

Samen gaan voor zilver

Langer zelfstandig blijven wonen – een opgave voor woningcorporatie en gemeente



Samen gaan voor zilver

Een onderzoek naar de manier waarop de woningcorporatie en de gemeente de wetgeving implementeren die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Masterscriptie Master City Developer (MCD), leergang 11

Auteur: Marjon van Meurs
scriptiebegeleider: Clarine J. van Oel, PhD

8 juli 2016

Voorwoord

Over een onderwerp voor de afronding van de MCD-opleiding hoefde ik niet lang na te denken. De nieuwe zorgwetgeving deed immers net zijn intrede en daarin werden het wonen en de zorg gescheiden. Een hot item, want met het van kracht worden van de Wmo 2015 kreeg de gemeente er een behoorlijke verantwoordelijkheid bij op het gebied van zorg en ondersteuning. Dat de nieuwe werkwijze een grote impact zou hebben op onze samenleving was wel duidelijk. Zoals dat gaat ontstonden er landelijk en regionaal verhitte discussies en er volgde een stroom van rapporten en onderzoeken. Dat maakte het vinden van een nieuwe invalshoek er in eerste instantie niet gemakkelijker op. Wonen en Zorg, wettelijk dan wel gescheiden maar in de praktijk als nooit tevoren met elkaar verbonden. Gemeenten zijn druk doende met het regelen van de zorg. Maar welke organisaties krijgen veel te regelen op het gebied van wonen...? Zo ben ik bij de woningcorporatie terecht gekomen. Een belangrijke partner van de gemeente. Een partner die die het de afgelopen jaren niet makkelijk heeft gehad en die er als gevolg van de veranderingen in de regelgeving nog het nodige te wachten staat. Ik had een nieuwe invalshoek gevonden.

Ik schrijf dit voorwoord met een dubbel gevoel. Stellen dat ik opgelucht ben dat het onderzoek is afgerond is een understatement. Het is de afsluiting van twee jaar studie waar ik weliswaar met plezier op terug kijk, maar waarvan de impact die het volgen van een masterstudie naast een baan heeft gehad veel heftiger is geweest dan ik had ingeschat. Het gevoel dat overheerst is opluchting. Ik ben dank verschuldigd aan Clarine, mijn scriptiebegeleidster. Met haar heb ik van gedachten kunnen wisselen over de betekenis van 'zorg' voor ons vakgebied en zij heeft mij op weg geholpen in de nieuwe wereld van het kwalitatief onderzoek. Ik heb veel geleerd, veel gezien, veel leuke en interessante mensen leren kennen. Heel veel dingen ook niet kunnen doen ... maar daar is nu weer tijd voor.

Marjon van Meurs
juli 2016

Voorwoord	3
Samenvatting.....	7
Hoofdstuk 1 Wonen en Zorg.....	10
1.1 Inleiding.....	10
1.2 Maatschappelijke relevantie: veranderingen in wonen en zorg.....	10
1.3 Wetenschappelijke relevantie: een gezamenlijke opgave voor woningcorporatie en gemeente	12
1.4 Doelstelling van dit onderzoek	13
1.5 Centrale vraag van dit onderzoek.....	13
1.6 Onderzoeksaanpak.....	13
1.7 Theoretisch kader	14
1.8 Onderzoeksmethode.....	15
1.9 Over het doen van kwalitatief onderzoek.....	15
1.10 Selectie cases	16
1.11 Methodische afbakening.....	18
1.12 Leeswijzer	18
Hoofdstuk 2 Achtergrond en literatuurstudie	20
2.1 Inleiding.....	20
2.2 De doelgroep	20
2.3 Verhouding woningcorporatie en gemeente	22
2.4 Wmo 2015 en Woningwet.....	23
2.5 Interorganisatorische samenwerking	25
2.6 “Outside/in” en “Inside/out”	26
2.7 Outside/in: Directe omgeving.....	26
2.8 Outside/in: Algemene omgeving	27
2.9 Outside/in: Autonomie.....	28
2.10 Outside/in: Afhankelijkheid van bronnen	28
2.11 Inside/out: scheppend vermogen.....	30
2.12 Inside/out: horizontale en verticale relaties.....	31
2.13 Organisatiegrenzen.....	31
2.14 ‘Belief systems’	32

2.15 Samenvatting	34
2.16 Conceptueel model	35
Hoofdstuk 3 Woningcorporatie Laurentius – gemeente Breda	37
3.1 Inleiding.....	37
3.2 Casus Woningcorporatie Laurentius – gemeente Breda.....	37
3.2.1 Samenvatting lokale samenwerking.....	37
3.2.2 Ontstaan en achtergrond woningcorporatie Laurentius	38
3.2.3 Beleid woningcorporatie Laurentius in relatie tot veranderende wetgeving.....	38
3.2.4 Beleid gemeente Breda in relatie tot veranderende wetgeving	40
3.2.5 Raakvlakken beleid organisaties in relatie tot veranderende wetgeving	41
3.2.6 Samen werken aan een gezamenlijke opgave	41
3.2.7 Afspraken wonen en zorg	42
3.3 Afrondend	43
Hoofdstuk 4 Woningcorporatie QuaWonen – gemeente Krimpen aan den IJssel.....	45
4.1 Inleiding.....	45
4.2 Casus Woningcorporatie QuaWonen – gemeente Krimpen aan den IJssel	45
4.2.1 Samenvatting lokale samenwerking.....	45
4.2.2 Ontstaan en achtergrond woningcorporatie QuaWonen.....	46
4.2.3 Beleid woningcorporatie QuaWonen in relatie tot veranderende wetgeving	46
4.2.4 Beleid gemeente Krimpen aan den IJssel in relatie tot veranderende wetgeving	48
4.2.5 Raakvlakken beleid organisaties in relatie tot veranderende wetgeving	49
4.2.6 Samen werken aan een gezamenlijke opgave	50
4.2.7 Afspraken wonen en zorg	51
4.3 Afrondend	52
Hoofdstuk 5 Woningcorporatie Havensteder – gemeente Rotterdam	53
5.1 Inleiding.....	53
5.2 Casus Woningcorporatie Havensteder – gemeente Rotterdam	53
5.2.1 Samenvatting lokale samenwerking.....	53
5.2.2 Ontstaan en achtergrond woningcorporatie Havensteder	54
5.2.3 Beleid woningcorporatie Havensteder in relatie tot veranderende wetgeving	54
5.2.4 Beleid gemeente Rotterdam in relatie tot veranderende wetgeving	56

5.2.5 Raakvlakken beleid organisaties in relatie tot veranderende wetgeving	58
5.2.6 Samen werken aan een gezamenlijke opgave	59
5.2.7 Afspraken wonen en zorg	60
5.3 Afrondend	60
Hoofdstuk 6 Analyse van de cases	62
6.1 Inleiding.....	62
6.2 Directe en Algemene omgeving.....	62
6.3 Beleid zelfstandig wonen voor ouderen met een zorgvraag.....	65
6.3.1 Algemeen	65
6.3.2 Zelfstandig wonen versus zelfredzaamheid.....	66
6.3.3 Geschikte woning	67
6.3.4 Woningaanpassing en doorstroming.....	67
6.4 Samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente.....	69
6.4.1 Samen werken aan een opgave	69
6.5 Prestatieafspraken tussen woningcorporatie en gemeente.....	71
6.5.1 Prestatieafspraken over huisvesting van ouderen met een zorgvraag.....	71
Hoofdstuk 7 Conclusies.....	72
7.1 Inleiding.....	72
7.1.1 Conclusie beleid	72
7.1.2 Conclusie samenwerking	73
7.1.3 Conclusie prestatieafspraken.....	73
7.2 Discussie.....	74
7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	75
Reflectie.....	77
Literatuur.....	79
Theoretisch kader	79
Literatuur Praktijkcases.....	80
Websites	82
BIJLAGE 1: Vragenlijst.....	83
BIJLAGE 2: Overzicht Interviews casestudies	84

Samenvatting

De manier waarop we in Nederland over zorg denken is veranderd. We zien het krijgen van zorg als vanzelfsprekend. De mogelijkheden op medisch gebied zijn ook steeds groter geworden en onze wensen en eisen houden daar gelijke tred mee. Met de uitbreiding van het zorgstelsel zijn de overheidskosten sinds het begin van deze eeuw gestegen. De overheid is in 2006 begonnen met een grootschalige hervorming van de zorg om meer grip te krijgen op de zorgkosten. Op 1 januari 2015 zijn de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning) en de Wlz (Wet langdurige zorg) van kracht geworden. Deze wetten scheiden de budgetten voor wonen en zorg. Uit de nieuwe wetgeving vloeit voort dat mensen minder snel een indicatie krijgen voor een plaats in een verzorgings- of verpleeghuis. Ook zijn de kosten van een woonvoorziening voor een verblijf in een verzorgings- of verpleeghuis daar niet automatisch meer bij ingecalculeerd. Het gevolg is dat mensen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen en de zorg die eventueel nodig is thuis wordt ontvangen. Ouderen vormen de grootste groep die de gevolgen ondervinden van het langer zelfstandig blijven wonen.

Het Rijk heeft de uitvoering van Wmo 2015 aan gemeenten opgedragen vanuit het standpunt dat de zorg het best dicht bij de mensen die het betreft geregeld kan worden. De ontwikkeling dat met name ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen heeft echter ook gevolgen voor de manier waarop woningcorporaties met hun bezit om moeten gaan. De woningcorporatie is voor de gemeente van oudsher een belangrijke partner. De woningcorporatie wordt geacht mee te denken over de opgaven. Dient ouderen een woning te bieden waar zij de zorg die zij nodig hebben kunnen ontvangen. Dient oplossingen te vinden voor de specifieke woningproblematiek die de zorg voor ouderen met een lichamelijke of psychische beperking met zich meebrengt en voor te sorteren op de vraag naar een voldoende geschikte voorraad in de toekomst.

Dit onderzoek richt zich op de manier waarop de woningcorporatie en de gemeente de nieuwe wetgeving implementeren en hoe zij samen invulling geven aan de gedachte van de wetgever dat burgers langer zelfstandig blijven wonen en dat zij daarin door medeburgers worden ondersteund. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: **Op welke manier implementeren woningcorporatie en gemeente de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen? Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de praktijk van de woningcorporatie die in verschillende contexten met de gemeente aan deze opgave werkt.** Zodoende moet dit onderzoek aanknopingspunten bieden die kunnen bijdragen aan het maken van afspraken over de huisvesting van ouderen met een zorgvraag.

De woningcorporatie en de gemeente hebben beiden een door de Wmo 2015 en de Woningwet ingekaderde opgave in het langer zelfstandig wonen. Voor dit onderzoek is een casestudie uitgevoerd naar de werkwijze bij woningcorporatie Laurentius en de gemeente Breda, woningcorporatie QuaWonen en de gemeente Krimpen aan den IJssel en woningcorporatie Havensteder en de gemeente Rotterdam. De casestudies zijn met elkaar vergeleken op grond van een theoretisch kader dat is gebaseerd op theorieën over interorganisatorische samenwerking uit de economische- en

managementliteratuur. Interorganisatorische samenwerking is als perspectief gekozen omdat op die manier de afhankelijkheidsrelatie en samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente en de kansen en problemen die zich daarbij voordoen beter begrepen kunnen worden.

De onderzochte woningcorporaties en gemeenten zijn allen van mening dat de ontwikkeling dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen een positieve ontwikkeling is. Er is wel een verschil in benadering van de opgave, en de rol die die organisaties voor zichzelf en voor elkaar zien, geconstateerd. Zo roept dit onderzoek de vraag op of gemeenten en woningcorporaties het begrip 'zelfstandig wonen' op dezelfde manier uitleggen. Dit valt af te leiden uit de manier waarop de verschillende gemeenten en woningcorporaties invulling geven aan wat zij zien als geschikte woonruimte, verhuisbeleid, beleid ten aanzien van woningaanpassingen, en de risico's die een gebrek aan (mantel)zorg met zich mee kan brengen voor bijvoorbeeld de brandveiligheid van de woning en het aangrenzend vastgoed.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de interorganisatorische samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten ook bepaald wordt door factoren die mede aanleiding hebben gegeven tot een verandering in de Woningwet. In twee van de drie cases was een nieuwe start gemaakt als gevolg van financieel mismanagement bij de woningcorporaties. Hoewel alle drie de woningcorporaties recentelijk een reorganisatie hebben doorgemaakt, was de omvang in 2 van de cases dermate groot, dat er weinig speelruimte overbleef. Door een sterke focus op de interne organisatie van de woningcorporaties, en beperkte financiële middelen is het voor de gemeente moeilijker om de eigen doelen te realiseren. Vooralsnog proberen betrokken gemeenten hun doelen langs andere weg te realiseren, en wordt omwille van de samenwerkingsrelatie de lat niet te hoog gelegd. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of dit de komende jaren wordt bijgesteld, en wat de eventuele effecten op de samenwerkingsrelatie zijn.

