

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2015 – Volume 24, Issue 3, pp. 43–62
<http://doi.org/10.18352/jsi.455>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Uopen Journals, in cooperation with
Utrecht University of

Applied Sciences, Faculty of Society and Law

Copyright: this work has been published under a

Creative Commons Attribution-Noncommercial-No

Derivative Works 3.0 Netherlands License

Mieke Schrooten is lector en onderzoeker bij de
onderzoeksgroep Sociaal Werk aan de Odisee Hogeschool
te Brussel en doctoraatsstudent aan het Interculturalism,
Migration and Minorities Research Centre (KU Leuven).

Dr. Joris Van Puyenbroeck is hoofdlector en onderzoeker
bij de onderzoeksgroep Sociaal Werk en het
Kenniscentrum Hoger Instituut Gezinswetenschappen van
de Odisee Hogeschool te Brussel.

Correspondence to: Joris van Puyenbroeck, Odisee
Hogeschool, Warmoesberg 26, 1000 Brussels, Belgium

E-mail: joris.vanpuyenbroeck@odisee.be

Liesbeth Naessens is lector en onderzoeker bij de
onderzoeksgroep Sociaal Werk aan de Odisee Hogeschool
te Brussel.

Received: 21 May 2015

Accepted: 24 July 2015

Category: Practice

PROEFWONEN VOOR MENSEN MET EEN VERSTANDELIJKE BEPERKING EN/OF PSYCHIATRISCHE PROBLEMEN

LIESBETH
NAESSENS, MIEKE
SCHROOTEN,
JORIS VAN
PUYENBROECK

SUMMARY

Trying to live independently: social rented housing with support for vulnerable target groups

In October 2010, the Flemish Ministers for Welfare and for Housing launched a joint call for experimental projects to improve cooperation between social care services and social rented housing providers. The selected projects were also encouraged to explore legal barriers.

The “Proefwonen” project aimed to provide a solution to several difficulties that can stand in the way of successful cooperation between welfare and social renting services: (1) waiting lists for social housing services, which can prevent the smooth transition of a person with intellectual

PROEFWONEN

and/or psychological problems into a residential setting and an independent life with support in situations where the right timing is crucial; (2) there are few options for “trying out” independent living and taking a step back if necessary, two conditions for de-institutionalization; and (3) social rented housing providers have to work with vulnerable clients, but do not have the means to support them. In some cases, this may even lead to eviction.

The “Proefwonen” project aims to facilitate access to social renting for two vulnerable groups - people with mild to moderate intellectual disabilities/learning difficulties and/or people with mental health issues - by providing a solution to the difficulties described above, which prevent many of these service users from living independently.

Through closer collaboration and regular meetings between providers of housing and social services, the project aims to facilitate the transition and prevent evictions. The objective is to achieve structural cooperation and to lay a basis for mutual trust. Consensus and careful deliberation between the partners are essential to work towards community care and deinstitutionalization.

In the project, social care service users can apply for social rented housing in combination with mobile support. The intention of the project is that tenants can eventually live independently after two years, without or with limited support.

The project steering group developed a model to organize the collaboration between the partners involved. This model included several aspects, such as a selection procedure for potential tenants, a procedure to match the candidates to the available apartments, and a description of the commitments of the different partners.

Flanders has a decentralized and therefore localized social housing policy. Each year, local authorities set aside a certain percentage of their housing capacity for the target group. The social housing provider informs the welfare partners when a house is available for the project. It sends them information on the characteristics of the home and the living environment. After exploring the client's housing and support needs, the care provider can nominate the client for the project. The matching process is performed through consensus by a local, inter-sectoral steering committee. Accepting support is a requirement for participation in the programme.

One of the key features of the project is that it can enable people with mild to moderate intellectual disabilities/learning difficulties and/or mental health problems to move from residential

care to independent living. Instead of having to register on the regular waiting list, the client can apply for fast-track access. The project's inter-sectoral steering committee meets every two months, and takes other factors into account when matching the available homes to candidate-tenants, such as the most suitable timeframe for the future tenant and the way in which the available home and support can contribute to successful independent living.

Facts on output

1. By May 2015, 28 candidate-tenants had entered the programme over a period of three years. Of a total of approximately 450 local allocations during the same period, this number constitutes more than 5% of the total capacity that is reserved for two vulnerable target groups.
2. The project successfully brought together two target groups that had been regarded as separate (with an intellectual disability and/or mental health problems) and was able to apply the same criteria to both groups.
3. Practice-based research was conducted to support the project. Two lecturer-researchers (working 20% FTE) facilitated local change and reported to governmental administration.
4. Eleven of the participants were interviewed about their experiences. All the tenants, without exception, evaluated their new living environment positively.
5. Two articles in professional journals will hopefully help further the dissemination of "good practice".

Facts on outcomes, impact and effectiveness

1. All participants in the project were able to live independently and continue to do so. Four of them were able to discontinue their use of support services, either after a move to a different place or after a positive evaluation. Most of the participants still receive support, but for those clients where the prospects are good, reduction in the level of support received can begin.
2. Most applicants were clients who could leave their collective housing facilities.
3. Some of the applicants previously lived in privately rented housing and were unable to afford the rent, thus risking homelessness.
4. What was striking in the testimonials of the participants was that they were all very positive about the effect of living independently. Many of them expressed that they found it more peaceful.
5. Mental health services report a new dynamic, namely a greater movement of clients receiving their support, and less waiting time on their own waiting lists.

Keywords

Independent living, social housing, inclusion, disability, mental health services

SAMENVATTING

Proefwonen voor mensen met een verstandelijke beperking en/of psychiatrische problemen

In oktober 2010 lanceerden de Vlaamse ministers Van den Bossche en Vandeuren een oproep voor het indienen van experimentele projecten “wonen-welzijn”. Een nauwere samenwerking tussen woon- en welzijnsactoren diende voor de ministers centraal te staan. Niet alleen om de kloof tussen het zorgaanbod en het zelfstandig wonen in de sociale huisvesting te dichten, maar ook om de toegang tot de sociale huisvesting voor bepaalde kwetsbare doelgroepen te faciliteren. Zo kan immers het sociale grondrecht op wonen gerealiseerd worden. Vanuit de vaststelling dat sommige samenwerkingsprojecten moeilijk te realiseren zijn binnen de bestaande regelgeving, kregen de geselecteerde projecten de mogelijkheid om te opereren binnen een regelluw kader. Het doel was om de knelpunten en obstakels in de samenwerking tussen beide beleidsdomeinen te signaleren en na te gaan of de regelgeving in de toekomst aangepast moet worden.

