatschappelijke opvang (MO):** de meeste cliënten vanuit de maatschappelijke opvang stromen uit naar een vorm van zelfstandig wonen al dan niet in combinatie met individuele begeleiding. Omdat mensen die uitstromen uit de MO in de meeste gevallen niet in aanmerking komen voor voorrang op een sociale huurwoning, wordt dit veelal via maatwerkoplossingen geregeld, waaronder Housing First. Ook stroomt een deel van de cliënten maatschappelijke opvang door naar beschermd wonen.
- **Uitstroom Jeugdhulp:** Jongeren tot 18 jaar vallen onder de Jeugdwet. Het feit dat zij 18 worden betekent niet dat zij geen zorg meer nodig hebben. Een deel krijgt vanaf hun 18e verlengde jeugdzorg en een deel krijgt ondersteuning vanuit andere wettelijke kaders, waaronder de WMO en daarbij mogelijk ook beschermd wonen. Er is echter ook een deel dat (veelal met begeleiding vanuit de WMO) zelfstandig kan gaan wonen. Deze laatste groep komt momenteel moeilijk aan een woning.¹

¹ Bij jongeren die recht hebben op zorg en ondersteuning vanuit de Wet langdurige zorg (WLZ) of de verlengde jeugdzorg (tot 23 jaar) spelen problemen in de afstemming minder. Vanuit de WLZ hebben jongeren automatisch recht op intensieve begeleiding en zorg omdat ervan uit wordt gegaan, in tegenstelling tot de Wmo waar zelfredzaamheid het uitgangspunt is, dat de jongere onvoldoende zelfredzaam is.

Overige doelgroepen die tussen wal en schip vallen:

- **Multiprobleemgezinnen met een zorgvraag:** Veelal gaat het om gezinnen die al jarenlang bekend zijn bij de verschillende hulpinstanties. Het vinden van goede huisvesting is soms een deel van de oplossing. Vaak komen deze gezinnen niet in aanmerking voor urgentie. Sinds 2019 zijn medewerkers in Dordrecht (sociaal pontonnier) en Zwijndrecht (zorgmarinier) actief om gezinnen met zeer grote problemen te helpen. In de overige gemeenten in zijn deze multiprobleemgezinnen in beeld via de sociale (wijk)teams.
- **Dak- en thuisloze jongeren:** Het aantal dak- en thuisloze jongeren neemt toe. Dordrecht doet mee aan een landelijk actieprogramma om dak- en thuisloze jongeren te helpen. Doel van het actieprogramma is om er voor het eind van 2021 voor te zorgen dat alle (potentiële) dak- en thuisloze jongeren de hulp en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben.
- **Uitstroom penitentiaire instelling (PI):** Dordrecht heeft een re-integratie officier. Deze geeft aan dat voor jongeren die vanuit een PI komen die in staat zijn op eigen benen te staan en zelfstandig kunnen wonen er eigenlijk geen huisvesting beschikbaar is. Deze jongeren zijn het meest geholpen met een tijdelijk contract (6-12 maanden). In die tijd kunnen ze hun zaken op orde brengen en zelf op zoek gaan naar woonruimte.

5. Werkgroep

Voor de uitvoering is een brede werkgroep opgezet met vertegenwoordigers vanuit Wonen, BW&O en de corporaties. Samenstelling werkgroep: Jeannette van Walderveen (Beschermd Wonen & Opvang), Mireille Henderson (HKG), Saskia Kaarsgaren (Wonen), Dick Passchier (Wonen), Maaïke de Ruiters (corporaties), Martine van der Plas (corporaties) en Jan Schalk (OCD). De ambtelijke werkgroep bewaakt het proces, de integraliteit en zorgt voor de terugkoppeling naar de diverse betrokkenen (ambtelijk en bestuurlijk).

6. Onderzoeksvragen

De werkgroep heeft aan de hand van een aantal onderzoeksvragen gekeken naar de vraag, het aanbod en het proces van huisvesting van de onderscheiden groepen huishoudens met een zorgvraag.

Vraagkant

- Hoe groot is de vraag naar zelfstandige woonruimte vanuit de verschillende onderscheiden groepen (aantallen)?
- Wat zijn de eisen ten aanzien van de woonruimte van de onderscheiden groepen?

Aanbodkant

- Welk deel van het vrijkomend woning aanbod wordt verhuurd aan de onderscheiden groepen?
- Wat voor woningen betreft het?

Proceskant

- Hoe is de toegang tot de woningmarkt voor mensen met een zorgvraag momenteel georganiseerd (voorrangsregeling, bemiddeling, maatwerk, wachtlijsten, etc.)?
- Hoe kunnen gemeenten sturen in dit proces?
- Hoe hebben andere gemeenten/regio's dit georganiseerd?

Voor de beantwoording van de vragen is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Deze staan vermeld in de bijlage.

7. Resultaten

In paragraaf 7.1 wordt ingegaan op de vraagkant. Paragraaf 7.2 kijkt naar het aanbod. In paragraaf 7.3 wordt het proces toegelicht.