Eén van de nadelen van casestudies is dat niet altijd goed te ontrafelen is of de lokale situatie van doorslaggevend belang is of niet. In Krimpen aan de IJssel was geen sprake van financieel mismanagement, en er spreekt continuïteit uit de manier waarop QuaWonen en de gemeente samen de woonvisie ontwikkelen en omzetten in beleid. Beiden verwoorden een zelfde visie dat zelfstandig wonen ook zelfredzaamheid impliceert. Dit vertaalt zich ook in prestatieafspraken en beleid. In deze casus worden vanuit de gemeente burgerinitiatieven ondersteund waardoor aan oudere bewoners jaarlijks gevraagd wordt wat ze nodig hebben om zelfstandig te blijven wonen. QuaWonen ondersteunt haar bewoners door bij een verhuishwens uitdrukkelijk geschikte woonruimte aan te (willen) bieden in dezelfde buurt zodat het sociale netwerk zoveel mogelijk intact blijft. Tegelijk roept deze casus de vraag op of een dergelijke beleidsuitvoering niet ook makkelijker is vanwege de schaal van de gemeente. Krimpen aan de IJssel kent vooralsnog veel minder grootstedelijke problematiek dan Breda en vooral Rotterdam. Volgens Havensteder is er voldoende geschikte woonruimte, maar is deze vaak niet beschikbaar in dezelfde buurt of in een buurt waar de voorkeur naar uitgaat. Zowel Laurentius als Havensteder hanteren een beleid waarbij niet in de buurt maar op stadsniveau naar geschikte woonruimte wordt gezocht. Daar waar in Krimpen aan den IJssel het idee leeft dat menging

van doel- en leeftijdsgroepen de zelfstandigheid bevordert, tracht Breda dit door spreiding te bereiken terwijl het beleid in Rotterdam clustering in de hand werkt.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de woningcorporaties bij de uitvoering van de opgave een regierol van de gemeente verwachten. Een actuele, richtinggevende woonvisie wordt daarbij cruciaal geacht. De woonvisie dient dan als leidraad voor investeringen in woningaanpassingen, het op peil houden van het aantal geschikte woningen en ervoor zorgen dat de geschikte woningen op de juiste locatie staan. Het gemiddelde bezit van Laurentius, QuaWonen en Havensteder verschilt qua typologie (groot resp. complexbouw, eengezinswoningen en meergezinswoningen). Dit roept de discussie op in hoeverre het wenselijk en rendabel is te investeren in het geschikt maken van de bestaande voorraad. Complexbouw is eenvoudiger en goedkoper aan te passen dan, de vaak wat oudere, meergezinswoningen. De investeringsafweging wordt door woningcorporaties en gemeenten op stedelijk niveau gemaakt. Met name in de grotere steden Rotterdam en Breda kan het in de praktijk zo zijn dat zelfstandig blijven wonen een verhuizing naar buiten de huidige woonwijk betekent. De gemeenten zijn echter ook van mening dat het behoud van het netwerk van essentieel belang is voor het zelfstandig kunnen blijven. Bij verhuizing naar een andere wijk is de kans groter dat het bestaande netwerk uiteen valt en zo de zelfredzaamheid in het geding komt. Het gemeentelijk beleid in de toewijzing van woningaanpassingen in individuele gevallen speelt dan ook een grote rol bij het zelfstandig kunnen blijven als de woning niet meer geschikt is. Het maken van afspraken over het toewijzen van individuele aanpassingen door de gemeente versus het aanpassen van de voorraad door de woningcorporaties kan verbeterd worden wanneer de gemeente regie voert in de afstemming tussen het woonbeleid en het beleid rondom de uitvoering van de Wmo2015 .

Tot slot blijkt dat bij de huisvesting van ouderen met een zorgvraag in eerste instantie gedacht wordt aan oplossingen gerelateerd aan lichamelijke beperkingen. Maar omdat er steeds meer ouderen met een vorm van dementie zelfstandig zullen blijven wonen ligt er een opgave om de vraag en behoeftes van deze groep in beeld te brengen en te vertalen naar praktische oplossingen.

Hoofdstuk 1 Wonen en Zorg

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van het onderzoek. Allereerst wordt de maatschappelijke relevantie van het onderwerp en de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek beschreven. Na de doelstelling en de formulering van de centrale vraag wordt de onderzoeksaanpak en -methode uiteen gezet.

1.2 Maatschappelijke relevantie: veranderingen in wonen en zorg

De manier waarop we over zorg denken is aan verandering onderhevig. Met het stijgen van de welvaart zijn we het krijgen van zorg steeds vanzelfsprekender gaan vinden. De mogelijkheden zijn steeds groter en onze eisen en wensen houden daar gelijke pas mee. We zien het krijgen van zorg niet meer als een gunst, artsen niet meer als onaantastbaar en we zijn ook steeds meer gewend de zorg te krijgen op een manier en in een omgeving die het best past in ons eigen levensritme. Dat stelt onze maatschappij voor vraagstukken en dilemma's. Zo is er op medisch gebied veel meer mogelijk dan voor de individuele burger al dan niet met een bijdrage van de staat financieel is op te brengen. Een doorsnee gezin betaalt nu bijna een kwart van het inkomen aan de zorg. Dit kan oplopen tot bijna de helft van het inkomen als de vraag om zorg net zo hard blijft doorgroeien als de afgelopen 10 jaar (ministerie VWS, 2012).

Met de uitbreiding van het zorgstelsel zijn de kosten voor de overheid gestegen. Om meer grip te krijgen op de uitgaven voor de gezondheidszorg is de overheid in 2006 begonnen grootschalige hervormingen door te voeren door de invoering van een nieuw zorgstelsel. Deze hervormingen werden noodzakelijk geacht vanuit budgettair oogpunt, omdat we sinds de jaren '50 van de vorige eeuw elk jaar meer aan de zorg uitgeven. De afgelopen 10 jaar stegen de zorgkosten met 4,4% per jaar tot € 67 miljard, 13,2% van het Bruto Binnenlands Product. Met name de uitgaven voor de langdurige zorg zijn hier debet aan (ministerie VWS, 2012). Ook in de ons omringende landen stijgen de zorgkosten. Maar in verhouding tot de ons omringende landen heeft Nederland relatief veel verzorgings- en verpleeghuizen. Kosten voor zorg (en tot 1-1-2015 voor verblijf) in deze voorzieningen vallen onder de noemer langdurige zorg en werden (en worden deels nog steeds) door de overheid gefinancierd. Dat is een verschil met de ons omringende landen waar veel meer zorgkosten door mensen zelf moet worden opgebracht. In tegenstelling tot de ons omringende landen, waar men ook met vergrijzing te maken heeft, moet de piek van de vergrijzing nog komen. Nederland kan bovenop de al gestegen zorgkosten dan ook nog een toename van de vraag naar langdurige zorg verwachten. Bij ongewijzigd beleid zouden de zorgkosten in Nederland in 2050 ruim 3x zwaarder op de begroting drukken dan in bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk (ministerie VWS, 2012).

Hoeveel geld er aan de zorg wordt besteed is uiteindelijk een politieke keuze. Een keuze tussen óf de kosten voor de zorg verminderen of andere overheidsuitgaven verminderen. Die keuze hangt nauw

samen met de gedachte die we hebben over onze verzorgingsstaat. De socioloog Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990) onderscheidt in Europa drie vormen: de liberale, de sociaal-democratische en corporatistische landen. Nederland schuift op naar liberaal maar valt volgens deze indeling vooralsnog het best te classificeren als een sociaal-democratische verzorgingsstaat die zich kenmerkt door het klein houden van inkomensverschillen, voor iedereen toegankelijke collectieve voorzieningen en hoge arbeidsparticipatie.

Om de zorguitgaven terug te dringen zijn een aantal maatregelen al genomen. Zo is de regeling voor de langdurige zorg ingrijpend herzien met het van kracht worden van de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning) per 1-1-2015. Deze wet maakt bijvoorbeeld de eigen bijdrage voor een verblijf in een voorziening inkomensafhankelijk. Ook gelden er hogere eisen om in aanmerking te komen voor intramurale en langdurige zorg. Het gevolg hiervan is dat met name ouderen met een zorgvraag, die voorheen naar een verzorgings- of verpleeghuis verhuisden, langer zelfstandig blijven wonen. Door wijziging van de zorgwetgeving zijn een aantal taken van het rijk overgedragen naar de gemeente. Zo is de gemeente verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning die nodig is om zelfstandig te kunnen blijven. De groep mensen die al gebruik maakte van door de gemeente geleverde maatschappelijke ondersteuning is hierdoor gegroeid. Gemeenten, die net als de regering van mening zijn dat de zorg zo dicht mogelijk bij de mensen die het betreft georganiseerd moet worden, zijn zoekende naar manieren om de zorg op wijkniveau vorm te geven.

Het langer zelfstandig blijven wonen dat voortvloeit uit de Wmo 2015 impliceert raakvlakken met het woonbeleid. Langer zelfstandig blijven wonen betekent bijvoorbeeld dat er voldoende geschikte maar ook betaalbare woningen nodig zijn. Oude zorgcomplexen krijgen nieuwe functies. Vraag en aanbod kunnen uit de pas gaan lopen door stagnerende doorstroming. Ouderen zijn namelijk niet heel actief op de woningmarkt. In 1995 verhuisden er 65 van de 1.000 65-plussers; in 2011 waren dit er maar 48. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) (2014) stelt dat de doelstelling van het rijk om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen (zorgbeleid), derhalve op gespannen voet staat met het woonbeleid dat gericht is op de doorstroming op de woningmarkt. De lage verhuismobiliteit van ouderen vormt een obstakel voor huishoudens die nog aan het begin van hun wooncarrière staan omdat ouderen niet geneigd zijn om te verhuizen nadat hun kinderen uit huis zijn gegaan.

Op het gebied van het woonbeleid is de woningcorporatie een belangrijke partner van de gemeente voor met name de huisvesting van sociaal kwetsbare doelgroepen. Waar de opgave voor de gemeente in eerste instantie door wijziging in de zorgwetgeving is ingegeven, benadert de woningcorporatie die in eerste instantie vanuit de woningvoorraad. Regelgeving over het functioneren van woningcorporaties is neergelegd in de Woningwet. Als gevolg van financieel mismanagement bij enkele woningcorporaties is de Woningwet recentelijk zodanig aangepast dat de bewegingsvrijheid voor woningcorporaties sterk is terug gebracht. Aan de gemeente is een toezichhoudende en controlerende taak gegeven. In het regeerakkoord Rutte 2 (Bruggen slaan, 2012, bladzijde 33) is ten aanzien van het werkterrein van toegelaten instellingen opgenomen: "Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. Hun taak brengen we terug tot het

bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed.”

De hierboven geschetste ontwikkelingen maken dat het voor zowel de woningcorporatie als de gemeente een zeer dynamische tijd is. Een tijd die door maatschappelijke veranderingen op het gebied van zorg en het schuiven van verhoudingen tussen gemeente en (maatschappelijke) organisaties wordt gekenmerkt en die alle partijen noopt tot het bijstellen van doelen en herbezinning op gemaakte afspraken en werkwijzen.

1.3 Wetenschappelijke relevantie: een gezamenlijke opgave voor woningcorporatie en gemeente

De vorige paragraaf laat zien dat niet alleen de Wmo 2015 maar ook de gewijzigde Woningwet een belangrijke rol gaat spelen bij het langer zelfstandig wonen omdat de Woningwet de verhoudingen tussen woningcorporatie en gemeenten verandert en afspraken minder vrijblijvend maakt. Het is goed denkbaar dat afspraken tussen gemeente en woningcorporatie op het gebied van wonen en zorg een steeds prominentere plaats krijgen in prestatie- of samenwerkingsafspraken. De combinatie Wonen en Zorg krijgt al geruime tijd aandacht in de vakliteratuur. Veel publicaties die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, geven een analyse van de problematiek en bieden aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen, samenwerkingsvormen, rollen en verdienmodellen. Die informatie gaat over het algemeen uit van het perspectief van de gemeente. De gemeente heeft immers de uitvoering van de Wmo door het Rijk overdragen gekregen zodat de zorg dicht bij de burger georganiseerd kan worden. Er is nog weinig vergelijkend onderzoek gedaan naar de gevolgen die de nieuwe zorgwetgeving in relatie tot de Woningwet voor woningcorporaties heeft gehad. Zoals in de vorige paragraaf gesteld, hebben zowel de gemeente als de woningcorporatie een opgave bij het langer zelfstandig kunnen blijven wonen van ouderen met een zorgvraag. Formeel zijn beide organisaties aan elkaar verbonden door bepalingen in de Wmo 2015 en de Woningwet. Dit onderzoek handelt vanuit de afhankelijkheidsrelatie die er is tussen woningcorporatie en gemeente. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie over interorganisatorische samenwerking uit de economische- en managementliteratuur. Interorganisatorische samenwerking is als perspectief gekozen omdat op die manier de afhankelijkheidsrelatie en samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente en de kansen en problemen die zich daarbij voordoen beter begrepen kunnen worden. De informatie die over dit onderwerp is gevonden had veelal betrekking op concurrentiestrategieën tussen private partijen. Bij de samenwerking tussen woningcorporatie en gemeenten is echter geen sprake van een relatie tussen private partijen. Er is zelfs geen sprake van een zuivere publiek-private samenwerking omdat de wettelijke regels voor die samenwerking niet voor andere publiek-private samenwerkingen gelden. Partijen maken echter wel formele afspraken met elkaar. Als zodanig kan de woningcorporatie als een contractpartner van de gemeente worden gezien. Het tot stand komen van die afspraken en de handhaving ervan is echter aan eigen regels gebonden. De woningcorporatie is een private partij in die zin dat ze een zelfstandige bedrijfsvoering heeft maar ze heeft een beperkte vrijheid van

bedrijfsactiviteit (VNG, 2013). Dit onderzoek vertaalt de gevonden literatuur naar de praktijk van woningcorporaties en gemeenten.