Het project “(Proef)wonen met ondersteuning” uit Halle waarover we hier rapporteren is één van de elf geselecteerde experimenten. Dit project trachtte de doorstroom van twee specifieke kwetsbare doelgroepen naar sociale huisvesting te bevorderen, namelijk: personen met een verstandelijke beperking en psychiatrische patiënten. Zie ook Folens (2013) voor een gelijkaardig project in Midden-West-Vlaanderen.

Trefwoorden

Zelfstandig wonen, sociale huisvesting, inclusie, personen met een handicap, geestelijke gezondheidszorg

ACKNOWLEDGEMENTS

The authors thank Anne Vandergucht for administrative support, Bart Vranken from Woonpunt Zennevallei, and all social service project partners for their ongoing support of Proefwonen.

PROBLEEMSTELLING

In Vlaanderen is de vermaatschappelijking van zorg voor mensen met een beperking en/of psychische problematiek de laatste jaren een belangrijke uitdaging geworden. Onder impuls van de beleidsnota "Perspectief 2020" nam het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) het initiatief om het ondersteuningsaanbod voor mensen met een beperking meer vraaggestuurd en inclusief te maken (Vandeurzen, 2010a). In het beleidsplan Geestelijke Gezondheidszorg Vlaanderen (Vandeurzen, 2010b) wordt de doelstelling verwoord als:

een zo gering mogelijke institutionalisering van de zorg en een zo groot mogelijke maatschappelijke integratie van de persoon met psychische problemen. Dit komt neer op een verschuiving van grootschalige intramuraal georiënteerde zorg naar zorg aan huis, met begeleiding op het gebied van wonen, werk en dagbesteding in de samenleving. (p. 11)

Deze evolutie naar vermaatschappelijking van zorg heeft implicaties voor het sociaal woonbeleid. Meer en meer mensen met specifieke ondersteuningsbehoeften kloppen aan de deur van de sociale huisvesting.

De Vlaamse Woonraad (2013) stelde recent in haar strategisch advies aan de overheid dat wonen een sociaal grondrecht is en dat betaalbare en kwaliteitsvolle woningen ook aan kwetsbare doelgroepen gegarandeerd moeten kunnen worden. In België is sociale huisvesting een gewestbevoegdheid en welzijn een gemeenschapsbevoegdheid. Het regelgevend kader wordt dus uitgerold op Vlaams niveau. Vlaanderen heeft er echter voor gekozen om sommige aspecten daarvan te delegeren naar andere beleidsniveaus, zoals provincies en lokale overheden. Het Vlaamse regeerakkoord geeft hen bijkomende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. Lokale besturen worden zo regisseur van het beleid dat gevoerd wordt op hun grondgebied, onder meer voor het beleid inzake wonen (Leroy, 2015). Op het vlak van wonen heeft het lokaal bestuur de opdracht om sociale woonprojecten te stimuleren, de woningkwaliteit te bewaken en ondersteuning aan te bieden aan woonbehoefte gezinnen en alleenstaanden. Om dit efficiënt aan te pakken dient het lokaal bestuur enerzijds een woonbeleidsvisie uit te werken en doelstellingen en acties op elkaar af te stemmen. Anderzijds moet het een lokaal woonoverleg organiseren om ervoor te zorgen dat de beleidsinitiatieven en acties efficiënt uitgevoerd worden. De uitvoering gebeurt voornamelijk door ruim 90 sociale huisvestingsmaatschappijen. Dit zijn private coöperatieve vennootschappen met sociaal oogmerk, vaak opgericht tijdens het interbellum of na de Tweede Wereldoorlog.

PROEFWONEN

Omdat in Vlaanderen het woonbeleid op een aantal vlakken een lokale bevoegdheid is geworden, zijn de lokale besturen in belangrijke mate verantwoordelijk geworden om het recht op wonen voor kwetsbare doelgroepen in daden om te zetten. Op dat terrein komt dan vooral het beleid rond toewijzing van sociale huurwoningen in het vizier. Daar zijn de vragen vele malen groter dan het aanbod, en moeten criteria bepaald worden om allerlei vormen van kwetsbaarheid en lokale politieke keuzes af te wegen bij prioritering. Hoewel de reguliere wachtlijst voor sociale huur gebonden is aan een strikte procedure, opgelegd in het Kaderbesluit Sociale Huur (KBSH), rust op lokale overheden de verantwoordelijkheid om specifieke doelgroepen te definiëren en de voorwaarden vast te leggen waaronder sociale huurwoningen kunnen worden toegewezen (Luyten, 2013).

Wanneer we, in dit kader, specifiek de kwetsbare doelgroepen psychiatrische patiënten en personen met een verstandelijke beperking in overweging nemen, voldoen deze vaak aan de generieke voorwaarden (laag inkomen, geen eigenaar van woning) om in aanmerking te komen voor een sociale woning. Toch is het voor deze mensen niet altijd makkelijk om toegang te krijgen tot sociale huisvesting. In de huidige opgelegde toewijzingsprocedure is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de timing van de overgang naar een meer zelfstandige woonvorm af te stemmen op de noden en mogelijkheden van de kandidaat-huurder. De procedures rond reguliere wachtlijsten bij sociale huisvestingsmaatschappijen laten dit in de meeste gevallen niet toe. In het zogenaamde artikel 24 van het Kaderbesluit Sociale Huur is weliswaar voorzien dat sommige doelgroepen "versneld" toegang hebben, maar dit soort aanmelding is geen mogelijkheid voor welzijnsactoren die vermelde doelgroepen ondersteunen en aan woonaanbodszijde kunnen in dat geval geen randvoorwaarden wat betreft ondersteuning gevraagd worden.

Een ander knelpunt is de strikte vorm van de huurovereenkomst. Het is niet makkelijk om een reguliere huurovereenkomst éézijdig op te zeggen. Hoewel dit zorgt voor rechtsbescherming van zowel huurder als verhuurder, betekent het ook dat het niet mogelijk is om in een doorsnee sociaal huurcontract te laten opnemen dat de nieuwe bewoners even kunnen uitproberen of zelfstandig wonen iets voor hen is, en om, indien nodig, een stap terug kunnen zetten.