7.1 Vraagkant

We kijken achtereenvolgens naar eerder aangegeven onderscheiden groepen huishoudens:

- a) Uitstroom cliënten Beschermd Wonen
- b) Uitstroom cliënten uit de maatschappelijke opvang
- c) Uitstroom Jeugdzorg
- d) Gezinnen met een zorgvraag
- e) Dak- en thuisloze jongeren
- f) Uitstroom penitentiaire instelling

a) Uitstroom cliënten Beschermd Wonen

CQ Procesmanagement heeft in opdracht van centrumgemeente Dordrecht het aantal Beschermd Wonen arrangementen per gemeente in de Drechtsteden in beeld gebracht (zie onderstaande tabel).

Tabel 2 - Aantal cliënten met een BW-arrangement per gemeente in 2019

Gemeente	Intramuraal	Extramuraal groep	Extramuraal 1=1	Totaal
Dordrecht	178	30	41	249
Hendrik-Ido-Ambacht	72	34	5	111
Papendrecht	46	0	2	48
Sliedrecht	25	1	15	41
Alblasserdam	34	0	2	36
Zwijndrecht	0	0	5	5
Hardinxveld-Giessendam	0	0	4	4
Totaal	355	65	74	494

Bron: CQ Procesmanagement

In totaal bestaat de groep cliënten dat een beroep doet op BW-arrangementen uit ongeveer 500 personen. De meeste BW-arrangementen zijn intramuraal. Het aantal cliënten extramuraal dat niet in groepsverband woont betrof 74 in 2019. Inwoners met een 1=1 arrangement ontvangen intensieve zorg aan huis. Zij wonen vermoedelijk zelfstandig en/of bij hun familie, partner, netwerk.

De commissie Dannenberg heeft onderzoek gedaan naar de toekomst van mensen die in de GGZ verblijven binnen beschermd wonen. De inschatting is dat van de huidige populatie een derde levenslang een beroep zal moeten doen op Beschermd Wonen, een derde weer zelfstandig kan wonen in de wijk en een derde op een beschermde woonvorm daar tussenin aangewezen is. De gemiddelde duur van een BW-arrangement is 2,5 jaar.

Voor de Drechtsteden zou dit betekenen dat jaarlijks circa 70 cliënten van BW uitstromen naar een zelfstandige woning, al dan niet met ambulante begeleiding. Over het algemeen stromen mensen uit met behulp van de voorrangregeling op grond van de huisvestingsverordening. Dit blijkt ook uit de cijfers die in paragraaf 7.2 worden gepresenteerd.

Cliënten die uitstromen uit Beschermd Wonen, komen veelal terecht in een reguliere huurwoning van de woningcorporaties. Een deel van de cliënten stelt extra eisen aan de woning en/of de woonomgeving, bijvoorbeeld als het gaat om de toegankelijkheid of als het gaat om nabijheid van zorg. Het hangt van de cliënt of geclusterd/'gespikkeld' wonen of juist in kleinschalig groepsverband de meest optimale woonsituatie oplevert. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de kwetsbaarheid van complexen en buurten. Concentraties van kwetsbare personen zijn in de meeste gevallen niet wenselijk.

b) Uitstroom cliënten uit de maatschappelijke opvang

We hebben 114 opvangplekken in de Drechtsteden. Deze zijn alle gesitueerd in Dordrecht. Het betreft o.a. opvang voor dak- en thuislozen (nachttopvang), vrouwenopvang en crisisopvang voor gezinnen. Deze groep is niet voorzien van onderdak.

Het aantal dak- en thuislozen neemt toe in Nederland en ook in de Drechtsteden. De toegenomen druk op de woningmarkt speelt hierbij een rol. Cliënten uit de maatschappelijke opvang komen doorgaans niet in aanmerking voor de voorrangregeling. Zij grijpen allerlei andere manieren aan om onderdak te vinden. Dat kan bijvoorbeeld door zich in te schrijven als woningzoekende, een aanvraag voor voorrang in te dienen, particulier- of anti-kraak te huren. Al deze routes bieden, zo horen wij vanuit de betrokken zorgorganisaties, weinig soelaas. De druk op de woningmarkt, het ontbreken van betaalbare huisvesting in de particuliere markt en/of blokkerende wet- regelgeving worden genoemd als belangrijke oorzaken.

Cliënten die uitstromen uit de maatschappelijk opvang, komen veelal terecht in een huurwoning van de woningcorporaties, al dan niet in de vorm van Beschermd Wonen. De woning zelf hoeft doorgaans niet aan bepaalde bouwkundige eisen te voldoen. Het betreft een reguliere corporatiewoning. In de meeste gevallen betreft het een éénpersoonshuishouden, waarvoor een tweekamerwoning vaak als volstaat.