1.4 Doelstelling van dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de manier waarop woningcorporaties en gemeenten de wetgeving implementeren die beoogt vorm geven aan de wens van de wetgever dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. Het is de bedoeling te onderzoeken welke relatie er bestaat tussen het beleid van de woningcorporatie en de gemeente, of en hoe beide organisaties op raakvlakken de samenwerking vorm geven en tot welke prestatieafspraken dit leidt. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de uitkomsten kunnen bijdragen aan het maken van afspraken tussen woningcorporatie en gemeente over de huisvesting van met name ouderen met een zorgvraag. Deze geformuleerde doelstelling heeft een wetenschappelijke en een praktijkgerichte doelstelling in zich. **De wetenschappelijke doelstelling is om inzicht te verkrijgen in de aspecten die een rol spelen bij de wijze waarop woningcorporaties en gemeenten vanuit hun afzonderlijk perspectief invulling geven aan hun gezamenlijke opgave inzake de implementatie van de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. De praktijkgerichte doelstelling is om een bijdrage te leveren aan het vermogen van woningcorporaties en gemeenten om gemeentebreed afspraken te maken die tot doel hebben mensen met een zorgvraag langer zelfstandig te laten wonen buiten de beschermde omgeving van verzorgings- en verpleeghuizen.**

1.5 Centrale vraag van dit onderzoek

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Op welke manier implementeren woningcorporatie en gemeente de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen?

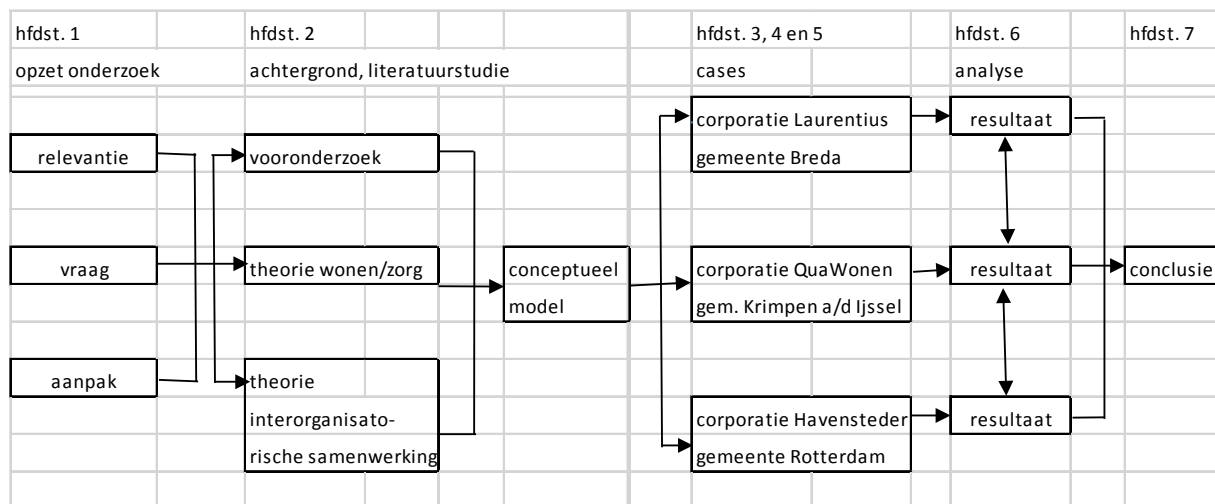
De volgende deelvragen zijn geformuleerd om de hoofdvraag te beantwoorden:

- Hoe verhoudt het beleid van de woningcorporatie zich tot dat van de gemeente voor wat betreft het zelfstandig wonen van ouderen met een (toekomstige) zorgvraag?
- Welke samenwerking is er tussen woningcorporatie en gemeente over de huisvesting van ouderen met een zorgvraag?
- Welke prestatieafspraken worden tussen woningcorporatie en gemeente over de huisvesting van ouderen met een zorgvraag gemaakt?

1.6 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is een kwalitatief en een exploratief onderzoek naar de problematiek, achtergronden, beleid, ideeën en ervaringen die woningcorporaties en gemeenten hebben om uitvoering te geven aan

de huisvestingsopgave die voortvloeit uit de nieuwe zorgwetgeving waar één van de consequenties van is dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. Volgens onderstaand onderzoeksmodel richt de eerste fase zich vooral op het vinden van relevante informatie en het concretiseren van de onderzoeksvraag door middel van een vooronderzoek bestaande uit verkennende gesprekken met professionals bij kennisinstituten, woningcorporaties en gemeente. Door vervolgens de vakliteratuur te bestuderen is er een theoretisch kader gevormd. Dit theoretisch kader is gebruikt voor het tweede deel van het onderzoek, de casestudies. Voor de casestudies is allereerst een bureauonderzoek naar de achtergrond en relevante beleidsinformatie van de organisatie gedaan. Daarna zijn per organisatie één of meerdere medewerkers geïnterviewd. De medewerkers zijn geselecteerd om hun betrokkenheid bij zowel besluitvorming op strategisch niveau (binnen de organisatie en in de samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie) als bij de uitvoering.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

1.7 Theoretisch kader

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van theoretische concepten uit de economische- en managementliteratuur om te pogen de afhankelijkheidsrelatie tussen woningcorporatie en gemeente beter te begrijpen. Op grond van het onderzoek van Van der Zaal (1997), die in de theorieën over organisaties twee stromingen onderscheidt, namelijk organisatietheorieën en omgevingstheorieën, is het door hem zogenoemde “inside/out”- en het “outside/in”-perspectief als uitgangspunt genomen. Deze theorieën over interorganisatorische samenwerking duiden de relatie van een organisatie ten opzichte van zijn omgeving en andere organisaties. Zo is de resource-dependency benadering van Pfeffer en Salancik (2003) een voorbeeld van een theorie die handelt over de relatie tussen organisaties en hun omgeving. Zij geven daarbij aan dat er ook enig inzicht nodig is in de context van de individuele organisaties. Om deze context te duiden is aansluiting gezocht bij de DESTEP-factoren van Kotler (www.slideshare.net): demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politiek/juridische factoren. Vervolgens zijn met name de ACF-theorie (het Advocacy

Coalition Framework) van van Sabatier en Jenkins-Smith (in de Gooijer, 2009) en de IAD-theorie (Institutional Analysis and Design framework) van Elinor Ostrom (Ostrom et al., 1999) gebruikt om inzicht te krijgen in het handelen van actoren. Dit heeft geleid tot een conceptueel model dat vervolgens gebruikt is voor de casestudie.

1.8 Onderzoeksmethode

De onderzoeksoptiek richt zich op het handelen van woningcorporaties en gemeenten bij het in de praktijk brengen van de huisvestingsopgave die volgt uit de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. Voorafgaand aan het schrijven van het theoretisch kader is een vooronderzoek gedaan. In het vooronderzoek is breed georiënteerd op het onderwerp en zijn enkele gesprekken met professionals en mensen uit de doelgroep gevoerd. Dit vooronderzoek heeft mede geleid tot het theoretisch kader in hoofdstuk 2. Om de inzichten uit hoofdstuk 2 te toetsen is een casestudie uitgevoerd. Het theoretisch kader is gebruikt om gericht informatie te verzamelen en diende als leidraad bij de interviews die zijn gehouden in mei en juni van 2015. Er is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde interviewmethode. Dat wil zeggen dat de vragen (zie bijlage 1) gebruikt zijn als manier om het gesprek te leiden en de gewenste onderwerpen aan bod te laten komen. Aan de hand van relevante (beleids)stukken van zowel de woningcorporatie als de gemeente (woonvisie, meerjarenplannen, jaarplannen, jaarverslagen, websites, prestatie- en andere schriftelijk vastgelegde afspraken) is een beeld ontstaan van het werkveld van de organisatie. Daarbij heeft het onderzoek zich toegespitst op de vraag op welke manier de woningcorporatie en de gemeente de wetgeving implementeren die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. In de (beleids)stukken is met name gekeken naar de wijze waarop de woningcorporaties de werkomgeving ervaren, welke uitdagingen zij zien en wat wel en niet tot de opgave wordt gerekend. Welke manieren zien zij om de organisatie te versterken en wat verwachten zij van de gemeente. In de onderzochte casussen zijn tussen gemeente en woningcorporatie prestatieafspraken gemaakt. Zodoende geven de interviews meer inzicht in de wijze waarop de schriftelijk vastgelegde afspraken tot stand zijn gekomen. Hier leveren de gesprekken die met de gemeente zijn gevoerd ook een belangrijke bijdrage. Met name door de interviews is getracht meer inzicht te krijgen in de mate van bereidheid tot het maken van afspraken. Gedurende de periode dat de interviews zijn afgenomen heeft nieuw onderzoeksmateriaal en een aantal (informele) gesprekken die zijn gevoerd en bijeenkomsten die zijn bijgewoond vanuit de dagelijkse praktijk als beleidsadviseur bij de gemeente Rotterdam de inzichten verder aangescherpt.

1.9 Over het doen van kwalitatief onderzoek

Bij het doen van casestudies kan op verschillende manieren worden gekeken naar de manier waarop kennis wordt verkregen (Yazan, 2015). Deze verschillende manieren zijn ingegeven door wetenschapsfilosofische opvattingen. Een bekende opvatting in het doen van casestudie onderzoek, is die van Yin. De opvattingen van Yin gaan uit van een positivistische benadering in het doen van casestudies. Vanuit dit perspectief wordt geprobeerd tot een zo objectief mogelijke benadering van de

cases te komen. Yin benadrukt zodoende de validiteit en de generaliseerbaarheid van de resultaten. Van meer recentere datum is de opvatting die voortvloeit uit het werk van Stake en Merriam die benadrukken dat kwalitatief onderzoek uitdient te gaan van de wetenschapsfilosofische aanname dat de werkelijkheid wordt geconstrueerd door individuen in interactie met hun sociale werelden. In dit onderzoek wordt in lijn met deze constructivistische opvatting, uitgegaan van de gedachte dat er geen objectief waarneembare werkelijkheid is, maar dat er altijd sprake is van een geïnterpreteerde werkelijkheid. Dit betekent ook dat de interpretatie van persoon tot persoon kan verschillen (Yazan, 2015).

Anders dan in casestudie onderzoek dat in de traditie van Yin plaats vindt, zijn concepten uit het conceptueel model als 'sensitiserende concepten' gebruikt tijdens de analyse van de data (Kelle, 2010). Dat wil zeggen dat de concepten niet nauwkeurig zijn te definiëren om rechtstreeks toetsbare hypothesen op te baseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het concept 'zelfstandig wonen'. Ook concepten die 'common sense' weerspiegelen zijn te beschouwen als heuristische concepten zoals bijvoorbeeld 'appartementen'. Het gebruik van sensitiserende concepten is belangrijk omdat het beschouwd kan worden als een heuristisch instrument dat helpt om empirische fenomenen te duiden.

Conform de traditie van het constructivisme vindt geen validatie plaats, maar is geprobeerd om voldoende details te geven om na te gaan of een conclusie terecht is (Yazan, 2015). Vanwege mijn werk als beleidsadviseur bij de gemeente Rotterdam heb ik een goed inzicht in de complexiteit van de problematiek en dit heeft zeker geholpen bij het begrijpen van de manier waarop gemeenten en woningcorporaties de praktijk samen vorm geven. Tegelijkertijd bleek het lastig om daardoor voldoende afstand te nemen tot de casus van Rotterdam. Goede feedback en discussie met anderen bleek daarin belangrijk. Ook de keuze voor de cases Breda en Krimpen bleken belangrijk, omdat de casus Breda enerzijds parallellen heeft met de casus Rotterdam, en anderzijds de casus Krimpen aan den IJssel voldoende afwijkend was van de cases Breda en Rotterdam om bepaalde empirische aspecten als de invloed van financieel mismanagement en het belang van grootstedelijke problematiek te kunnen duiden.