Tijdens de huurperiode blijven de vermelde doelgroepen in vele gevallen kampen met hun persoonlijke problemen, wat een zeker risico op problematisch huurgedrag met zich meebrengt, al dan niet met overlast voor de burens. Sociale huisvestingsmaatschappijen hebben vaak weinig zicht op de zorgnoden van de vermelde doelgroepen. Zij kunnen begeleidingsvoorwaarden koppelen aan een huurovereenkomst (artikel 28, KBSH), maar in de meeste gevallen zelf niet instaan voor

dit soort ondersteuning. Bij problematisch huurgedrag kan de woonactor dus zelf niet bijsturen of helpen, waardoor dit in sommige gevallen kan leiden tot een uithuiszetting wegens het niet nakomen van huurverplichtingen. Dit alles maakt dat kwetsbare doelgroepen vaak moeilijk een sociale woning vinden of problemen ondervinden bij het zelfstandig gaan wonen.

Om de toegang tot de sociale huisvesting voor bepaalde kwetsbare doelgroepen te faciliteren en de kloof tussen het zorgaanbod en het zelfstandig wonen in de sociale huisvesting te dichteren, deden de Vlaamse ministers van de beleidsdomeinen wonen en welzijn in oktober 2010 een oproep voor het indienen van experimentele projecten "wonen-welzijn". Een nauwere samenwerking tussen woon- en welzijnsactoren diende hierbij voor de ministers centraal te staan. Omdat sommige samenwerkingsprojecten moeilijk te realiseren zijn binnen de bestaande regelgeving, kregen de geselecteerde projecten de mogelijkheid om te opereren binnen een regelluw kader. Het doel was om de knelpunten en obstakels in de samenwerking tussen wonen en welzijn te signaleren en na te gaan of de regelgeving in de toekomst moet worden aangepast.

PROEFWONEN: WONEN MET TIJDELIJK-VERPLICHTE ONDERSTEUNING

Eén van de elf geselecteerde experimentele projecten "wonen-welzijn" is het project "Proefwonen" uit Halle, Vlaams-Brabant. Dit project ging van start in september 2011. Proefwonen richt zich specifiek op de twee vermelde kwetsbare doelgroepen. Het probeert via een gerichte matching tussen kandidaat-huurders en beschikbare woningen en door het koppelen van (tijdelijke) begeleiding aan sociale huisvesting de woon- en welzijnskansen van deze doelgroepen optimaal te benutten. De sociale huisvestingmaatschappij Woonpunt Zennevallei nam het initiatief tot dit project, samen met zes welzijnsorganisaties uit zowel de sector ter ondersteuning van personen met een handicap als de geestelijke gezondheidszorg. De methodologische opvolging van het project werd opgenomen door de Onderzoeksgroep Sociaal-Agogisch Werk van de Odisee Hogeschool (De Keyser, 2014).

De doelstelling van het experimenteel project is om een kandidaat-huurder met een psychiatrische problematiek en/of verstandelijke beperking na een proces van vraagverduidelijking in de eigen welzijnsdienst of -voorziening een woning tegen sociaal gunstige tarieven te laten huren. Deze kandidaat kan bij deze overgang een beroep blijven doen op een aangepast, ambulante ondersteuningspakket, met als doel om later op zo zelfstandig mogelijke basis te wonen. De finaliteit van een aanvraag voor Proefwonen is "versneld" en "tijdelijk op proef". Versneld

PROEFWONEN

betekent dat de ondersteuningsvraag of wooncontext van de kandidaat argumenten zijn om de kandidaat een “versnelde” toewijzing te geven tot een sociale huurwoning, in vergelijking met de wachttijd die een inschrijving op de reguliere wachtlijst zou betekenen.

Een vast kenmerk van de gehanteerde werkwijze is dat er aan de woonovereenkomst begeleiding door een welzijnsdienst gekoppeld is. Deze begeleiding moet al lopende zijn vóór de aanvraag voor Proefwonen wordt ingediend. In ruil voor de naadloze doorstroming naar een sociale woning garanderen de welzijnspartners de ondersteuning van hun cliënt. De verplichte koppeling van begeleiding aan de woonovereenkomst heeft een tijdelijk karakter, waarna de proefwoner als reguliere sociale huurder de woning verder kan huren. Als zelfstandig wonen te hoog gegrepen is kunnen de bewoners in dit experiment terugstromen naar residentieel wonen met permanente begeleiding.

De toegang van kandidaat-proefwoners tot het project wordt via een overlegmodel tussen de woon- en welzijnspartners geregeld. Concreet betekent dit dat Woonpunt Zennevallei een woning ter beschikking stelt van het project en de welzijnspartners hierover informeert via een woningfiche. De welzijnsactoren bereiden hun cliënten voor op het zelfstandig wonen en kunnen geschikte kandidaat huurders voor de woning voorstellen via een aanmeldingsformulier. Doordat zij hun cliënten kennen, weten ze wat de specifieke noden en aandachtspunten zijn van hun cliënt. Zo zal een woning met een tuin voor de ene een bron van rust zijn, terwijl het bij een ander het zelfstandig wonen net bemoeilijkt, omdat hij niet in staat is om de tuin te onderhouden. Van de kandidaten worden op de aanmeldingsfiche naast geslacht en leeftijd enkel die kenmerken vermeld die van functioneel belang zijn op het vlak van wonen. De aanmeldende welzijnspartner gaat ook na of hun cliënt voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden voor de sociale huisvestingsmaatschappij, zoals de inkomens- en eigendomsvoorwaarde.

In een tweemaandelijks toewijzingsoverleg worden de kandidaat-huurders anoniem voorgesteld door hun begeleider. De aanmeldende welzijnspartner verdedigt de kandidatuur van de cliënt op de punten die vanuit de vraagzijde belangrijk zijn. Vervolgens wordt de matching tussen woning en kandidaten besproken. Er wordt gezocht naar de kandidaten die het meest geschikt zijn voor de beschikbare woning, zowel qua timing van de cliënt als qua kenmerken van de woning. Er wordt rekening gehouden met de woonomgeving (buurt), de spreiding van woonplaatsen van verschillende welzijnscliënten en met de rationele bezetting van woningen. Per beschikbare woning worden één hoofdkandidaat en één of twee reservekandidaten geselecteerd. Dit advies wordt doorgegeven aan het dagelijks bestuur van de huisvestingsmaatschappij (respectievelijk directiecomité of verhuurcomité), die de verhuring bekrachtigt. De kandidaat-huurder krijgt, als

extra recht, de mogelijkheid om de woning vooraf te bezichtigen, wat bij de reguliere sociale verhuur niet altijd mogelijk is.