Deze mensen beschikken vaak over een laag inkomen, dus de betaalbaarheid is van groot belang. Ook gaat veel aandacht uit naar een zorgvuldige plaatsing in het complex/de woonomgeving, om toekomstige overlast zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de draagkracht van de buurt/wijk. Een omgeving met een hoog percentage kwetsbare inwoners leent zich vaak minder goed voor de huisvesting van nieuwe uitstromers. Dit zijn echter wel vaak de plekken waar woningen beschikbaar komen. Corporaties merken op dat het zoeken naar balans in sommige buurten en wijken lastig is. Voor gemeenten is dit van belang uit een oogpunt van leefbaarheid, openbare orde en veiligheid.

c) Uitstroom Jeugdzorg

In 2019 woonden er in de Drechtsteden 825 jongeren met een indicatie 'jeugdhulp met verblijf' ². Het betreft hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders. De jongere woont dus niet thuis maar verblijft elders. Ook verblijf in logeerhuizen, alleen tijdens weekenden of juist door de week, vallen onder jeugdhulp met verblijf. Als deze jongeren 18 worden, kunnen zelfredzame jongeren (begeleid) zelfstandig gaan wonen. Professionals geven aan dat het tekort aan betaalbare jongerenwoningen de uitstroom uit de Jeugdzorg bemoeilijkt. De situatie is bijzonder nijpend voor jongeren die uit residentiële zorg of pleegzorg komen. Er is voor deze jongeren onvoldoende passende, betaalbare woonruimte. Zij zijn daarom te vaak aangewezen op de maatschappelijke opvang. Verlengde jeugdzorg tot 23 jaar is een oplossing voor jongeren die op vrijwillige basis in een residentiële setting verbleven. Hun verblijf wordt dan langer gefinancierd onder de Jeugdwet. Voorwaarde is dat jongeren akkoord gaan met de verlenging van de jeugdzorg of verlengde pleegzorg. Dat doen veel jongeren niet, omdat zij tegen hun 18e vaak 'zorg moe' zijn. Naast een kwantitatief gebrek aan woonruimte, ontbreekt het ook aan woonvormen met passende begeleiding. Voor deze groep is een 'tussenvoorziening' (kamertraining, containerwoningen, vrijkomend maatschappelijk vastgoed, flexwoningen) nodig, die als een alternatief dient voor de verlengde jeugdzorg. Om de exacte omvang van de vraag naar zelfstandig (begeleid) wonen te duiden is aanvullend onderzoek nodig.

d) Gezinnen met zeer complexe problemen

De betrokken gezinnen kampen met allerlei problemen zoals schulden, armoede, verslavingen, en emotionele en psychische zaken. Zij zijn vaak al jaren bekend bij de hulporganisaties, maar komen ondanks deze hulp niet

² Dit inclusief de jongeren met verlengde jeugdzorg (tot 23). Verlengde jeugdzorg tot 23 jaar is een oplossing voor jongeren, maar alleen waar het gaat om hulp die enkel vanuit de Jeugdwet geboden kan worden. Sinds juli 2018 is verlengde pleegzorg mogelijk, waarbij jongeren op vrijwillige basis ervoor kunnen kiezen om tot hun 21ste bij hun pleeggezin te blijven wonen. Daarnaast zorgt het toekennen van verlengde jeugdzorg en pleegzorg voor minder doorstroom en daarmee toenemende wachtlijsten waardoor jeugdhulpaanbieders aansturen op uitstroom naar de Wmo.

verder. Door de vele verschillende problemen en de wetgeving in de zorg lopen de organisaties tegen grenzen aan. Door middel van maatwerk proberen gemeenten samen met zorgpartijen deze grenzen te doorbreken. Eén van de manieren om dit aan te pakken is door als gemeente de regie te pakken en het proces rond het gezin te coördineren. In Dordrecht gaat het om 290 gezinnen met zeer complexe problemen, in Zwijndrecht om 50 gezinnen. Het zoeken naar passende huisvesting is voor een deel van deze gezinnen een deel van de oplossing. Dit kan niet altijd geregeld worden via het reguliere woonruimteverdeeltraject of via de voorrangregeling. De verwachting is dat in circa 10-15 gevallen per jaar een uitzondering op de regels nodig is om deze gezinnen te helpen.

Gezinnen zijn vaak gebaat bij een wat grotere woning. Deze woningen zijn relatief schaars, waardoor het soms langer duurt om een geschikte woning te vinden. Ook 'concurreren' deze gezinnen met huishoudens die vaak al lang ingeschreven staan voor een woning en/of urgent woningenzoekenden waaronder vergunninghouders. Daarom moet door corporaties een zorgvuldige afweging gemaakt worden bij de toewijzing.

e) Dak- en thuisloze jongeren

Het aantal dak- en thuislozen neemt toe, ook onder jongeren. De inschatting is dat er momenteel in de Drechtsteden circa 100-200 jongeren van 18-27 geen vaste woon- of verblijfplaats hebben. Er zijn geen harde aantallen bekend, omdat het groep betreft die vaak niet in beeld is. We moeten afgaan op het aantal cliënten dat een beroep doet op nachtopvang in combinatie met signalen van experts uit het werkveld.