1.10 Selectie cases

Het benodigde inzicht in de praktijk is verkregen door een casestudie. Voor de casestudie zijn 3 woningcorporaties geselecteerd. Er is voor woningcorporaties gekozen die op een aantal vlakken van elkaar verschillen. Er is geselecteerd op verschillen in de omvang van de woningvoorraad. Ook is gekeken van welk type woningen de woningcorporatie veel bezit heeft. Daarbij is het inwoneraantal van de gemeente en de fysieke ligging van het bezit in de stad bepalend geweest naast de positie van de woningcorporatie ten opzichte van de gemeente en andere woningcorporaties. Er is voor gekozen om per gemeente steeds de relatie tussen één woningcorporatie en de gemeente te onderzoeken.

woningcorporatie	woningen/type	ligging bezit	positie t.o.v. andere partijen
Laurentius	8.000 complexbouw	Breda e.o. verdeeld over stad	2 in omvang vergelijkbare corporaties middelgrote gemeente (G34)
QuaWonen	8.500 Eengezinswo- ningen	Krimpenerwaard, vnl. Krimpen a/d IJssel	grootste sociale verhuurder kleine gemeente
Havensteder	45.000 Meerlaagse woningen	rond centrum, R'dam-zuid en Capelle a/d IJssel	1 v.d. 4 in omvang vergelijkbare corporaties grote gemeente (G4)

Tabel 1: selectie corporaties

Woningcorporatie Havensteder

Havensteder is een grote woningcorporatie in de gemeente Rotterdam met ongeveer 45.000 woningen in bezit. Veel van de woningen staan in oude stadswijken en zijn meerlaagse woningen. Het bezit staat zowel op de noordelijke- als op de zuidelijke maasoever. Een klein deel van het bezit staat in Capelle aan den IJssel. Havensteder is één van de 4 in omvang vergelijkbare woningcorporaties in de gemeente. Havensteder is één van de 7 woningcorporaties waar de gemeente Rotterdam prestatieafspraken mee maakt.

Havensteder heeft, in tegenstelling tot QuaWonen en, sterker dan Laurentius, te maken met grootstedelijke problematiek. Het woningbezit is aanzienlijk groter dan dat van de andere twee woningcorporaties. Het bezit ligt voornamelijk in de gemeente Rotterdam. Landelijk gezien heeft Rotterdam een relatief jonge bevolking. De vergrijzing ligt 6% lager dan het landelijk gemiddelde. De grootste vergrijzingsgolf wordt in 2030 verwacht. De gemeente Rotterdam kent, in tegenstelling tot de andere gemeenten, een grote sociale woningvoorraad.

Woningcorporatie QuaWonen

QuaWonen is een woningcorporatie die werkzaam is in de Krimpenerwaard met een totaal van 8.500 woningen. Het grootste deel van het bezit ligt in Krimpen aan den IJssel en is verder verspreid over de Krimpenerwaardgemeenten Bergambacht, Nederlek, Schoonhoven, Vlist en Ouderkerk. QuaWonen is de grootste actieve sociale verhuurder in Krimpen aan den IJssel. Het bezit kenmerkt zich door het grote aantal eengezinswoningen.

QuaWonen ligt tegen de gemeentegrens van Rotterdam aan maar heeft nauwelijks te maken met grootstedelijke problematiek. De omvang van het bezit is vergelijkbaar met dat van Laurentius maar verschilt in typologie. In tegenstelling tot Havensteder en Laurentius is QuaWonen de enige woningcorporatie waar de gemeente prestatieafspraken mee maakt. De gemeente Krimpen aan den

IJssel is de grootste van de Krimpenerwaardgemeenten met relatief veel ouderen. De vergrijzing neemt hier veel sneller toe dan in bijvoorbeeld Rotterdam.

Woningcorporatie Laurentius

Laurentius is één van de woningcorporaties die actief is in de gemeente Breda. Het bezit beslaat ongeveer 8.000 woningen waarvan veel zich in complexen bevinden. Laurentius heeft ook bezit in meerdere kleinere kernen rondom Breda. Laurentius is geen 'ouderenhuisvester' maar het overgrote deel van de woningen is bestemd voor ouderen. Laurentius is één van de woningcorporaties waar de gemeente Breda prestatieafspraken mee maakt.

Laurentius is werkzaam in een gemeente die qua inwoneraantal tussen Rotterdam en Krimpen aan den IJssel in ligt. Breda heeft enigszins te maken met grootstedelijke problematiek. De vergrijzing in de gemeente is gelijk aan die van het landelijk gemiddelde en ligt daarmee hoger dan in Rotterdam maar lager dan in Krimpen aan den IJssel.

1.11 Methodische afbakening

De wijze waarop de woningcorporatie en de gemeente invulling geven aan een gezamenlijke opgave kan beschouwd worden als interorganisatorische samenwerking. Onder interorganisatorische samenwerking wordt in dit onderzoek verstaan: *De samenwerking tussen organisaties om individuele en gezamenlijke doelstellingen te bereiken.* Het onderzoek beperkt zich tot de raakvlakken die voortvloeien uit het beleid dat woningcorporatie en gemeente voeren met betrekking tot het langer zelfstandig wonen van ouderen met een zorgvraag. Specifiek wordt in dit onderzoek het beleid bedoeld dat voortvloeit uit de wetgeving op het gebied van wonen en zorg. Omdat het maken van afspraken over het wonen voorgeschreven wordt door de Woningwet zijn in dit onderzoek de prestatieafspraken tussen woningcorporatie en gemeente onderzocht op relevantie. Per gemeente is steeds de relatie van één woningcorporatie met de gemeentelijke organisatie in beschouwing genomen.

1.12 Leeswijzer

De aanleiding van dit onderzoek en de onderzoeksdoel- en vraagstelling zijn te vinden in hoofdstuk 1. Om enig inzicht te geven in de thema's die spelen rondom de huisvesting van ouderen met een zorgvraag is in hoofdstuk 2 de doelgroep verkend en vervolgens de verhouding tussen woningcorporatie en gemeente en de recente wetswijzigingen verkend alvorens de relevante theorieën uiteen te zetten. De uitwerking van de cases is te vinden in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Deze hoofdstukken zijn als volgt opgebouwd. Na een samenvatting wordt allereerst kort ingegaan op het ontstaan en de achtergrond van de woningcorporatie. Daarna volgt een uiteenzetting van de beleidsuitgangspunten van de woningcorporatie en de gemeente op het gebied van wonen en zorg. Vervolgens wordt beschreven of, en hoe beide organisatie op basis van dit beleid samen werken aan

de opgave dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig kunnen wonen en welke afspraken ze daarover gemaakt hebben. Afrondend wordt, in het licht van het theoretisch kader, beschreven welke relatie er bestaat tussen de visie van de woningcorporatie en de gemeente en de manier waarop de implementatie van het langer zelfstandig wonen van ouderen met een zorgvraag wordt vorm gegeven in de gemeente. In hoofdstuk 6 worden cases met elkaar vergeleken, de deelvragen beantwoord en worden er aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Hoofdstuk 7 geeft antwoord op de centrale vraag waarna, tot slot, een reflectie volgt.

Hoofdstuk 2 Achtergrond en literatuurstudie

2.1 Inleiding

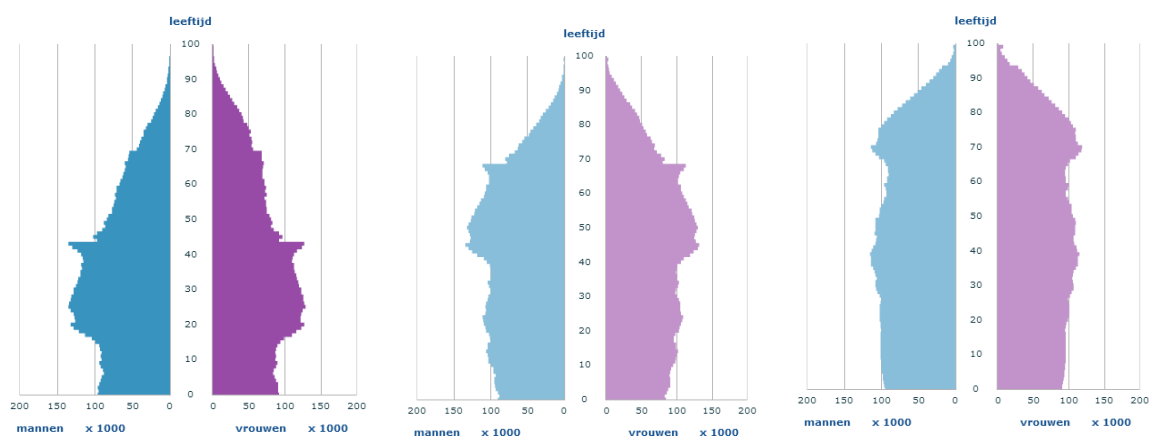
Hoofdstuk 2 geeft allereerst enige informatie over doelgroep ouderen met een zorgvraag omdat de activiteiten van de woningcorporatie en de gemeente uiteindelijk het faciliteren van deze groep tot doel heeft. In dit hoofdstuk wordt, alvorens de relevante theorieën uiteen te zetten, de verhouding tussen woningcorporatie en gemeente en de wijzigingen in de Wmo 2015 en Woningwet beschreven. De centrale vraag van dit onderzoek draait immers om de manier waarop woningcorporatie en gemeente de wetgeving implementeren die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. Om de centrale vraag, en de deelvragen, te kunnen beantwoorden is interorganisatorische samenwerking als uitgangspunt genomen bij het bestuderen van relevante theorieën die kunnen dienen om het empirisch onderzoek op de juiste manier te analyseren. In deze theorieën komen een aantal begrippen met regelmaat voor. De definities die in de literatuur worden gehanteerd hebben weliswaar dezelfde strekking maar zijn niet altijd gelijk. Om een eenduidig beeld te creëren is daarom gekozen om zo mogelijk (zie **Over het doen van kwalitatief onderzoek**) een eigen definitie van de begrippen weer te geven op een daarvoor in aanmerking komende plek in de tekst.

2.2 De doelgroep

Door onze hoge welvaart en hoog ontwikkelde medische technologie worden we haast allemaal oud en ook steeds ouder. Ouderen zijn volwassenen op wie het verouderingsproces grip heeft gekregen. Zo omschrijft Rudi Westendorp het in “Oud worden zonder het te zijn” (Westendorp, 2014). Veroudering, of oud zijn, meten wij meestal af aan jaren. De kalenderleeftijd wordt in onze samenleving gebruikt om te bepalen wanneer we volwassen zijn en wanneer we met pensioen gaan. Maar de kalenderleeftijd houdt niet altijd gelijke tred met de biologische leeftijd. Biologische veroudering gaat uit van de kwaliteit van lijf en hersenen. De kwaliteit van lijf en hersenen zou bij velen geen reden hoeven te zijn om op een vastgestelde leeftijd met pensioen te gaan. Aan die grens liggen eerder maatschappelijke redenen ten grondslag. Westendorp spreekt naast kalender- en biologische veroudering over maatschappelijke veroudering. Dat wil zeggen dat de omgeving waarin we leven van invloed is op de verschijningsvorm van veroudering. Aan de ene kant worden we door betere leefomstandigheden steeds gezonder en ouder, aan de andere kant volgen sociale en technische ontwikkelingen elkaar in zo'n hoog tempo op dat kennis en vaardigheden snel verouderen. Op latere leeftijd is het lastiger om die nieuwe kennis ons eigen te maken waardoor maatschappelijke veroudering optreedt. Het wegvallen van het netwerk, waardoor de kans in een sociaal isolement te raken groter wordt, kan ook als maatschappelijke veroudering worden gezien. Kalender-, biologische en maatschappelijke veroudering hangen dus met elkaar samen maar houden niet altijd gelijke tred. De grote vooruitgang op medisch gebied zorgt dat we steeds meer invloed kunnen uitoefenen op de biologische veroudering: we worden gezonder oud. Dat betekent dat we na onze pensionering nog zo'n 20 tot 30 jaar een andere invulling aan ons leven kunnen geven. Het vertragen van

maatschappelijke veroudering is dan een belangrijke factor om zelfstandig te kunnen blijven wonen en zelfredzaam te blijven.

Als het aandeel ouderen van de bevolking toeneemt is er sprake van vergrijzing. In Nederland is zo'n 16% van de totale bevolking is 65 jaar en ouder. Binnen die groep is 25 % 80-plus, zo'n 4% van de bevolking. Naar verwachting neemt het deel 80-plussers toe: de dubbele vergrijzing. Dat wil zeggen dat het aandeel oudere ouderen (75+) toeneemt. De mate van vergrijzing kan worden uitgedrukt in "de grijze druk": de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en het aantal personen van 20 tot en met 64 jaar. In 2012 was de grijze druk 27, dat wil zeggen dat er op elke honderd potentiële arbeidskrachten 27 65-plussers zijn (CBS, 2014).



Figuur 2: Bevolkingspiramide leeftijdsopbouw Nederland resp. 1990, 2015, 2040 (CBS, 2015)

Voor ouderen met een zorgvraag wordt vaak de term 'kwetsbaren' gebruikt. Ouderen zijn kwetsbaar wanneer er een disbalans is tussen draagkracht en draaglast. De draaglast betreft de last van de beperking/ziekte (een lichamelijke beperking, een psychische beperking zoals depressie of dementie, een verstandelijke beperking of een combinatie hiervan). De draagkracht heeft betrekking op de verschillende hulpbronnen om met de draaglast om te gaan (individuele hulpmiddelen, mantelzorg, financiële middelen). Bij zorg op latere leeftijd wordt vaak in eerste instantie gedacht aan lichamelijke beperkingen en niet direct aan psychische klachten. Maar volgens de website van de internationale Stichting Alzheimer Onderzoek lijden in Nederland rond de 200.000 mensen aan een vorm van dementie. De verwachting is dat het aantal dementerenden in 2050 zal zijn toegenomen tot ca. 410.000 .