EEN REGELLUW KADER

De beschreven manier van werken was enkel mogelijk dankzij de juridische ruimte die de experimentele projecten kregen. Het regelluw kader omvatte verschillende aspecten. Ten eerste werkt Proefwonen via een versnelde toewijzing in plaats van de gebruikelijke chronologische wachtlijst. De snellere toewijzing gebeurt, ten tweede, via een toewijzingsoverleg met consensusmodel tussen woon- en welzijnsactoren. Ten derde heeft men de mogelijkheid om bij de toewijzing op maat te werken. Dat wil zeggen dat rekening gehouden kan worden met de specifieke welzijnsproblematiek en de mate waarin de aangeboden woonomgeving een positieve bijdrage kan leveren aan de leefsituatie van de cliënt, in plaats van een blinde toewijzing. Ten vierde kan het criterium van "lokale binding" meer genuanceerd worden toegepast. In het regelgevend kader definieert men lokale binding als een optelsom van jaren op een domicilieadres, binnen één gemeente, binnen een bepaalde periode. Hierdoor vallen heel wat mensen buiten de boot en verkleinen hun kansen op sociale huisvesting. Binnen dit project neemt men ook de maatschappelijke binding, de sociaal-economische binding en de socio-culturele binding in overweging. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat werkzaam zijn in een beschutte werkplaats in de stad ook meegenomen kan worden als lokale binding, in tegenstelling tot de in de reguliere regelgeving. Als inspiratie voor deze criteria gold de regelgeving van Vlabinvest, Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, dat dergelijke criteria hanteert om de Vlabinvest-voorrang toe te kennen¹. Tot slot kan de huurder na het succesvol beëindigen van het Proefwonen in dezelfde sociale woning blijven wonen. De sociale huisvestingmaatschappij engageert zich om een andere vrijgekomen woning ter beschikking te stellen aan het project. De huurder die het Proefwonen positief beëindigt wordt dus niet verplicht om plaats te maken voor een nieuwe "proefwoner", wat zorgt voor stabiliteit en rust voor de huurder (Schrooten, Loosveldt, Vranken & Van Puyenbroeck, 2014).

EERSTE RESULTATEN ONDERZOEK

Instroom, doorstroom en uitstroom

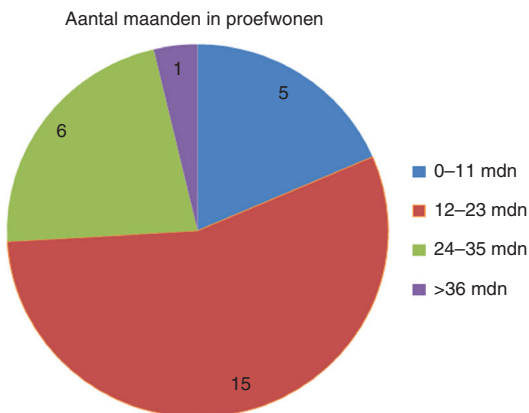
In de periode van september 2011 tot mei 2015 werden 28 woningen toebedeeld aan het project Proefwonen. In de opvolging van het project werden van deze 28 dossiers de volgende gegevens

PROEFWONEN

geïnterviewd: leeftijd huurder bij instappen in het project, datum van instappen, vorige woonsituatie, uitstroom en de doorverwijzende organisatie.

De leeftijd van de gebruikers varieert tussen 20 en 60 jaar. Drie kwart van hen was tussen de 20 en de 40 jaar oud bij het instappen in het project.

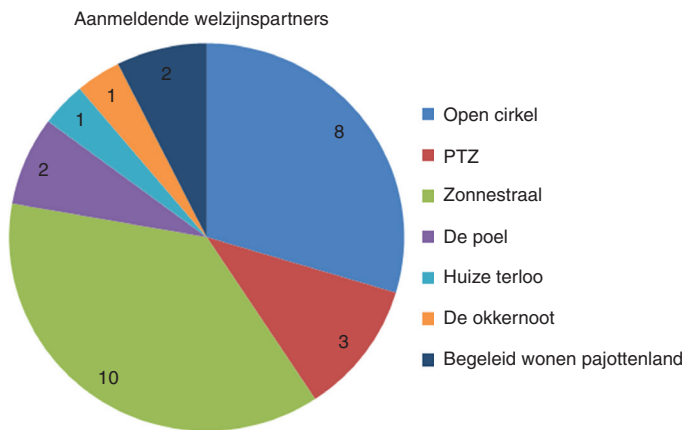
De uitstroom uit het project is momenteel beperkt tot zeven mensen. Daarnaast verhuisden twee mensen naar een andere woning, bijvoorbeeld omwille van de kenmerken van de woning. Zij stapten opnieuw in het project Proefwonen. Onderstaand taartdiagram (Figuur 1) toont het aantal maanden dat huurders in Proefwonen verblijven. Bij aanvang van het project was het verbeteren van de doorstroom naar het zelfstandig wonen binnen de sociale huisvesting een doelstelling. Tijdens het project viel het op dat huurders in Proefwonen niet systematisch uitstroomden uit het project. Om te vermijden dat mensen langdurig in het project blijven werd er een systematische evaluatie van de lopende dossiers ingevoerd. Hierbij werd gekeken naar de noden tot ondersteuning en de vraag of de woonvorm van Proefwonen nog nodig is voor de betrokken huurder.



Figuur 1: Verdeling respondenten naar duur opname in project (maanden) d.d. 1 mei 2015 (n=28).

De vorige woonsituatie van de huurders in Proefwonen is voornamelijk "beschut/beschermd" of "residentieel wonen" (10), zeven mensen komen van de private woningmarkt, zes woonden in bij familie en twee woonden reeds in Proefwonen.