De kostendelersnorm speelt mogelijk een rol bij de toename van het aantal dakloze jongeren. De kostendelersnorm betreft een landelijke regeling waarbij jongeren als zij 21 worden geacht worden mee te betalen aan de kosten van de huishouding. Dit betekent dat de uitkering waarvan je ouders leven, gekort wordt. In hoeverre dit ook daadwerkelijk leidt tot ouders die hun kinderen vragen/dwingen op hun 21e het huis uit te gaan is onbekend. Een deel van deze groep vindt een tijdelijke plek bij vrienden, totdat zij daar niet langer welkom zijn. Deze bankslapers melden zich niet bij de opvang en zijn daarom niet in beeld.

De meeste dakloze jongeren zullen enige vorm van begeleiding nodig hebben op moment dat zij zelfstandig gaan wonen. Kamertrainingprojecten zoals Kamers met Kansen zijn projecten waar deze jongeren een nieuwe start kunnen maken. Kleinere goedkope eenheden, eventueel geclusterd en met begeleiding kunnen deze jongeren helpen. Ook flexwonen biedt kansen om deze groep een nieuwe start te laten maken. Voor de meeste jongeren biedt een tussenvoorziening een goede oplossing. Er is echter een kleine groep die gebaat is bij directe bemiddeling naar een zelfstandige woning. Ten aanzien van de huisvesting speelt mee dat de woning betaalbaar moet zijn. Voor jongeren tot 23 jaar geldt dat de huurprijs niet hoger mag zijn de kwaliteitskortingsgrens om in aanmerking te komen voor huurtoeslag.

f) Uitstroom cliënten penitentiaire instelling

De fricties doen zich met name voor bij jongeren die in staat zijn zelfstandig te kunnen wonen, maar die geen thuis hebben van waaruit zij na hun verblijf in een PI op zoek kunnen gaan naar woonruimte. Een deel van deze jongeren belandt op straat of bij het Leger des Heils. Veel van deze jongeren zijn niet in beeld (spookjongeren). De re-integratie officier Dordrecht adviseert om een beperkt aantal tijdelijke woningen voor deze groep beschikbaar te stellen. Het zou gaan om circa 10 kamers/eenheden per jaar die met een tijdelijke contract (6 maanden) aan deze jongeren worden verhuurd. De selectie van de personen die hiervoor in aanmerking kunnen komen kan belegd worden bij de re-integratie officier. Niet alle jongeren zijn immers bereid na verblijf in de PI het rechte pad te kiezen. De woningen/kamers dienen niet geclusterd te zijn met andere jongeren die uitstromen uit een PI. Wel kan deze groep prima gespikkeld gehuisvest worden in een 'standaard' jongerencomplex.

7.2 Aanbodkant

Aan de aanbodkant kijken we naar welk deel van het vrijkomend aanbod wordt verhuurd aan de verschillende doelgroepen en welke woningen het betreft. Daarbij kijken we allereerst naar het gebruik van de voorrangregeling voor reguliere zelfstandige woningen. Vervolgens gaan we in op het overige aanbod dat beschikbaar is voor de onderscheiden doelgroepen, waaronder Housing First en de Short Stay Facility (SSF).

Reguliere zelfstandige sociale huurwoningen via de voorrangregeling

Er zijn verschillende redenen waarom mensen urgentie krijgen (zie tabel 3). Van de onderscheiden categorieën in dit onderzoek komen alleen de cliënten die uitstromen uit een instelling Beschermd Wonen in aanmerking voor voorrang op grond van de huisvestingsverordening. De andere groepen kunnen hier geen aanspraak op

maken. In tabel 3 is te zien dat jaarlijks circa 80 BW-cliënten met behulp van de voorrangregeling uitstromen naar een zelfstandige corporatiewoning.

Tabel 3 - Verhuurde woningen op basis van urgentie in de Drechtsteden

voorrangsgrond	2017	2018	2019
Dakloos buiten schuld	1	1	1
Herstructurering	99	166	43
Instelling	82	80	78
Medische Indicatie	33	51	42
Sociale indicatie	161	247	154
Vergunninghouders	124	64	83
Overig	2	4	4
Totaal	502	613	405

Bron: Woningnet, bewerking RIGO

Short Stay Facility (SSF)

Dit complex van Woonbron in Dordrecht bestaat uit 189 zelfstandige appartementen waar mensen tijdelijk kunnen wonen. Er wordt intensief samengewerkt met verschillende zorgorganisaties. De woningen worden verhuurd aan een palet van doelgroepen.