Op dit moment huren ouderen nog vaak hun woning. Als zij langere tijd de woning hebben gehuurd dan is de huur relatief laag en de financiële stap naar een andere woning vaak groot. Wanneer zij in aanmerking kwamen voor huurtoeslag dan geldt m.i.v. 2016 de passendheidsnorm. Die houdt in dat corporaties aan ten minste 95% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een woning moet worden toegewezen met een huur onder de aftoppingsgrens (rond de € 600,-). In de praktijk kan dit

gaan betekenen dat ouderen (nog) minder snel geneigd zijn te verhuizen. De huidige generatie oudere huiseigenaren is volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (nog) weinig bereid te investeren in grote woningaanpassingen omdat dergelijke investeringen zich niet altijd vertalen in een verhoging van de waarde van hun woning. Woningcorporaties daarentegen kunnen de aangepaste huurwoning, wanneer deze vrijkomt, weer aan de doelgroep verhuren. Dat maakt investeren rendabeler (Planbureau voor de leefomgeving, 2013).

2.3 Verhouding woningcorporatie en gemeente

De toenemende groep mensen die (gezonder) ouder wordt vraagt om een woningvoorraad die inspeelt op de behoeften van die doelgroep qua woonwensen in zijn algemeenheid en het krijgen van zorg in het bijzonder. De woningen voor deze doelgroep zijn niet meer per definitie te realiseren in de traditionele complexen waar wonen en zorg in één pakket geregeld was. Veel ouderen met een zorgvraag blijven langer in een corporatiewoning wonen. Gemeenten zullen aan woningcorporaties vragen de woningvoorraad hierop aan te passen. Gemeenten worden geconfronteerd met leegkomend zorgvastgoed van onder ander woningcorporaties omdat er minder mensen zijn met een zorgindicatie voor verblijf. Er zal ook naar de gemeente gekeken worden voor het vinden van nieuwe bestemmingen voor deze complexen. Gemeenten zien daarnaast ook dat voorzieningen dreigen te verdwijnen die in de plinten zijn gesitueerd van de complexen die hun oorspronkelijke functie verliezen. Net nu zij vanuit de Wmo de zorgorganisatie op wijkniveau uitrollen over de stad. Het op peil houden van het voorzieningenniveau is daar een belangrijk onderdeel van.

De corporatiesector heeft een zware tijd achter de rug. Door financieel mismanagement heeft het vertrouwen in deze sector een knauw gekregen. Om het verlies op te vangen zijn woningcorporaties geconfronteerd met extra heffingen, zoals de verhuurdersheffing. Ook hebben woningcorporaties te maken met nieuwe wetgeving die regelt dat zij zich weer moeten beperken tot de kerntaak, het huisvesten van mensen met een laag inkomen en/of de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Woningcorporaties hebben minder te besteden en mogen minder investeren in projecten die het bestedingsbudget zouden kunnen verruimen. Voor sommige woningcorporaties betekende dit een grootschalige reorganisatie. Op investeringsgebied verwacht de overheid van woningcorporaties dat zij hun woningvoorraad verduurzamen maar en dat zij investeren in maatregelen die het mogelijk maakt om langer zelfstandig te blijven wonen. Aangezien het langer zelfstandig blijven wonen voortvloeit uit het beleid van de overheid zou het niet verwonderlijk zijn wanneer woningcorporaties hier op zijn minst een gezamenlijke verantwoordelijkheid van woningcorporaties en gemeenten zien. Ingegeven door de lange relatie die woningcorporaties en gemeenten hebben mag verondersteld worden dat beiden baat hebben bij samenwerking en afspraken willen maken over de aanpak van de opgave.

Echter, sinds de financiële verzelfstandiging van de corporaties in 1995 ¹ is de relatie tussen gemeente en woningcorporaties met regelmaat onderwerp van gesprek geweest. De intentie van het Rijk bij de bruteringsoperatie was dat de gemeente en woningcorporatie afspraken over de samenwerking zouden maken. Voor de gemeente is dat van belang om het volkshuisvestingsbeleid uit te kunnen voeren, voor de woningcorporatie om inhoud te geven aan haar maatschappelijk rol. In de praktijk zijn de ervaringen met de samenwerking wisselend geweest. Naast goede ervaringen heeft de praktijk ook uitgewezen dat er geen afspraken werden gemaakt, of afspraken niet worden nagekomen, er geen duidelijke woonvisie was of dat er slecht werd gecommuniceerd (VNG-adviescommissie Relatie gemeenten en woningcorporaties, 2013).

2.4Wmo 2015 en Woningwet

De Wet maatschappelijke ondersteuning regelt het aanbod van zorg- en welzijnsvoorzieningen dat de gemeente verstrekt aan mensen die ondersteuning nodig hebben. Huishoudelijke hulp, woningaanpassingen en vervoer naar dagactiviteiten zijn daar voorbeelden van. Nieuwe taken voor de gemeente zijn onder andere de dagbesteding en individuele begeleiding van mensen die zelfstandig wonen. Bij dagbesteding gaat het om gerichte activiteiten die bijdragen aan een zinvolle dagbesteding. Bij individuele begeleiding betreft het ondersteuning bij dagelijkse taken. Nieuw is ook het participatie-principe, dat wil zeggen dat de gemeente meer gaat kijken naar wat iemand zelf kan of met behulp van de omgeving, het netwerk, op kan lossen (CBS, 2014)

De wijzigingen in de zorgwetgeving hebben grote gevolgen voor de manier waarop woningcorporaties met hun bezit om moeten gaan. Niet alleen zal de gemeente aan hen vragen om met hen mee te werken aan het aanpassen van de voorraad aan de demografische ontwikkeling, maar het huisvesten van mensen met een zorgvraag brengt voor hen als huisbaas ook de nodige uitdagingen met zich mee. De woningcorporatie wordt geacht mee te denken met de gemeente over de opgaven; moet voldoen aan de vraag die er in een gemeente is naar ouderenhuisvesting; dient ouderen een woning te bieden waar zij de zorg die ze nodig hebben kunnen ontvangen; dient oplossingen te vinden voor de specifieke problematiek die de zorg voor ouderen met een lichamelijke of psychische beperking met zich meebrengt ten aanzien van de woning; en tegelijkertijd moet daarbij het welzijn van alle huurders in het oog worden gehouden en overlast worden voorkomen. Ook moet ze voorsorteren op de vraag naar een (geschikte) woningvoorraad voor de toekomst; en de gemeente mee helpen wijken kwalitatief op peil te houden of deze zodanig te herontwikkelen dat het voor iedereen prettig wonen is.

¹ Met het inwerkingtreden van de Wet Balansverkortung, beter bekend als de Bruteringswet (1995), is de verzelfstandiging van woningcorporaties verder uitgebreid. De Bruteringswet zorgde ervoor dat de financiële banden tussen de overheid en de corporaties sterk werden gereduceerd. In één keer zijn de financiële bijdragen die de rijksoverheid nog moest verstrekken op grond van de regelingen die vóór de Bruteringswet nog golden, verrekend met de restanten van de rijksleningen. Hiermee zijn aanzienlijke bedragen gemoeid geweest: 33 miljard gulden aan subsidies en 25 miljard gulden aan rijksleningen.¹² Voor het overige bleven overheidsbijdragen beperkt tot (meestal tijdelijke) stimuleringsubsidies.(corporaties in wonen, 2010)

De woningcorporatie en gemeente hebben, naast wijzigingen in de zorgwetgeving, ook te maken met wijzigingen in het ruimtelijk recht. De afgelopen jaren hebben woningcorporaties hun werkgebied fors uitgebreid. In de Herzieningswet (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, 2015), de wet die de Woningwet 1962 heeft gewijzigd, wordt het werkterrein van woningcorporaties die de status van toegelaten instelling hebben (weer) beperkt tot het bouwen, verhuren, beheren sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijk vastgoed. Hiermee wordt feitelijk weer inhoud gegeven aan het oorspronkelijke artikel 70 van de Woningwet:

‘Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.’

Door de herziene Woningwet verandert de relatie van de woningcorporatie met de gemeente in die zin dat de samenwerking minder vrijblijvend wordt. De commissie Hoekstra (2012) heeft het voorstel van de regering zo uitgewerkt dat woningcorporaties direct door gemeenten worden aangestuurd. In de Herzieningswet is geen sprake van een hiërarchische relatie tussen gemeente en woningcorporatie. Woningcorporatie en gemeente blijven zelfstandige organisaties. De woningcorporatie blijft verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering. Dat wil zeggen dat de woningcorporatie kan weigeren mee te werken als de gemeente vraagt om activiteiten die de financiële positie in gevaar brengt. Er is wel sprake van inhoudelijke sturing. De woningcorporatie draagt met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente. De gemeente wordt zo verplicht een woonvisie op te stellen die leidend is voor de activiteiten van de woningcorporatie. Heeft de gemeente geen woonvisie dan hoeft de woningcorporatie haar beleid niet af te stemmen op het gemeentelijk woonbeleid. Overigens is de vorm en inhoud van het volkshuisvestingsbeleid of de woonvisie niet aan regels gebonden. De basis is terug te vinden in de Grondwet (artikel 22, lid 2): “Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid”.

In de Handreiking Prestatieafspraken (2015) staat de corporatie, op basis van haar inzichten en bedrijfsvoering, een voorstel voor een (redelijke) bijdrage doet aan de gemeente (het bod). Dit bod gaat vergezeld van een financiële onderbouwing met zicht op de investeringsruimte die de corporatie heeft. Met dit bod wordt de gemeente (en de huurdersorganisaties) uitgenodigd tot het maken van prestatieafspraken. Hiermee hebben volgens de handreiking de prestatieafspraken, en de samenwerking van corporatie, huurdersorganisatie en gemeente hun wettelijke verankering gekregen. E.e.a. is neergelegd in artikel 44 Woningwet, lid 2: De corporatie verzoekt jaarlijks de gemeente en de huurdersorganisatie om prestatieafspraken te maken voor ten minste het eerstvolgende kalenderjaar. Een geschil dat het tot stand komen van prestatieafspraken in de weg staat kan worden voorgelegd aan de Minister (lid 4). De wettelijke regels voor de relatie tussen woningcorporatie en gemeente die zijn vastgelegd in de Woningwet gelden niet voor andere (publiek-private) samenwerkingsverbanden.

Zo zijn de afspraken die voortvloeien uit de samenwerking, en de handhaving daarvan, aan eigen regels gebonden.

2.5 Interorganisatorische samenwerking

De corporatie en de gemeente zijn organisaties. Een organisatie is geen geïsoleerd systeem. Organisaties gaan relaties aan en worden beïnvloed door hun omgeving. Het zijn daardoor sociale systemen en de interactie bepaalt tot op zekere hoogte ook het doen en laten van de mensen in de organisatie (Scott 1987 in: Van der Zaal 1997). Een organisatie is gericht op het bereiken van een doel of behoefte. Pfeffer en Salancik (2003) zien de organisatie als een coalitie van groepen en belangen die elk door collectiviteit iets proberen te bereiken met anderen, elk met eigen doelen en belangen.

Een organisatie wordt hier beschouwd als een coalitie van groepen actoren met een gezamenlijk belang die met anderen, die op hun beurt ook een belang hebben, door collectiviteit een bepaald doel proberen te bereiken.

Van der Zaal (1997) onderscheidt in de theorieën over organisaties twee stromingen: organisatietheorieën en omgevingstheorieën die hij respectievelijk het “inside/out”- en het “outside/in”-perspectief noemt. In organisatietheorieën staat in de eerste plaats het functioneren van de organisatie centraal (rekening houdend met de omgeving); in omgevingstheorieën gaat het in de eerste plaats om de omgeving van de organisatie (rekening houdend met het functioneren van de organisatie). In de organisatietheorie is de aandacht vanaf de jaren zestig verschoven naar het bestuderen van de organisatie in samenhang met de externe omgeving. In de omgevingstheorie wordt tot de jaren tachtig de externe omgeving als bepalend voor de individuele organisatie gezien. Toch zijn er dan al onderzoeken die het belang van interorganisatorische dynamiek aanhalen (van der Zaal, 1997). De resource-dependency benadering van Pfeffer en Salancik (2003) is een voorbeeld van een theorie die aangeeft dat er voor het inzicht in de relatie tussen organisaties en hun omgeving ook enig inzicht nodig is in de context van de individuele organisaties omdat er vanuit wordt gegaan dat organisaties zelfstandig willen blijven maar tegelijkertijd invloed uit willen oefenen op hun omgeving.

De omgeving van de organisatie zijn de interne krachten en de externe factoren die van invloed zijn op het resultaat van de organisatie.

Samenwerking is een manier om die invloed uit te oefenen. Samenwerken is dan ook te omschrijven als samen met anderen de activiteiten richten op een gezamenlijk doel. In de literatuur wordt interorganisatorische samenwerking veelvuldig aangeduid als de samenwerking tussen organisaties.

Samenwerken is het samen met anderen activiteiten richten op een gezamenlijk doel.

De wijze waarop de woningcorporatie en de gemeente afspraken maken en werken aan de implementatie van de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig kunnen blijven wonen kan worden beschouwd als een vorm van interorganisatorische samenwerking. In dit onderzoek gaat het specifiek om de raakvlakken van wonen en zorg, oftewel het langer zelfstandig thuis wonen. Hoewel het perspectief van de woningcorporatie als benadering is gekozen, wordt de strategische positie van de gemeente, als ander 'pool' in de interorganisatorische samenwerking, steeds in de beschouwing meegenomen.