De welzijnspartners die de huurders aanmelden zijn divers, al blijken twee stakeholders een belangrijke doorverwijzer te zijn. Het gaat om enerzijds een voorziening uit de geestelijke gezondheidszorg en anderzijds een voorziening voor personen met een mentale beperking. Een belangrijke opmerking bij Figuur 2 is dat bij het opstarten van het project slechts zes welzijnsorganisaties betrokken waren. Zoals voorzien was in het projectvoorstel, werd in de zomer van 2014 het aantal welzijnspartners uitgebreid om op die wijze alle voorzieningen te omvatten die in de regio Halle met de beoogde doelgroep van Proefwonen werken.



Figuur 2: Verdeling respondenten naar aanmelding door welzijnspartner (n=28).

Relevante resultaten met betrekking tot kwaliteit van leven

Ter opvolging van het project werden de huurders bevraagd op het vlak van hun tevredenheid met Proefwonen. Aan alle proefhuurders werd gevraagd of ze bereid waren om geïnterviewd te worden. Op dat moment waren er negentien toewijzingen binnen Proefwonen gebeurd, elf van hen waren bereid tot een interview (n=11). Deze interviews werden afgenomen in de periode tussen oktober 2013 en januari 2014. Ter voorbereiding werd een interview-leidraad opgesteld. Voor het opstellen van de leidraad werden indicatoren geselecteerd uit drie domeinen van kwaliteit van leven uit de Personal Outcomes Scale (POS) (Van Loon, Van Hove, Schalock & Claes, 2008): persoonlijke relaties, sociale inclusie en (woongerelateerd) materieel welbevinden. Tevens baseerden we ons op de website van Participate² en eerdere interviews met betrokken zorgprofessionals, om tot een geschikte leidraad te komen.

PROEFWONEN

Zoals aangeraden in de handleiding van de POS hebben we de zelfbeoordeling (interview met de persoon zelf) naast een geobjectiveerde beoordeling (interview met begeleider) gelegd. We vroegen de huurder en begeleider om het interview voor te bereiden. Van elk interview werd, met goedkeuring van de betrokkene, een audio-opname gemaakt. Vervolgens werden deze opnames getranscribeerd en gelabeld op basis van de bevraagde thema's uit de vragenlijst: introductie in het project; zelfbepaling, zelfredzaamheid en ervaren mate van ondersteuning; persoonlijke relaties; sociale inclusie; materieel welbevinden; gevoel "thuis" te zijn, nu en toekomstgericht.

Uit de interviews blijkt dat de aanmelding voor het project telkens gebeurde via de begeleider van de welzijnsvoorziening (n=11). Deze heeft steeds vooraf samen met de cliënt de huurwoning bezocht. De redenen waarom men in dit project stapte zijn divers. Vaak geven de ondervraagden meerdere redenen op. Zes ondervraagden geven aan dat ze niet langer in een groepswooning wensten te verblijven, omwille van samenlevingsproblemen of het gebrek aan privacy. Ook de lage huurprijs van de sociale huurwoning binnen Proefwonen speelde een rol (n=4). Daarnaast kozen mensen voor het project om dichterbij het werk te wonen (n=2), of omdat men aanvoelde klaar te zijn voor dergelijke woonvorm (n=3):

Ik vond het daar een beetje moeilijk om met die mensen te wonen. Ze hadden niet dezelfde soort problemen. Ik ben daar ook niet zo heel vrij. Ge kunt niet iedereen uitnodigen en dan moeten uitleggen van ik zit hier, want ik heb een probleem. Allez, ik vond dat niet fijn. (deelnemer)

Bij alle ondervraagden (n=11) komt naar voor dat ze Proefwonen als een vrij zelfstandige woonvorm met een relatief grote mate van zelfbepaling ervaren. Afhankelijk van zijn of haar noden krijgt men ondersteuning op administratief, financieel, praktisch of emotioneel vlak. De intensiteit van de begeleiding varieert afhankelijk van de begeleidingsnoden van de betrokkene. Een klein aantal (n=2) haalt aan dat het terug kunnen vallen op de begeleiding hen rust geeft:

Ik kan koken, ik kan wassen. Ik heb dat allemaal geleerd van mijn moeder. Ik krijg wel hulp in het huishouden omdat ik rap moe ben als ik iets doe. Ze doen dat ook een beetje... voor contact te hebben met iemand, dat ik niet de ganse dag alleen zit zonder te babbelen met iemand. (deelnemer)

Het huishouden doet hij volledig zelf. Hij is fier dat hij het kan doen, het geeft hem een meerwaarde. Hij heeft lang het gevoel gehad dat hij een last was voor iedereen, en in zijn huidige appartement is dat niet meer zo. (begeleider)

Op het vlak van persoonlijke relaties, hiermee bedoelen we vrienden en familie, geeft een deel van respondenten aan een relatie te hebben (n=6) of samen met hun partner te wonen (n=2). Daarnaast zeggen ze "verschillende" vrienden te hebben (n=5), of maar één vriend te kennen (n=6). Respondenten ondernemen nu ook regelmatig activiteiten met vrienden (n=4). Voorbeelden die men geeft zijn op café gaan, een daguitstapje, gaan bowlen, etc. Verder worden vriendschapsrelaties onder meer door middel van sociale media (chat) of sms-berichten in stand gehouden. Huurders die werken halen hun collega's aan als vrienden met wie men regelmatig contact heeft buiten de werkuren. Op vlak van de familiale relaties hebben respondenten (n=4) regelmatig contact met een familielid (moeder, zus, broer). De anderen hebben weinig of geen contact met hun familie.

Onze conclusie is dat het netwerk van respondenten in de onderzoekspopulatie beperkt is. Vooral de groep mensen die werkt een netwerk van vrienden of kennissen waarmee ze ook buiten het werk contact houden. De familiale banden van deze doelgroep zijn vaak verbroken of eerder sporadisch of beperken zich tot contact met één familielid.

Wat betreft sociale inclusie maken we in de analyse gebruik van een onderscheid dat Van Gennep en Ruigrok (2002) introduceerden, tussen fysieke, functionele en sociale integratie. Bij sociale integratie gaat het over de mate waarin mensen geaccepteerd worden als een gelijke en gerespecteerd worden als partner in diverse sociale situaties. Bij functionele integratie maken mensen met een beperking gebruik van wat de samenleving te bieden heeft zoals openbaar vervoer, winkels, cafés, etc. Vooral met betrekking tot die functionele integratie scoren de respondenten vrij goed. Ze geven aan gebruik te maken van de nabijgelegen supermarkten, broodjeszaak, bank en het openbaar vervoer.