Van de 189 zelfstandige appartementen zijn er (momenteel) 93 verhuurd aan zorgpartijen. Het Leger des Heils huurt 18 woningen (16 BW/2 ambulante), Yulius 24 (BW), Enver 18 (ambulante), Safegroup 7 (Ambulante), Humanitas DMH 18 (13 BW/5 ambulante) en Timon 7 (ambulante). Het betreft éénkamerappartementen, op twee appartementen na (crisis opvang gezinnen). Woonbron heeft met deze zorgpartijen een overkoepelende huurovereenkomst. Daarnaast verhuurt Woonbron nog 40 gestoffeerde en gemeubileerde appartementen zelf aan huurders die tijdelijke (maximaal 2 jaar) een zelfstandige woonruimte zoeken. De kandidaten worden meestal aangeleverd via: het eigen netwerk van medewerkers, sociaal wijkteams en de website van Woonbron. Woonbron hanteert geen wachtlijst, maar houdt wel een lijst bij met mogelijke geïnteresseerde huurders. De opzegtermijn is slechts 3 werkdagen. Dat maakt het vrijkomende aanbod ook zeer onvoorspelbaar. In 2019 betreft het gemiddeld één mutatie per week. Het werkelijke aantal mutaties ligt veel hoger door wisselen in de appartementen die door zorgpartijen worden verhuurd. Woonbron maakt bij de verhuur geen onderscheid in doelgroepen. Het gaat in de meeste gevallen om een huisvestingsvraag voor dak- en thuisloze jongeren/alleenstaanden en uitstroom cliënten uit de maatschappelijke opvang. Voor gezinnen zijn de appartementen te klein. In 99% van de gevallen is er ook een zorgvraag. Dit wordt meestal via het sociaal wijkteam of door de betrokken hulpverlener opgepakt.

In andere steden zijn vergelijkbare initiatieven, waaronder het Corporatiehotel in Utrecht:

www.tussenvoorziening.nl/hulp-nodig/wonen/corporatiehotel-1/

Housing First

Housing First is het snel en direct plaatsen van langdurig daklozen in een zelfstandige woning met de beschikbaarheid van woonbegeleiding. In tegenstelling tot de normale manier van doorstromen naar zelfstandige huisvesting, hoeven huurders binnen Housing First niet eerst een succesvol begeleidingstraject te hebben doorlopen als voorwaarde voor het huren van een woning. Housing First verloopt niet via de voorrangregeling. Het convenant Housing First wordt momenteel herijkt. De ambitie vanuit de Visie Opvang naar Wonen is jaarlijks 25 plekken regionaal op deze manier aan te bieden.

Overige tussenvoorziening

Naast de SSF is ook tijdelijke verhuur een goede tussenvoorziening waarmee een deel van de urgente woningzoekenden geholpen kan worden. Tijdelijke verhuur wordt door corporaties toegepast op grond van de Leegstandswet bij woningen die op termijn gesloopt gaan worden. De tijdelijke verhuur is veelal uitbesteed aan partijen die hier ervaring mee hebben (bv Villex, Livable, Camelot). Er wordt niet expliciet gestuurd op de verhuur

aan bepaalde doelgroepen. Hier liggen mogelijkheden om meer te sturen op de huisvesting van bepaalde doelgroepen. In een aantal gevallen vinden verkennende gesprekken plaats.

Het voordeel van aanbieden van een tijdelijke voorziening is dat de gevolgen voor regulier woningzoekenden beperkt zijn en dat de acute druk op de woningmarkt (tijdelijk) verlicht wordt in afwachting van duurzame huisvesting. Daarnaast komt de verantwoordelijkheid bij de woningzoekende zelf te liggen, mits deze voldoende zelfredzaam is om op zoek te gaan naar geschikte woonruimte. Deze heeft de tijd om zaken op een rij te zetten en na te denken over de vervolgstap: waar en hoe wil ik wonen. Nadeel is dat mensen nog in onzekerheid blijven over hun toekomst en niet kunnen starten met de volgende fase in hun leven. Per casus moet daarom gekeken worden in hoeverre een tussenvoorziening wel/niet mogelijk is. Ook lost een tussenvoorziening de schaarste naar woningen niet op. Uiteindelijk zullen ook de mensen in een tussenvoorziening door moeten stromen naar de reguliere woningmarkt. Een tussenvoorziening biedt mogelijkheden voor mensen die niet in aanmerking komen voor de voorrangregeling en voor zeer acute gevallen (gevaar van dakloosheid).

Skaeve Huse

Deze units bieden langdurig dakloze personen en mensen die problemen hebben zich in de samenleving staande te houden een menswaardige en stabiele woonplek, waarbij tot op zekere hoogte ruimte is voor afwijkend gedrag. In Dordrecht is sprake van 5 Skaeve Huse. Er wordt gekeken naar mogelijkheden om regionaal het aantal uit te breiden.

Particuliere woningmarkt

Een deel van de groep hebben we niet in beeld. Deze vindt zelf zijn/haar weg op de woningmarkt. Bijvoorbeeld in de particuliere huur of buiten de regio. Dit gaat vaak goed, maar niet altijd. Particulier aanbod is vaak duur. Ook gaat het relatief vaker om (kleine) onzelfstandige woonruimte. Dit is niet de meest wenselijke situatie als je toch al in een kwetsbare positie zit.

7.3 Proces

Er zijn verschillende processen waarmee huishoudens met een zorgvraag aan een woning komen.

Deze zijn hierboven ook al benoemd. Het gaat om de voorrangregeling op grond van de huisvestingsverordening, directe toewijzing/bemiddeling en verhuur via zorgpartijen of tijdelijke verhuurders.