Interorganisatorische samenwerking is de samenwerking tussen organisaties om individuele en gezamenlijke doelstellingen te bereiken.

2.6 “Outside/in” en “Inside/out”

Omdat het voor het analyseren van de interorganisatorische samenwerking van belang is om inzicht te hebben in beide perspectieven en de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden zal hieronder allereerst de Outside/in benadering en vervolgens de Inside/out-benadering worden besproken.

2.7 Outside/in: Directe omgeving

In de omgevingstheorieën wordt het “outside/in”-perspectief gehanteerd. Dat wil zeggen dat de externe omgeving van de organisatie als bepalend wordt beschouwd voor de samenwerkingsrelatie. In de directe omgeving van een organisatie bevinden zich alle zaken die direct van invloed kunnen zijn op de besluiten en handelingen voor het bereiken van de doelstellingen (Porter, 2008). Deze omgeving is voor elke organisatie anders. Factoren die in de directe omgeving een rol spelen zijn bijvoorbeeld de gemeentelijke woonvisie, de bedrijfsfilosofie van de woningcorporatie, lokale verordeningen, afspraken en convenanten. Voorts kan voor factoren die in de directe omgeving een rol kunnen spelen aansluiting gezocht worden bij de DESTEP-factoren van Kotler (www.slideshare.net): Demografische, Economische, Sociaal-culturele, Technologische, Ecologische en Politiek/juridische factoren. In dit verband is een demografische factor bijvoorbeeld de leeftijdsopbouw en-ontwikkeling van de gemeente. De investeringsruimte die een woningcorporatie heeft is een belangrijke economische factor. De bevolkingssamenstelling (gezinsgrootte, politieke of geloofsovertuiging) is een sociaal-culturele factor. Een technologisch aspect is bijvoorbeeld de mate waarin gebruik wordt gemaakt van e-health en domotica-toepassingen. De ligging van de gemeente in de regio of het soort

woningbezit kan een bepalende ecologische factor zijn. Lokale visies, plannen en verordeningen zijn politiek juridische factoren.

De directe omgeving is de omgeving waarin zich alle zaken bevinden die direct van invloed zijn op de besluiten en handelingen van een organisatie voor het al dan niet bereiken van de doelstellingen.

Porter stelt dat een organisatie te maken krijgt met een bepaalde mate van onzekerheid. Onzekerheid ontstaat door het ontbreken of niet uitwisselen van informatie tussen organisaties. Afhankelijkheid kenmerkt zich door de mate van zeggenschap die een organisatie zelf heeft over de benodigde middelen of bronnen om te kunnen functioneren. Door samen te werken kan een organisatie proberen grip te krijgen op de omgevingsdynamiek door het streven die bronnen binnen de eigen invloedssfeer te brengen en zo beheersbaarder te maken. Zo worden ongewenste effecten voor de organisatie gereduceerd. De strategieën die Porter beschrijft geven inzicht in samenwerkingsrelaties tussen twee organisaties. Het werk van Porter (2011) en Aldrich (2007) geven voorbeelden van deze benadering die gericht is op het reduceren van organisatiekwetsbaarheid. Om de kwetsbaarheid van een organisatie tot een minimum te beperken leggen zij de focus op de dimensies onzekerheid en afhankelijkheid die er in interorganisatorische samenwerking kan bestaan. De inspanningen zijn gericht op het beïnvloeden of buiten sluiten daarvan. De kanttekening die daarbij kan worden gemaakt is dat er van uit wordt gegaan dat de organisaties elkaars concurrent zijn. Het draait dus om een concurrentierelatie waarbij organisaties bepaalde strategieën inzetten om te 'overleven'. In geval van de relatie tussen een woningcorporatie en de gemeente is daar in die zin geen sprake van. Er kan vanuit worden gegaan dat zeker op gebied van het langer zelfstandig blijven wonen de belangen van beide organisaties uiteindelijk niet conflicterend zijn en beiden baat kunnen hebben bij een samenwerking. Hieruit volgt dat bij een problematische samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente de oorzaak hiervan niet alleen binnen de directe omgeving van de organisatie gezocht hoeft te worden maar ook in een minder beheersbare buitenwereld kan liggen. Die omgeving kan wordt aangeduid als de algemene omgeving.

2.8 Outsides/in: Algemene omgeving

Deze algemene omgeving ligt buiten de directe invloedssfeer van de organisatie maar beïnvloedt de organisatie wel. De doelen en de strategie van een organisatie wordt dan ook mede door deze omgeving bepaald. Voor factoren die in de minder beheersbare algemene omgeving een rol kunnen spelen kan ook aansluiting gezocht worden bij de eerder beschreven DESTEP-factoren van Kotler (www.slideshare.net). Zo is in dit kader de vergrijzing een demografische factor. De doorwerkende crisis op de woningmarkt en de bezuinigingen op de zorgkosten zijn economische factoren. De verschuiving van de wens van mensen om op latere leeftijd naar een bejaardentehuis te verhuizen naar de wens om langer zelfstandig blijven wonen is een sociaal-culturele factor. Het gegeven dat mensen steeds gezonder oud worden is een ecologische factor. De ontwikkelingen op het gebied van

domotica zijn een technologische factor. En tot slot geldt de veranderde wetgeving op woon- en zorggebied als een politiek-juridische factor.

De algemene omgeving is de omgeving die buiten de directe invloedssfeer van de organisatie ligt maar de besluiten en handelingen van een organisatie wel kunnen beïnvloeden.

2.9 Outside/in: Autonomie

Een derde belangrijk aspect om de samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie te begrijpen, betreft het begrip autonomie. Dit begrip is ontleend aan de agency-theorie van Van der Zaal (1997) die de agency-theorie als een belangrijke representant van de outside/in georiënteerde literatuur beschouwd. Het gaat in de agency-theorie om de relatie tussen twee personen of partijen: de principaal en de agent. In deze opdrachtgever- opdrachtnemer-relatie worden afspraken tussen beide partijen schriftelijk vastgelegd en geniet de agent enige vrijheid van handelen. Elk beschikt slechts over een deel van de informatie die de andere partij tot zijn beschikking heeft en geen van beiden weet de werkelijke bedoelingen en belangen van de ander. De principaal loopt een zeker risico omdat hij de werkelijke activiteiten van de agent niet volledig kan nagaan. Daarom maakt de principaal gebruik van instrumenten als monitoring, contractering of kostendeling. Het Centraal Planbureau stelt in haar rapport “de corporatie uit de verdwijndriehoek” (CPL 2010) dat woningcorporaties als private instellingen met een sterke mate van autonomie geacht worden publieke doelstellingen te realiseren. De overheid stelt randvoorwaarden en bakent het werkteerrein van de woningcorporatie af. “In dat opzicht is dus geen sprake van een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De nieuwe Woningwet heeft daar enige verandering in gebracht in die zin dat bijvoorbeeld de prestatieafspraken die de gemeente met een woningcorporatie maakt begrepen kunnen worden als schriftelijk vastgelegde afspraken die, hoewel niet juridisch bindend, ook niet vrijblijvend zijn, en door de gemeente worden gemonitord.

2.10 Outside/in: Afhankelijkheid van bronnen

Bij interorganisatorische samenwerking is, zoals in de eerste paragraaf aangegeven, sprake van een zekere wederzijdse afhankelijkheid. Om de gestelde doelen te bereiken hebben organisaties elkaars bronnen nodig. Bronnen kunnen zijn kennis, kunde, informatie, geld, personeel, macht, producten, grondstoffen, machines enz. Vanuit het concurrentieperspectief van Pfeffer en Salancik (2003) zijn niet alle bronnen van even groot belang. Zij noemen bronnen ‘kritiek’ wanneer ze voor het voortbestaan van de organisatie van groot belang zijn. De belangrijkste bronnen (kritieke bronnen) dragen bij aan de duurzaamheid van het concurrentievoordeel. Dat wil zeggen dat ze moeilijk te imiteren of te vervangen zijn. Deze bronnen dragen door hun belang niet alleen bij aan de kwaliteit en vitaliteit van de organisatie zelf maar bepalen ook de positie ten opzichte van andere organisaties.

Kritieke bronnen zijn bronnen die voor het voortbestaan van de organisatie van groot belang zijn en daardoor bijdragen aan de positie ten opzichte van andere organisaties. Bronnen kunnen zijn geld, personeel, macht, producten, kennis, kunde, informatie enz.

Pfeffer en Salancik stellen dat wanneer een benodigde bron in handen is van een andere organisatie, er sprake is van afhankelijkheid. Maar: "A resource that is not important to the organization cannot create a situation of dependence, regardless of how concentrated control over the resource is." (Pfeffer en Salancik, 2003, bladzijde 51). Er is dus pas sprake van afhankelijkheid als er een bepaalde behoefte is. De relatie tussen de organisaties wordt voor een groot deel bepaald door de bronnen. Zijn er voldoende rijke bronnen aanwezig dan kan een organisatie makkelijker in een behoefte voorzien dan bij een schaarsere situatie. Organisaties zullen de relatie vorm geven al naar gelang de behoefte aan de bron. Heeft één organisatie alle bronnen in bezit dan zal de andere organisatie afhankelijker zijn en is de relatie ongelijk en de kans op disbalans groter. Als voorbeeld kan de sociale huursector genoemd worden. Sociale huur door particuliere verhuurders komt in Nederland haast niet voor. De woningcorporatie is dé sociale verhuurder. Voor de huisvesting van inwoners met een lager inkomen is de gemeente afhankelijk van de woningvoorraad van de woningcorporatie. De gemeente heeft als gevolg baat bij het goed functioneren en financieel gezond blijven van de woningcorporatie.

Pröpper en Steenbeek (2001) geven aan dat het elkaar nodig hebben een eerste voorwaarde is voor een constructieve relatie omdat die anders te vrijblijvend is. De mate van afhankelijkheid bepaalt de 'hechtheid' van de relatie. "De relatie is hechter wanneer de afhankelijkheid twee- in plaats van eenzijdig is, blijvend in plaats van eenmalig en zich uitstrekt over meer onderwerpen in plaats van één" (Pröpper en Steenbeek, 2001, bladzijde 42). Zij geven ook aan dat de hechtheid, de mate van afhankelijkheid in de samenwerkingsrelatie, tot uitdrukking komt in een soort gemeenschappelijke zin- of betekenisgeving. Daarmee wordt bedoeld op gemeenschappelijke basisveronderstellingen over beleid, problematiek, normen en waarden enz. Een voorwaarde voor een constructieve samenwerking is dat eventuele belangentegenstellingen beperkt en overbrugbaar zijn.

Volgens de resource dependency theorie van Pfeffer en Salancik (2003) moet het managen van afhankelijkheid hoge prioriteit krijgen. Interorganisatorische samenwerking is dan de oplossing voor het managen van afhankelijkheid omdat via samenwerking bijvoorbeeld informatie van de andere organisatie toegankelijker wordt voor de eigen organisatie. Daardoor neemt de onzekerheid af en wordt de kwetsbaarheid van de organisatie minder. Zij geven ook aan dat er een bepaalde mate van belangenverstrengeling kan ontstaan waardoor ongewenst of schadelijk gedrag van de andere partij kleiner wordt. Het biedt ook een mogelijkheid om grip te krijgen op besluitvormingsprocessen. Het toelaten van de andere organisatie biedt bovendien de mogelijkheid de betrokkenheid van de andere organisatie bij de besluitvormingsprocessen in de eigen organisatie te vergroten waardoor die zich mede verantwoordelijk kan gaan voelen voor het succesvol functioneren van beide organisaties. Als voorbeeld: Het is voorstelbaar dat het geven van een zeker inzicht in boekwaarden (in geval van de

woningcorporatie) en financiële en organisatorische mogelijkheden (in geval van de gemeente) bijdraagt aan het doel om een voldoende geschikte woningvoorraad voor ouderen te bewerkstelligen. Het vervolgens vastleggen van afspraken hierover creëert een gezamenlijke verantwoordelijkheid en maakt processturing mogelijk.

2.11 Inside/out: scheppend vermogen

Sinds de jaren '80 wordt vanuit managementperspectief interorganisatorische samenwerking vooral vanuit een "inside/out"-perspectief benaderd. Volgens Van der Zaal gaan deze organisatietheorieën er vanuit dat interne middelen en vaardigheden de directe omgeving zo kunnen beïnvloeden dat een eigen toekomst kan worden gecreëerd. Hij noemt het werk van Wernerfelt (1984) als voorbeeld waarin elk bedrijf gezien wordt als een verzameling van (sterke en zwakke) middelen. Tezamen zijn die bepalend voor de strategische positie van de organisatie en daarmee van invloed op de prestaties. De prestaties zijn van invloed op het product dat, bij succes, dan weer de strategische positie van de organisatie versterken. De interne omgeving wordt aldus gezien als een mogelijkheid de eigen autonomie te behouden of toe te laten nemen. Met andere woorden, een organisatie heeft een scheppend vermogen. Bij dit concurrentiemodel wordt de gewenste positie van de organisatie als uitgangspunt genomen en de vraag gesteld wat er nog nodig is om in te spelen op toekomstige veranderingen. Het uitgangspunt is de vitaliteit van de organisatie. Omdat een organisatie is gediend bij samenwerking met anderen wordt in dit concurrentiemodel de samenwerking met anderen betrokken. Het beschermen van kritieke informatie en middelen (kritieke bronnen) uit de interne organisatie wordt echter gezien als bepalend in de samenwerkingsrelatie. De publicaties over dit principe hebben het inside/out-principe in de jaren negentig nog populairder gemaakt dan het concurrentiemodel van Porter in de jaren tachtig (Van der Zaal, 1997).