Aansluiten bij activiteiten in de buurt, bijvoorbeeld in een buurthuis, gebeurt voorlopig niet (n=11). Niet overal is dergelijk aanbod aanwezig, maar zelfs indien er vanuit de begeleiding gepoogd wordt om mensen toe te leiden naar dergelijke initiatieven blijkt dit voor deze doelgroep niet evident. De sociale relaties in de buurt kenmerken zich voornamelijk door het begroeten van andere buurtbewoners. Ook hebben zes bevroegden in het verleden zelf hulp geboden aan of gekregen van burens. Bij enkele respondenten (n=2) was de relatie met de buur erg betekenisvol en werd deze ervaren als een intensieve en betrouwbare hulpbron.

Op het vlak van materieel welbevinden geven respondenten (n=6) aan eigen meubels te hebben. Sommigen spaarden hier zelf voor, anderen verkregen deze door middel van een gift. De lage

PROEFWONEN

huurprijs wordt in verschillende interviews weergegeven als positief. Hierdoor kunnen proefwoners of hun bewindvoerders zelfs wat geld opzij zetten om te sparen. De autonomie om zelf te sparen voor een iets grotere aankoop wordt als positief ervaren, evenals de beslissingsmogelijkheid omtrent dagelijkse aankopen. In groepswoonings gebouwen dergelijke aankopen immers vaak gezamenlijk waardoor men minder keuzevrijheid heeft wat betreft het product en de prijs. Een aantal respondenten stelt ook in de sociale woning te weinig leefgeld te hebben om comfortabel rond te komen (n=4).

De overgrote meerderheid (n=9) van de bevroagden is positief over de huidige woonomstandigheden. Het zich goed voelen in de huidige situatie komt verschillende keren voor, men heeft stabiliteit gevonden binnen de huidige woonvorm. Een deel van de bevroagden (n=7) ziet zichzelf nog een langere tijd wonen in deze woonvorm.

Gezien de relatief kleine groep bevroagden is het te vroeg om al te grote conclusies te trekken. Toch kunnen we nu al opmerken dat dit kleinschalig proefproject positief ervaren wordt door de huurders.

Een evaluatie door de betrokken woon- en welzijnsactoren

Niet alleen de sociale huurders met een verstandelijke beperking en/of psychiatrische problematiek die in het project Proefwonen instapten, evalueerden dit project positief. Ook de betrokken woon- en welzijnsactoren blijven geëngageerd om de lokale samenwerking en het tweemaandelijke toewijzings- en opvolgingsoverleg voort te zetten. Het grote pluspunt van dit experiment gaat schuil in de mogelijkheid om de instroom van deze sociale huurders met een bijkomende welzijnsnood onder de best mogelijke voorwaarden te laten plaats vinden. De meerwaarde zit in de kans om:

- de juiste matching te laten plaats vinden
- op een geschikt moment
- tussen kandidaat-huurder (die via begeleiding voorbereid is om zelfstandig te wonen) en
- een sociale woning binnen een bepaalde context (wijk, dagactiviteit, sociaal weefsel,...) en met
- bepaalde kritische succesfactoren met betrekking tot woon- en welzijnskansen.

Deze matching vormt het grote verschil met de versnelde toewijzingen onder artikel 24 van het Kaderbesluit Sociale Huur (KBSH). Artikel 24 organiseert eveneens instroom, maar niet

noodzakelijk op het geschikte moment en zonder matching, zonder rekening te houden met de kritische succesfactoren. Proefwonen levert dus een expliciete maatschappelijke winst door middel van de doordachte instroomsturing. Zowel de welzijnsklant als de sociale huurders en in een breder perspectief de buurtbewoners (door minder risico op leefbaarheidsproblemen) hebben hier baat bij.

Daarenboven is Proefwonen een concrete toepassing van de preventie van uithuiszetting. De kritische succesfactoren zorgen voor een toename in de woonzekerheid van de individuele sociale huurder en verkleinen het risico op een falen op de woonmarkt of bijkomende afwijzing.

Bij Proefwonen blijft het ook de bedoeling dat met eenzelfde investering aan maatschappelijke middelen uit diverse partners (welzijnspartners, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), SHM, individuele huurder) makkelijker crisissen, schulden en uithuiszetting vermeden kunnen worden en een hogere kans ontstaat op welzijn, leefbaarheid en een gelukkiger en gezonder huurdersbestand.

Huurders binnen het project krijgen een toewijzing met voorrang tot een sociale woning. Vanuit de welzijnspartners wordt aangegeven dat hun cliënten ervaren dat ze op een snellere manier aan een betaalbare woning geraken. Ze hebben dus kans op een betaalbare woning, zonder dat ze zich dieper in de problemen werken door een woning te moeten huren op de privémarkt. Dit heeft ook een positieve invloed op hen, een lange wachtlijst werkt immers demotiverend. Bovendien werkt de aandacht voor een goede timing en een goede matching versterkend voor de slaagkansen op een succesvolle woonervaring.

Het criterium lokale binding werd binnen dit project een stuk ruimer gehanteerd dan in het lokaal toewijzingsreglement van de stad Halle. Onder de huurders binnen Proefwonen zitten dan ook mensen die geen lokale binding konden aantonen volgens het huidige lokaal toewijzingsreglement. Concreet gaat het daarbij om vijftien personen. Voor de huurders en de welzijnspartners werd deze ruimere invulling van lokale binding als positief ervaren. Huurders binnen Proefwonen geven het als positief aan dat ze dicht bij hun werk kunnen wonen, dat ze gebruik kunnen maken van de bestaande voorzieningen (winkels, openbaar vervoer,...) en dat ze in de streek kunnen blijven wonen.

Welzijnspartners zijn voorstanders van het feit dat in het project ook maatschappelijke binding, sociaaleconomische binding en socio-culturele binding in overweging werden genomen. Toch vielen zelfs onder de ruimere invulling van dit criterium nog heel wat mogelijk geschikte kandidaten buiten de boot. Voor de welzijnspartners zou deze voorwaarde dan ook nog verder

PROEFWONEN

versoepeld mogen worden. Het begeleid worden door een organisatie uit de stad zou een meer doorslaggevend criterium kunnen zijn. Ook andere opgelegde voorwaarden tot de toewijzing van een woning sluiten heel wat cliënten uit (zes maanden voorafgaandelijke begeleiding, officiële erkenning van handicap of psychische aandoening, band met de stad).