Verhuur via de voorrangregeling

In paragraaf 7.2 is aangegeven dat cliënten uit Beschermd Wonen instellingen in aanmerking komen voor voorrang op grond van de huisvestingsverordening. De overige groepen die we in dit onderzoek onderscheiden komen niet in aanmerking, maar zijn wel urgent op zoek naar een woning. De reden dat zij niet in aanmerking komen voor urgentie is om dat in de huisvestingsverordening is vastgelegd dat iemand in het verleden over zelfstandige woonruimte moet hebben beschikt in de Drechtsteden. Zonder deze voorwaarde zouden teveel mensen aanspraak (en daarmee misbruik) kunnen maken van de voorrangregeling.

Huisvestingsverordening

Artikel 2.1.1 Toegang tot de voorrangregeling

Geen toegang tot de voorrangregeling hebben woningzoekenden die inwonend zijn en bewoners van onzelfstandige woonruimte, anders dan in een opvang- en begeleidingsinstelling in de regio.

Artikel 2.1.11 Voorranggronden: Verlaten opvang- en begeleidingsinstellingen

1. De aanvrager komt voor een voorrangverklaring op basis van het verlaten van een opvang- en begeleidingsinstelling in aanmerking op de volgende voorwaarden:
 - a. de aanvrager is opgenomen geweest in een opvang- en begeleidingsinstelling, die vermeld is op de lijst van opvang- en begeleidingsinstellingen;
 - b. de aanvrager beschikte vóór zijn opname aantoonbaar over zelfstandige huisvesting in de regio.

Directe toewijzing/bemiddeling

In het geval van Housing First wordt de woning direct toegewezen aan de cliënt uit de maatschappelijke opvang. Dit verloopt buiten de voorrangregeling om. Corporaties houden deze woningen buiten het reguliere woningaanbod. In feite is hier sprake van een apart contingent.

Verhuur via zorgpartijen

Zorgpartijen huren in een aantal gevallen de (geclusterde) zelfstandige woningen van de corporaties. Vervolgens dragen de zorgpartijen de nieuwe huurder aan, die zelfstandig het huurcontract (eventueel in combinatie met en zorgcontract) afsluit met de corporatie. Corporaties krijgen daarnaast steeds vaker verzoeken van zorgorganisaties om zelfstandige woningen in de nabijheid van woonzorgvormen direct aan hun en/of op selectieve toedracht aan hun cliënten te verhuren. De zorgaanbieder kan deze cliënt dan semi-zelfstandig laten wonen ('eilandwoningen'). Voor corporaties is het zoeken hoe hiermee om te gaan. Deze werkwijze komt immers enerzijds tegemoet aan de vraag die past bij de insteek van zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen wonen. Tegelijk worden sociale huurwoningen onttrokken uit het woonruimteverdeelsysteem. Deze wijze van verhuur is een aandachtspunt. Door selectief toe te wijzen aan huishoudens met en zorgvraag verhoog je de concentratie van kwetsbare inwoners. De vraag is of dit in alle gevallen wenselijk is.

Tijdelijke verhuur via tussenpersonen

Corporaties (en in beperkte mate ook gemeenten) maken in het geval van tijdelijke verhuur gebruik van verhuurders als Villex, Livable en Camelot. De woningen worden in beheer gegeven aan de tijdelijke verhuurders die veelal zelf wachtlijsten bijhouden voor de woningen die vrijkomen.

Momenteel wordt gekeken naar mogelijkheden om afspraken te maken met tijdelijke verhuurders over de verhuur aan specifieke doelgroepen, waaronder dak- en thuisloze jongeren.

8. Mogelijke oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden een aantal mogelijke oplossingsrichtingen geschetst. De oplossingen zijn enerzijds gericht op het vergroten van het aanbod (paragraaf 8.1) en anderzijds op het aanpassen van het proces (paragraaf 8.2).

8.1 Uitbreiding specifiek woningaanbod

Uit het onderzoek van CQ Procesmanagement komt naar voren dat er tekorten zijn in een aantal categorieën (zie tabel 4). Voor een aantal categorieën geldt dat het gaat om 'gewone' sociale huurwoningen die anders worden gelabeld.

Tabel 4 – Tekorten specifieke woon-zorg producten

categorie	aantal
Housing first	minimaal 25 woningen per jaar
Tijdelijk wonen / flexwonen	minimaal 80 woonplekken
Woontraining voor jongeren	2 voorzieningen à 15-30 woonplekken in de regio
Skaeve huse	12 units in de regio geclusterd of verspreid
Kleinschalige tussenvoorzieningen	minimaal 24 woonplekken in de regio
Terugval / time out voorziening	6-12 plekken

Bron: CQ Procesmanagement

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van CQ Procesmanagement kijken gemeenten en corporaties naar de mogelijkheid om deze tekorten op korte termijn te realiseren. De ambitie is om in het najaar van 2020 een aantal concrete projecten in beeld te hebben die (tijdelijk) bijdragen aan het terugdringen van de tekorten. Het betreft plekken voor terugval/time out voorzieningen, kleinschalige tussenvoorzieningen, Skaeve Huse en een greep uit voorzieningen die tijdelijk het aantal woon(zorg)plekken vergroten. Dit laatste heeft te maken met het feit dat we zien dat de autonome vraag op dit moment groter lijkt omdat de vraag vanuit de regulier woningzoekenden ook hoog is. Dit heeft tot gevolg dat we tijdelijk een grotere behoefte zien dan dat er op (langere) termijn daadwerkelijk nodig is. De tijdelijke frictie (lees: dat mensen onnodig tussen wal en schip vallen) die ontstaat willen we daarom opvangen via diverse tijdelijk voorzieningen.