<i>Kritieke bronnen zijn bronnen die voor het voortbestaan van de organisatie van groot belang zijn en moeilijk te imiteren of vervangen zijn en daarom bijdragen aan de positiebepaling ten opzichte van andere organisaties.</i>
--

In dit concurrentiemodel wordt er niet alleen vanuit gegaan dat er, net als bij Porter, sprake is van een concurrentierelatie maar dienen ook kritieke bronnen beschermd te worden. Dit hoeft echter niet altijd noodzakelijk te zijn. In geval van een woningcorporatie en de gemeente is vaak sprake van een lange samenwerkingsrelatie die juist daardoor een zekere duurzaamheid en meerwaarde heeft voor het functioneren van de eigen organisatie. In dat geval vindt gegevensuitwisseling (ten aanzien van de kritieke bronnen) plaats op basis van wederzijds vertrouwen en met het oog op een gezamenlijk belang. Het programmaplan WWZ038 (2014) waarin voor Zwolle de basis is gelegd voor een zorgbestendige stad is een voorbeeld waar woningcorporatie DeltaWonen het, naar eigen zeggen, heeft aangedurfd om volledig inzicht te geven in de 'eigen keuken', daarmee vertrouwen heeft

gegeven en daardoor vervolgens ook vertrouwen heeft gekregen. Het resultaat is dat uiteindelijk 29 partijen zich aan het plan van DeltaWonen hebben gecommitteerd.

2.12 Inside/out: horizontale en verticale relaties

In de organisatietheorieën over interorganisatorische samenwerking wordt onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale relaties. De vrager-aanbieder relatie is een verticale relatie. Het gaat daarbij om organisaties die complementair aan elkaar zijn. Tussen concurrenten bestaat een horizontale relatie. Het gaat hier om organisaties die zich op hetzelfde niveau bevinden. De verhouding tussen woningcorporaties en projectontwikkelaars van voor de Woningwet die recent van kracht is geworden, is hier een voorbeeld van. Tot voor kort konden woningcorporaties, door hun financiële uitzonderingspositie, huren onder de marktprijs vragen en onrendabele projecten realiseren. Een ongelijke concurrentie met projectontwikkelaars voor koopwoningen was het gevolg. Een ander gevolg van deze ongelijke concurrentie was dat vrijwel alle sociale huurwoningen door woningcorporaties werden gebouwd (CPB, 2010). Bij de outside/in benadering in de paragraaf hiervoor wordt voor de gemeente bij de prestatieafspraken in de nieuwe Woningwet een meer opdrachtgevende rol gezien. Ook bij de inside/out benadering wijst de relatie tussen woningcorporatie en gemeente eerder op een verticale relatie dan op een horizontale. Ten aanzien van de prestatieafspraken kan dit vertaald worden naar de woningcorporatie als aanbieder die een bod doet op de woonvisie van de gemeente, die in dit geval de vrager is, als bijdrage aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.

2.13 Organisatiegrenzen

De hiervoor genoemde hoofdstromingen handelen over het bestaan van een organisatie in een omgeving. Elke organisatie die te maken heeft met een externe omgeving heeft ook te maken met organisatiegrenzen. De grenzen van de organisatie zijn flexibel. Ze zijn afhankelijk van een doel of behoefte en veranderen door interactie met de omgeving (Scott, 1987). Bij het bepalen van de grenzen van de organisatie speelt de vraag hoe breed de organisatie haar kernactiviteit definieert. Pfeffer en Salancik (2003) bezien de grenzen in relatie tot andere organisaties. Meer concreet onderzoeken zij de invloed op activiteiten in verhouding tot de invloed die andere actoren hebben op dezelfde activiteiten. De organisatie met de grootste invloed heeft de meeste zeggenschap over de activiteiten.

De organisatiegrens is de uiterste invloedssfeer van de kernactiviteiten van een organisatie.

Ter illustratie van wat onder de grenzen van een organisatie kan worden verstaan dient het volgende. In geval van de woningcorporatie is er de afgelopen jaren gezien dat deze de activiteiten niet heeft

beperkt tot de oorspronkelijke 'corebusiness', namelijk het zorgdragen voor huisvesting voor huishoudens met de laagste inkomens, maar de activiteiten steeds verder heeft uitgebreid. Ook de gemeente heeft haar grenzen bijgesteld doordat er een heroriëntatie heeft plaatsgevonden over de manier waarop zij haar strategische positie invult. In de grondpolitiek bijvoorbeeld voeren gemeenten inmiddels een veel minder actief beleid. Op maatschappelijk vlak heeft de Wmo tot herbezinning op de invulling van de verschillende rollen van de gemeente geleid. De gemeente is aanbestede (van huishoudelijke verzorging), subsidieverstrekker (van woningaanpassingen), ruimtelijk regelaar (bestemmingsplannen), initiator (van nieuwe ontwikkelingen), samenbrenger (van partijen), procesmanager (die de voortgang bewaakt en aanspreekt op verantwoordelijkheid), enz. (Hendrixen, 2008). Gaat het bij de corporatie over strategische grenzen, in geval van de gemeente speelt ook de vraag hoe contacten met de omgeving vorm krijgen. De hiervoor genoemde rollen die een gemeente heeft, zijn voor een groot deel wettelijk ingekaderd. Maar hoe een organisatie vervolgens invulling geeft aan een bepaalde rol, zich opstelt tegenover andere organisaties, wordt mede bepaald door de heersende overtuigingen binnen de organisatie en de wijze waarop de organisatie de buitenwereld ervaart. Dat geldt overigens ook voor de woningcorporatie. Pfeffer en Salancik (2003) stellen dat zonder adequaat wereldbeeld van de realiteit waarbinnen wordt gehandeld effectieve activiteiten zeker onwaarschijnlijk zijn. Dit impliceert dat, om het gezamenlijk belang scherp te houden en de samenwerking succesvoller, het denken over- en het inspelen op de veranderingen in de omgeving die het bijstellen van grenzen van organisaties tot gevolg kunnen hebben wordt gedeeld met de organisaties waarmee wordt samengewerkt.

2.14 'Belief systems'

Samenwerking is het samen met anderen activiteiten richten op een gezamenlijk doel. Het van elkaar op de hoogte zijn van de afzonderlijke doelen die nagestreefd worden maakt het makkelijker om een gezamenlijk belang te vinden en een gezamenlijk doel te bepalen. De Gooijer (2009) noemt twee theorieën over organisaties die een gezamenlijk resultaat willen bereiken die aansluiten bij de theorieën over interorganisatorische samenwerking. Het advocacy Coalition Framework (ACF) van Sabatier en Jenkins-Smith (in de Gooijer, 2009) en het Institutional Analysis and Design framework (IAD) van Elinor Ostrom (Ostrom et al., 1999). In deze theorieën staat het handelen van actoren centraal.

Het IAD framework van Ostrom is bedoeld om complexe sociale situaties te analyseren. Ostrom et al. (1999) onderscheiden organisaties van instituties. Bij deze theorie staat niet zozeer de organisatie als wel de actor centraal. Actoren ontmoeten elkaar in een 'arena', een flexibele sociale omgeving. De arena is sociaal in de zin dat die vorm wordt gegeven door maatschappelijke en sociaal-culturele kenmerken. De flexibiliteit bestaat uit de interacties met andere actoren en de formele en informele 'regels' die een actor in de arena meeneemt. Hier kan het begrip institutie voor gebruikt worden dat kan worden begrepen als formele en informele regels, normen of strategieën die het gedrag kunnen beïnvloeden.

Instituties zijn formele en informele regels, normen of strategieën die het gedrag van een actor kunnen beïnvloeden.

Instituties komen in formele vorm bijvoorbeeld voor als wet, beleid of procedure en in informele vorm als waarde, gebruik of ongeschreven regel. Door interactie beïnvloedt de actor zijn omgeving maar de omgeving beïnvloedt ook de actor. Over het algemeen vindt de interactie in de arena plaats op grond van regels die voor iedereen duidelijk lijken te zijn zoals de informatie die ter beschikking staat, de positie van de actor, het mandaat dat hij heeft en de kaders waarbinnen besluiten genomen kunnen worden. Sommige regels zijn echter minder duidelijk. Vooral informele regels laten ruimte voor interpretatie.

Het ACF, van Sabatier en Jenkins-Smith (in de Gooijer, 2009) is een Amerikaanse theorie die handelt over de verandering van beleid over een langere periode. Het ACF gaat uit van gedeelde overtuigingen van actoren, zogenoemde belief systems. Actoren vinden elkaar in 'policy subsystems'. Beleid en afspraken krijgen door onderhandeling vorm. Het ACF stelt dat externe factoren zoals sociaal economische factoren nodig zijn voor verandering. Die factoren beïnvloeden ook het gedrag van actoren. De basis voor de interactie tussen groepen actoren die gezamenlijke waarden en opvattingen delen zijn de beleidsstukken van de afzonderlijke organisatie, het zogenaamde belief system.

Beliefs zijn de gedeelde overtuigingen van een groep actoren vastgelegd in de beleidsstukken van de organisatie.

Daarnaast heeft elke individuele actor values (eigen visie en overtuiging). De values van de actor bestaat uit drie hiërarchische niveaus. Het eerste (hoogste) niveau is de diepe kern, 'deep core beliefs', en bestaat uit de vaste overtuigingen en meest fundamentele waarden in brede zin van een actor zoals denkbeelden over vrijheid, welvaart, gelijkheid. Het tweede niveau betreft de 'policy core beliefs', de visie/overtuiging over een bepaald domein die voortkomt uit de deep core. De policy core bepaalt de beleidsstrategie van de actor om de deep core te bereiken. Het ACF gaat er vanuit dat deep core- en policy core beliefs moeilijk te veranderen zijn. Het derde (laagste) niveau zijn de secundaire aspecten, 'secondary beliefs'. Secundaire aspecten spelen een rol bij de bepaling welke instrumentele middelen voor een bepaald onderwerp door de actor ingezet worden ter ondersteuning of realisatie van de policy core beliefs.

Values zijn de visie en overtuiging van een actor vastgelegd in een strategie om tot een resultaat te komen.

Het ACF gaat uit van de aanname dat actoren het relatief vaak eens kunnen zijn over zaken die de diepe kern raken maar dat de individuele visies en overtuigingen meer genuanceerd zijn. Binnen het policy-subsystem (de arena) zal men als gevolg daarvan vaker van mening verschillen over de secundaire aspecten: de manier waarop het gewenste resultaat bereikt moet worden. Zo zullen woningcorporatie en gemeente beiden van mening zijn dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig moeten kunnen blijven wonen. Actoren van bedede organisaties zullen met dat uitgangspunt met elkaar om de tafel gaan. De meningen kunnen echter verschillen over de manier waarop dat mogelijk moet worden gemaakt. Het gaat daarbij dan bijvoorbeeld om het antwoord op vragen als de verdeling van de financiële consequenties die dit heeft, tot welk moment het verantwoord is iemand zelfstanding te laten wonen, welke keuzevrijheid iemand daarin heeft maar ook wie (financieel) verantwoordelijk is voor de gevolgen wanneer niet tijdig wordt gesignaleerd dat het zelfstandig wonen niet meer gaat. Het toegeven op secundaire aspecten vertaalt zich dan in de compromissen die vervolgens gesloten worden.

2.15 Samenvatting

Interorganisatorische samenwerking gaat volgens hiervoor aangehaalde theorieën uit van de mogelijkheden die een organisatie heeft om de omgeving, en de positie van de eigen organisatie daarin, te beïnvloeden. De activiteiten van de organisatie en de wijze waarop de organisatie haar rol invult bij het uitvoeren van de activiteiten bepalen de organisatiegrenzen.

De organisatie kan worden gezien vanuit de interne en de externe omgeving. Bij een beschouwing vanuit de externe omgeving wordt een zekere afhankelijkheidsrelatie tussen organisaties verondersteld. Bij interorganisatorische samenwerking is de strategie erop gericht de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken. De mate van uitwisseling van informatie en de mate van zeggenschap over bronnen zijn belangrijke aspecten bij het beheersen van de externe omgeving.

De organisatie kan ook van binnenuit worden beschouwd. Door het vergroten van de eigen kennis en kunde wordt de vitaliteit van de organisatie vergroot. Interorganisatorische samenwerking draagt in dat geval bij aan het behoud of versterken van een vitale organisatie en de vraag welke middelen en vaardigheden daarvoor nodig zijn. Samenwerking wordt aangegaan als die de kennis en kunde van de eigen organisatie kan versterken. De externe omgeving kan een bedreiging zijn voor de vitaliteit van de organisatie. Daarom dienen belangrijke (lees: kritieke) bronnen beschermd te worden.