Tegelijkertijd is het zo dat door de toewijzing van sociale woningen aan vijftien mensen die niet voldoen aan het huidige lokaal toewijzingsreglement lokale binding, vijftien andere mensen nog langer op de wachtlijst blijven staan. Een aantal van deze mensen, het is niet bekend hoeveel precies, huurt op de privé-markt, met hoge huurprijzen. Dat kan doen vermoeden dat deze mensen hiervoor steun vragen bij het OCMW. Dit zou dus voor het OCMW ook een financiële impact kunnen hebben. Bovendien werden ten gevolge van het project acht nieuwe begeleidingen bij het OCMW opgestart, wat ook een niet te onderschatten financiële impact heeft voor het OCMW.

Aanvullend hierop is een belangrijke bevinding uit de eindevaluatie dat de huidige regio te beperkt blijkt. Een regionale uitbreiding zou een meerwaarde betekenen voor de welzijnspartners, op die wijze zouden hun cliënten meer kansen krijgen op een sociale woning. Een uitbreiding van de regio kan ook deels een antwoord zijn op het mogelijke aanzuigeffect dat het project heeft. Er werd dan ook beslist om na de experimentele fase enerzijds het gemeentelijk toewijzingsreglement op basis van lokale binding toe te passen op deze toewijzingen en anderzijds Proefwonen te verruimen naar (in elk geval) de buurgemeenten Sint-Pieters-Leeuw en Beersel.

Het feit dat er een verplichte begeleiding aan de huurovereenkomst gekoppeld is, wordt door de welzijnspartners zowel als een sterkte maar evengoed als knelpunt gezien. Het geeft enerzijds immers meer sla(a)gkracht aan de begeleiding en biedt meer zekerheid voor de bewoner en begeleiding. Ook de woonactor moedigt deze koppeling aan, om problematisch huurgedrag tijdig te kunnen aanpakken. Anderzijds geven welzijnspartners aan dat de vrijwillige hulpverlening niet meer zo vrijwillig is, ten gevolge van de koppeling tussen begeleiding en huurovereenkomst. Dit is voor hen een nieuw gegeven.

De verplichte binding tussen huur- en begeleidingsovereenkomst is een element dat niet altijd strookt met de visie en waarden van hulpverlening aan een zieke of hulpbehoevende persoon. De vertrouwensrelatie in hulpverlening is elementair in de (soms langdurige) begeleiding en loopt het risico geschaad te worden wanneer er een soort van meldingsplicht bestaat naar de sociale huisvestingsmaatschappij, met mogelijk ernstige gevolgen zoals uithuiszetting. Binnen andere

vormen van woonbegeleiding hanteert men soms ook een verplichte begeleiding. Toch weerhoudt dit de hulpverleners niet om volop te investeren in een vertrouwensrelatie met de cliënt, met als doel uithuiszetting te voorkomen (Zwaenepoel, 2014). Deze verplichte band wordt in dit project door geen van de betrokkenen als negatief ervaren. De koppeling betekent een theoretische stok achter de deur, die ideaal in consensus tussen woon- en welzijnspartners gebruikt wordt. Maar het is effectief een stok die in een relatie tussen begeleiding en cliënt voor spanning kan zorgen. Vanuit de huurders werd deze voorwaarde niet als storend aangegeven.

De groei tot meer zelfstandigheid bij cliënten in het project wordt als positief ervaren zowel bij de huurders als bij de welzijnscliënten. Het project verhoogt de integratiekansen van de doelgroep en biedt ook de mogelijkheid om te groeien in het zelfstandig wonen. Dit gegeven werkt ondersteunend naar cliënten toe. De begeleiding wordt op maat van de betrokkene aangeboden en geleidelijk verminderd in intensiteit, wanneer mogelijk. Huurders leren zelf hun huishouden te doen, de woning te onderhouden, in eigen levensmiddelen te voorzien en om te gaan met geld. Huurders geven aan rust gevonden te hebben, zich thuis te voelen in hun woning. Ook de begeleidende diensten merken op dat deze woonvorm voor stabiliteit zorgt.

De bespreking van de aanmeldingen en de matching tussen kandidaten en woningen gebeurt in een open dialoog, waar alle partijen in betrokken worden. Deze overlegstructuur in het project wordt door de partners als positief ervaren. Het bevordert het onderling netwerken, de kennisdeling en het contact met de andere partners. Via deze open dialoog worden huurproblemen snel aangepakt, kan men escalatie vermijden en gebeurt de toewijzing op maat van alle betrokkenen.

Hulpverleners en gebruikers kunnen niet in een glazen bol kijken om te zien of hun proefbewoners zullen slagen. Er dienen strikte, rechtvaardige en duidelijke regels te zijn in de context van prioriteit-verlening, maar de uitvoering is een zaak van mensen en komt in de praktijk vaak neer op het begrijpen van elkaars bekommernissen. Van belang hierbij is het overlegmodel als alternatief voor uniforme oplossingen die de lokale woon- en welzijnsvragen onbeantwoord laten.

CONCLUSIES EN DISCUSSIE

De dialoog tussen de woon- en welzijnspartners is een sterk punt van Proefwonen. De auteurs volgen al vier jaar het toewijzingsoverleg “in situ” en zien dit elke keer toegepast in de praktijk. Komen er bijvoorbeeld vanuit de woonactor opmerkingen omtrent huisdieren, dan neemt de

PROEFWONEN

welzijnsorganisatie dit op in de begeleiding. Op die wijze kan een escalatie vermeden worden. Een ander voorbeeld is een man die samenwoont met zijn vriendin, terwijl dit niet kan voor de woonpartner, omdat hij daar alleen is ingeschreven. De welzijnspartner haalt aan dat de relatie stabiel en belangrijk is voor die man. Deze huurder krijgt vervolgens op het overleg een andere woning toegewezen binnen het project.