8.2 Procesaanpassingen

Het vergroten van het aanbod voor de doelgroepen die we onderscheiden in deze notitie vraagt om een aanpassing van de processen. Deze groepen komen immers op grond van de huidige toewijzingsregels veelal niet

in aanmerking voor de voor hen beschikbaar gestelde woningen. Alleen door middel van voorrang of bemiddeling is het mogelijk deze mensen te helpen.

Momenteel verloopt het proces voor urgentieverlening via het Platform Uitvoering Voorrangregeling (PUV). Het PUV behandelt aanvragen voor voorrang. Zij toetsen elke aanvraag eerst op rechtmatigheid. Als iemand niet voldoet aan de vereisten wordt een aanvraag niet in behandeling genomen. Als urgentieaanvragen worden afgewezen gaan mensen, vaak met hulp van instanties, op zoek naar een andere oplossing. Dit kan zijn een tijdelijke voorziening in eigendom van de corporaties of een woning in de particuliere markt. In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van de SSF of Housing First. In de praktijk is het vaak een zoektocht voor hulpverleners hoe zij hun cliënt het beste kunnen helpen. Enige stroomlijning in het proces is gewenst, bijvoorbeeld door in een aparte samenwerkingsgroep de casussen te bespreken die in aanmerking komen voor een tussenvoorziening cq een 'contingentwoning', waaronder Housing First.

Hieronder worden kort de verschillende processen om buiten het aanbodmodel om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning in de Drechtsteden toegelicht.

Vorrangsregeling (Huisvestingsverordening)

Om in aanmerking te komen voor de voorrangregeling moet een woningzoekende voldoen aan de voorwaarden zoals vastgelegd in de lokale huisvestingsverordening. Dit betekent onder andere dat sprake moet zijn van maatschappelijke binding en dat mensen in het verleden over zelfstandige woonruimte beschikt moeten hebben. Het zijn met name deze twee vereisten die bepaalde groepen uitsluiten van de voorrangregeling. Deze eisen zijn noodzakelijk om niet iedereen die tijdelijk bij iemand inwoont of die een onzelfstandige kamer huurt in de Drechtsteden toegang te geven tot de voorrangregeling. Het gaat dan om huishoudens van buiten de regio, die nu in de maatschappelijke opvang zitten, tijdelijk bij iemand inwonen (bankslapers) of een (onzelfstandige) kamer huren. In de praktijk betreft het vaak jongere alleenstaanden en gezinnen met multiproblematiek.

De huidige voorrangregeling heeft de mogelijkheid af te wijken van de eis van maatschappelijke binding en de voorwaarde dat mensen over zelfstandige huisvesting beschikt moeten hebben. Deze vereisten hoeven dus geen belemmering te vormen. Echter, gemeenten zijn zeer terughoudend met het toepassen van deze uitzonderingen om precedentwerking te voorkomen. Ook het gevoel van rechtvaardigheid speelt hierbij mee: waarom hij wel en zij niet? Daarnaast is het moeilijk uit te leggen aan woningzoekenden die al jarenlang betalen om op de wachtlijst te staan dat de woning naar iemand gaat die eigenlijk volgens de regels niet in aanmerking komt. Het strikt hanteren van de voorrangregeling blijkt in de praktijk daarom geen goed instrument om het maatwerk te bieden waar behoefte aan is.

Contingentafspraken

Een methode om we maatwerk te kunnen bieden is door een deel van de vrijkomende woningen buiten het reguliere aanbodmodel te houden. In navolging van andere regio's is het mogelijk contingentafspraken te maken. Dit houdt in dat je met elkaar een quotum afsprekt van een x-aantal woningen dat per jaar beschikbaar wordt gesteld voor de verhuur aan specifieke doelgroepen. Dit aantal kan een vast getal zijn of een percentage van het vrijkomend aanbod. Naast afspraken over de omvang van het contingent spreek je met elkaar af voor welke cliënten deze woningen beschikbaar worden gesteld. Een aandachtspunt is hoe deze contingentafspraken zich verhouden tot de huidige voorrangregeling.

Loting als toevoeging op het huidige aanbodmodel

Nadeel van het aanbodmodel is dat mensen die kort staan ingeschreven nauwelijks kans maken op een woning. Door een deel van de vrijkomende huurwoningen via een lotingsysteem aan te bieden geef je woningzoekenden met een beperkte inschrijfduur een grotere kans. Door loting in te zetten hebben huishoudens die pas kort staan ingeschreven toch kans op een woning. Momenteel wordt een voorstel uitgewerkt om een jaar lang te experimenteren met een het vergroten van het aantal woningen dat via loting wordt aangeboden.

Afspraken maken met tijdelijke verhuurders

Woningen die op de nominatie staan voor sloop worden veelal tijdelijk verhuurd. Afspraken over de verhuur van deze woningen met de verhuurders biedt mogelijkheden om de flexibele schil (en het aantal tussenvoorzieningen) uit te breiden.

Verkenners

De Verkenners zijn een uitvloeisel van de in 2018 stopgezette DOE-tafel. Het betreft een groep professionals die benaderd kan worden met casuïstiek waar bestaande regels en procedures niet voorzien in een oplossing. Deze groep is destijds in het leven geroepen om de zittende PUV-leden te voeden met kennis en ervaring, om anders te kijken naar vragen die binnen komen. Met als doelstelling binnen onze reguliere processen maatwerk beter te borgen. Het is waardevol gebleken als professionals anders leren kijken naar cases. Maar ook dat zorgprofessionals kritisch hun aanvragen aan de voorkant beoordelen. De Verkenners zijn op dit moment in overleg over de meerwaarde van hun bestaan. Dit neemt niet weg dat het borgen van maatwerk binnen onze reguliere processen een belangrijk speerpunt blijft.

9. Conclusies

De uitstroom uit beschermd wonen naar een zelfstandige woning verloopt over het algemeen goed. De voorrangregeling voorziet hierin. Een aantal groepen dat ook urgent op zoek is naar woonruimte kan geen aanspraak maken op de regeling. Voor deze groepen zijn aanvullende voorzieningen en (proces)afspraken nodig.

De selectieve toewijzing van zelfstandig aanbod gericht op specifieke doelgroepen betekent dat een deel van de sociale woningvoorraad alleen voor deze groepen toegankelijk is. De verhuurvijver voor 'regulier' woningzoekenden wordt hiermee dus kleiner (tenzij er nieuwbouw tegenover staat). Verhoudingsgewijs gaat het echter om zeer beperkte aantallen. Op basis van de beschikbare informatie is de inschatting dat we de komende jaren 100-120 sociale huurwoningen per jaar (regionaal) nodig hebben om de huishoudens met een zorgvraag zoals onderscheiden in deze notitie aan woonruimte te helpen. Het gaat om 80 woningen voor cliënten die in aanmerking komen voor voorrang en 20-40 huishoudens die niet voor voorrang in aanmerking komen, maar wel urgent permanente zelfstandige huisvesting nodig hebben.³

Tabel 5 geeft een samenvatting van de geschatte regionale vraag op jaarbasis en het gewenst aanbodtype.

Tabel 5 – Samenvatting geschatte vraag – gewenst aanbod/proces

doelgroep	Geschat aantal/ jaar	Eisen woning/omgeving	Geclusterd	Proces
Uitstroom cliënten Beschermd Wonen	80	- Zelfstandige woning	Soms	Via voorrangregeling Huisvestingsverordening
Uitstroom cliënten uit de maatschappelijke opvang	25	- Tussenvoorziening - Zelfstandige woning	Nee	- Afspraken met tijdelijke verhuurders/corporaties - Housing First (contingent)
Uitstroom Jeugdzorg	Nntb ¹	- Tussenvoorziening - Zelfstandige woning	Soms	Bemiddeling via contingent
Gezinnen met een zorgvraag	10-15	- Zelfstandige woning	Nee	Bemiddeling via contingent
Dak- en thuisloze jongeren	10-15	- Tussenvoorziening - Zelfstandige woning	Soms	- Afspraken met tijdelijke verhuurders - Housing First (contingent)
Uitstroom penitentiaire instelling	10	- Tussenvoorziening - Bij voorkeur niet geclusterd	Nee	Afspraken met tijdelijke verhuurders/corporaties

¹ Om de uitstroom uit Jeugdzorg in kaart te brengen is aanvullend onderzoek nodig.

Het maken van afspraken met aanbieders van tussenvoorzieningen (tijdelijke verhuur) in combinatie met een contingentafpraak voor het beschikbaar stellen van een x aantal woningen per jaar voor huishoudens die buiten de boot vallen biedt uitkomsten om het proces te stroomlijnen.

³ De extra 20-40 casussen is ook in lijn met de uitkomsten van de DOE-tafel uit 2019. Daarbij werden circa 15 gevallen per jaar geholpen.

Bronnen

- Onderzoek Beschermd Wonen en Opvang - CQ Procesmanagement – juli 2020
- Agenda Huisvesting Kwetsbare groepen 2020
- RIGO woningmarktonderzoek – update 2020 (concept versie)
- Beschikbaarheidsmonitor 2019
- Onderzoek Voorstromers – uitgevoerd door de corporaties in opdracht van BWD, uitvoering RBO – beschikbaar eind juli 2020
- Informatie Platform Uitvoering Voorrangsaanvragen (PUV), data beschikbaar t/m 2019
- 'Centrale inbox' corporaties
- CBS statline
- Eindevaluatie DOE-tafel, Ongelijke gevallen ongelijk behandelen, 2019
- Onderzoek externe in- en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang, Significant APE, Den Haag 2018.