Ook het beleid nam stappen om Proefwonen te regulariseren. Na een positieve evaluatie van de twee vergelijkbare projecten in Halle en Midden-West-Vlaanderen stelde de Vlaamse overheid het "Stappenplan nieuw regelgevend kader Proefwonen" op. In dit stappenplan stelde Vlaanderen voor om via het lokaal woonoverleg een doelgroepenplan Proefwonen op te stellen en dit te integreren in het lokaal toewijzingsreglement. Op deze manier zouden vermelde gemeenten, maar ook andere lokale overheden die Proefwonen zouden willen opnemen, een "template" hebben van een doelgroepenplan dat ook na de regelluwe periode gebruikt zou kunnen worden.

Echter, twee grote problemen doken op met het vermelde doelgroepenplan. Ten eerste was het lokale draagvlak afhankelijk van een limiet op het vlak van Proefwonen-specifieke toewijzingen van circa 7% van het patrimonium. Doordat Proefwonen in Halle uitging van een toekomstige integratie van de artikelen 24 en 28 van het KBSH, zodat het aantal toewijzingen op jaarlijkse basis dit quotum niet zou overstijgen. Gezien het ontwikkelde consensusmodel was het zeer belangrijk dat de versnelde toewijzing via artikel 24 niet bovenop de onderhandelde, besproken toewijzingen zouden komen. Het lokale Openbare Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) kon dit anders financieel niet dragen. Zolang Proefwonen niet in de naburige gemeenten ook van toepassing was, vreesde het OCMW een aanzuigeffect van welzijnscliënten naar de eigen gemeenten, een voor hen onhoudbare situatie. Om deze redenen werd op de lokale woonraad een voorlopig negatief advies gegeven rond het structureel verankeren van het project in een lokaal doelgroepenplan. Indirect komt het project door het eigen succes, op de helling te staan.

De projectvoerders argumenteerden op verschillende manieren naar de overheid hoe het probleem met artikel 24 en 28 opgelost zou kunnen worden. Het in een regelluw kader ontworpen doelgroepenplan kan echter in het huidige juridisch kader geen groen licht krijgen. Het regelluwe kader in de vorige Vlaamse legislatuur, leidde niet tot bereidheid om deze regels te veranderen in de nieuwe legislatuur.

Tot slot een blijvende bekommernis. Men moet aan cliënten en welzijnspartners zorggarantie kunnen bieden, ook na "falen" van het Proefwonen. Waar mogelijk moet de ondersteuning

in onderling overleg met de huurder stopgezet kunnen worden, maar in andere gevallen moet ook na de proefperiode van maximaal 24 maanden naadloos overgegaan worden naar reguliere ondersteuning in dezelfde woning of via een heropname naar zorg in residentiële sfeer. De uitstroom uit de zorg mag niet uit besparingsmotieven worden beoogd. Recht op (continuïteit van) zorg is minstens even belangrijk. Niet toevallig bracht de Federatie Diensten Begeleid Wonen recent, met het nieuwe systeem van persoonsvolgende financiering voor mensen met een beperking, de toekomst van vele duizenden kwetsbare zorgvragers met lichtere beperkingen of psychosociale problematiek onder de aandacht. Vermaatschappelijking van en uitstroom uit de zorg is zeker in het belang van cliënten, maar er moet ook voor deze groep een vorm van kwaliteitsvolle zorggarantie zijn.

Het lokaal of regionaal vorm kunnen geven aan een woonbeleid is een positieve ervaring. De verantwoordelijkheid van lokale besturen om zelf de doelgroepen af te bakenen die voorrang kunnen krijgen is groot. Een gecoördineerd Vlaams beleid dat uniforme doelgroep specifieke criteria formuleert is er niet. De verhuurder-woonpartner in dit project, Woonpunt Zennevallei, is hiervoor allerminst de vragende partij en is beducht op uniforme toewijzingsregels die geen recht doen aan lokale noden. Proefwonen gaat uit van consensus tussen woon- en welzijnspartners en legt een belangrijke taak weg voor de lokale overheid.

NOTEN

- 1 Zie ook: www.vlabinvest.be/voorrang
- 2 Zie: www.participate-autisme.be

REFERENTIES

- Keyser, G. de (2014). Gericht en op proef, zo wijzen wij sociale woningen toe [Focused and on probation, that's how we allocate social rented houses]. *Woonwoord*, 31, 6–8.
- Folens, N. (2013). Experimenteel project proef-wonen: Wonen en welzijn [Experimental project living-welfare: Living on probation]. *OCMW-visies*, 28(3), 39–41.
- Leroy, J. (2015). Decentralisatie van bevoegdheden: Een denkkader [Devolution of powers: a conceptual framework]. *Lokaal* (1), 17–20.
- Loon, J. van, Hove, G. van, Schalock, R., & Claes, C. (2008). *Persoonlijke Ondersteuningsuitkomsten Schaal. Schaal voor de beoordeling van de individuele kwaliteit*

PROEFWONEN

- van bestaan* [Personal Outcome Scale for the assessment of individual quality of life]. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Luyten, D. (2013). *Lokaal woonbeleid. Een plan van actie. Naar een participatief, geïntegreerd en gebiedsgericht lokaal woonbeleid* [Local housing policy. A plan of action. Towards a participatory, integrated and regional local housing policy]. Brugge: Vanden Broele.
- Schrooten, M., Loosveldt, G., Vranken, B., & Van Puyenbroeck, J. (2014). Een experiment wonen-welzijn: Sociaal wonen op proef met ondersteuning [Experimental project living-welfare: Living on probation with support]. *Alert*, 40(3), 43–49.
- Vandeurzen, J. (2010a). *Perspectief 2020: Nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap* [Perspective 2020: new support policy for persons with Disabilities]. Brussel: Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vandeurzen, J. (2010b). *Beleidsplan geestelijke gezondheidszorg Vlaanderen* [Mental Health Policy Flanders]. Brussel: Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vlaamse Woonraad (2013). *Naar een versterkt recht op wonen? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad, een pleidooi voor een Vlaamse woonrechtcommissaris. Advies 2013/17* [Towards an enhanced housing law? Recommendations of the Flemish Housing Council, a plea for a Flemish housing law commissioner. Advice 2013/17]. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Zwaenepoel, H. (2014). Lastige huurders. Tussen buitenzetten en binnenhouden [Troublesome tenants. Between eviction and renting]. *Alert*, 40(4), 58–62.