Beide theorieën erkennen het belang van de externe omgeving. Er kunnen twee soorten omgevingen worden onderscheiden. De directe omgeving is de omgeving waarin zich alle zaken bevinden die direct van invloed zijn op de besluiten en handelingen van een organisatie voor het al dan niet

bereiken van de doelstellingen. Daar omheen is er een (minder beheersbare) algemene omgeving die buiten de directe invloedssfeer van de organisatie ligt maar die de besluiten en handelingen van de organisatie wel kunnen beïnvloeden. Een organisatie kan niet los worden gezien van zijn omgeving en als gevolg daarvan beïnvloeden ze elkaar. Factoren die van invloed kunnen zijn op de directe en algemene omgeving kunnen van demografische, economische, sociaal-culturele, technologische en/of politiek juridische aard zijn.

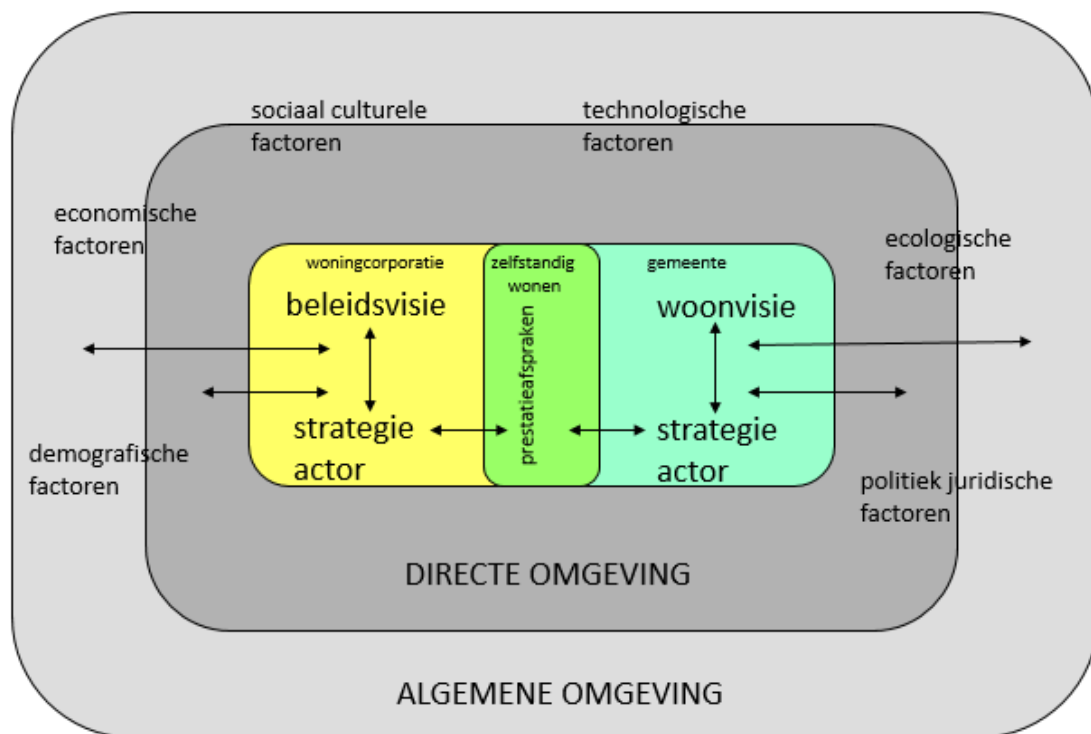
Organisaties zijn van elkaar afhankelijk voor het halen van doelen en gaan daarom verbanden aan op basis van een gedeelde visie, vastgelegd in beleidsstukken, die hun gemeenschappelijke 'beliefs' weerspiegelen. De contacten worden gelegd en onderhouden door (groepen van) actoren. Actoren zijn de representanten van de organisatie en daarmee vertegenwoordiger van het beleid (de 'beliefs'). De values (visie en overtuigingen) van de individuele actor zijn op specifieke domeinen genuanceerder en kunnen daardoor op hun beurt niet alleen het beleid van de eigen organisatie kleuren maar bepalend zijn voor de wijze waarop de interactie (de strategie) met een andere organisatie vorm krijgt.

Actoren ontmoeten elkaar op grond van een gemeenschappelijke overtuiging of belang in een arena met als doel afspraken te maken die voor de organisatie van belang zijn en een gemeenschappelijk belang dienen. Elke actor neemt een eigen visie en overtuiging mee in de arena. De strategie van de actor in de arena wordt naast deze values bepaald door formele en informele regels, en positie en afhankelijkheid van bronnen die de ene organisatie ten opzichte van de andere organisatie heeft.

2.16 Conceptueel model

Het theoretisch kader zoals hierboven omschreven is hieronder schematisch weergegeven. Het veld zelfstandig wonen is de arena uit de theorie van Ostrom et al. (1999) waar de actoren van woningcorporatie en gemeente elkaar ontmoeten. Volgens de theorie van Sabatier en Jenkins-Smith (in de Gooijer, 2009) is het doel van de ontmoeting het maken afspraken. Op basis van de 'beliefs', dit is in ieder geval de woonvisie van de gemeente en de beleidsvisie (of beleidsstukken) van de woningcorporatie en de strategie van de actoren (values) wordt het gemeenschappelijk belang, het langer zelfstandig wonen van ouderen met een zorgvraag (afgekort tot 'zelfstandig wonen'), vertaald naar afspraken. Naast informele regels bepalen onder andere de Wmo 2015 en de Woningwet de regels van deze ontmoeting. Het overleg dat woningcorporatie en gemeente hebben over de voorgenomen activiteiten moet leiden tot prestatieafspraken, over zelfstandig wonen in dit geval. De pijlen in het model geven een wederkerig effect aan. Zo hebben zowel de woningcorporatie als de gemeente te maken met wijzigingen in de directe en algemene omgeving. In het onderzoek dient dan ook rekening gehouden te worden met ontwikkelingen die zich zowel binnen- als buiten de invloedssfeer van beide organisaties hebben afgespeeld of nog actueel zijn. Deze wijzigingen hebben invloed op de interne organisatie, op het denken en de overtuigingen van actoren en op het beleid van de organisatie. Op hun beurt zijn die factoren weer van invloed op de manier waarop partijen zich tegenover elkaar opstellen en de voorwaarden waaronder afspraken gemaakt kunnen worden. Het is

denkbaar dat deze afspraken ook weer van invloed zijn op het handelen van actoren binnen de organisatie en op de algemene en directe omgeving.



Figuur 3: Conceptueel model

Hoofdstuk 3 Woningcorporatie Laurentius – gemeente Breda

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is door een verkenning van de relevante praktijk en bestudering van organisatie- en omgevingstheorieën een beeld ontstaan van de aspecten die spelen bij interorganisatorische samenwerking. In dit hoofdstuk wordt de casus woningcorporatie Laurentius – gemeente Breda beschreven. Zoals reeds in hoofdstuk 1 vermeld is er niet alleen sprake van veranderingen in de zorg, maar is ook de Woningwet veranderd. Deze verandering heeft grote invloed op het strategisch voorraadbeheer van de woningcorporaties en de relatie tussen de woningcorporatie en de gemeente.

3.2 Casus Woningcorporatie Laurentius – gemeente Breda

3.2.1 Samenvatting lokale samenwerking

“We gaan er vanuit dat we uiteindelijk hetzelfde willen en we elkaar nodig hebben.”

Laurentius draagt uit een sociaal geëngageerde woningcorporatie te zijn met een bijzondere aandacht voor woondiensten aan senioren en kwetsbare doelgroepen. Mismanagement en een wisseling van bestuur hebben geleid tot een bewuste koerswijziging met een focus die verlegd is van grootschalige projectontwikkeling naar het initiëren van kleinschalige initiatieven in de wijk op het maatschappelijk vlak. Alle aandacht gaat uit naar het (financieel) gezond maken van de organisatie. Vanwege beperkte financiële middelen wordt er niet geïnvesteerd in nieuwbouw en grootschalige renovatie. De gemeente voorziet een behoefte aan levensloopgeschikte woningen en wil hierin voorzien door het op bepaalde plekken opplussen van het corporatiebezit. Deels omdat de woningcorporatie aangeeft voldoende aanbod te hebben en zich tot de kerntaak moet beperken en deels door het hoge aandeel particulier bezit in de gemeente richt de aandacht van de gemeente zich nu ook sterk op particuliere woningverbetering en ontwikkeling door de particuliere markt. Beide partijen onderkennen een opgave om het langer zelfstandig thuis wonen mogelijk te maken. De gemeente hecht er belang aan de aandacht voor ouderen met een zorgvraag te koppelen aan het reeds bestaande gemeentelijke GWI-beleid (Geschikt Wonen voor Iedereen: GWI). Beiden zijn van mening dat de samenwerking op sommige vlakken beter kan. Voor de gemeente geldt dat met name in relatie tot de afstemming met en tussen de diverse partijen die een rol spelen bij de uitvoering van de Wmo. De woningcorporatie is zich bewust van haar vrij autonome opstelling in het verleden en zet in op verbetering van de samenwerking maar verwacht van de gemeente een duidelijke regierol op operationeel niveau door het (opnieuw) opzetten van netwerken en aanpassen van procedures. De woningcorporatie en de gemeente hebben afspraken gemaakt over de combinatie van wonen en zorg op basis van de Woningwet. In deze prestatieafspraken wordt de aandacht voor langer zelfstandig wonen gekoppeld aan het GWI-beleid onder regie van de gemeente.

“Door het ontbreken van financiële middelen wordt samenwerken belangrijker.”

3.2.2 Ontstaan en achtergrond woningcorporatie Laurentius

Woningcorporatie Laurentius is in 1919 opgericht door de Roomsche Katholieke Werkliedenvereniging. In 1948 werd de naam gewijzigd in woningbouwvereniging St. Laurentius, naar de patroonheilige van de gemeente Nieuw-Ginneken. In 2002 is de naam veranderd naar Laurentius. Op dit moment heeft de woningcorporatie ruim 8.000 huurwoningen in bezit en behoort daarmee landelijk gezien tot de middelgrote woningcorporaties. Het meeste bezit staat in de gemeente Breda (ca. 7.500 woningen), en daarnaast in de gemeenten Alphen-Chaam, Dongen, Drimmelen, Goes, Terneuzen, Hulst, Vlissingen, Tholen, Tilburg, Bladel, Helmond en Roermond. Bij Laurentius werken 60 mensen. De spil van de organisatie is het Klantcontactcentrum (KCC). Vier wijkteams vangen de vragen op van huurders en woningzoekenden. De woningcorporatie is van mening dat ouderen (en mensen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking) specifiekere woonbehoeftes hebben en daarom wordt aan deze groepen extra aandacht besteed.

Laurentius was tot 2012 een woningcorporatie die sterk op uitbreiding van het bezit en vergroten van het kapitaal was gericht. Het jaarverslag 2013 opent met de zin: "Als financieel gezonde en stevige organisatie heeft Laurentius tot 2012 via een forse expansiestrategie haar vermogensovermaat ingezet. Daarbij nam Laurentius echter (te) grote risico's en kregen de volkshuisvestelijke doelstelling en continuïteit van de organisatie te weinig aandacht." Als gevolg hiervan is Laurentius begin 2012 onder verscherpt toezicht gesteld. Onder toezicht van een door het Rijk aangestelde extern toezichthouder is in nauwe samenwerking met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)² een plan van aanpak opgesteld dat tot financieel herstel moest leiden. Dit Herstelplan is in 2012 goedgekeurd door het ministerie van BZK. Met dit plan was de continuïteit met tijdelijke liquiditeitssteun van het WSW gewaarborgd. Laurentius heeft vervolgens de bedrijfsvoering versoberd. "De aanpak heeft noodgedwongen geleid tot een aanpassing van de ambities. In plaats van een sterk op projectontwikkeling gerichte organisatie, richt Laurentius zich de komende jaren met name op de kernactiviteiten binnen de gemeente Breda."

3.2.3 Beleid woningcorporatie Laurentius in relatie tot veranderende wetgeving

In het interview wordt aangegeven dat het maken van beleidsplannen in het verleden geen prioriteit heeft gehad. Met het herstelplan, dat nog steeds de koers van de woningcorporatie bepaalt, moet daar verandering in komen. In het herstelplan van aanpak uit 2012 wordt de missie van de woningcorporatie als volgt omschreven: *"Woondiensten aan senioren is en blijft speerpunt van beleid. Senioren, maar ook kwetsbare doelgroepen, behouden hoge prioriteit. Laurentius realiseert zich dat er binnen de doelgroep senioren een grote verscheidenheid is waarmee Laurentius in het aanbod rekening moet houden. De aandacht voor senioren en kwetsbare doelgroepen wordt niet alleen*

² Met ingang van 1 juli 2015 is het Centraal Fonds Volkshuisvesting opgeheven en vervangen door de Autoriteit woningcorporaties. De AW ziet, naast het financiële toezicht, ook toe op de governance, integriteit en rechtmatigheid bij corporaties. De AW is ondergebracht bij de Inspectie voor Leefomgeving en transport (ILT).

vertaald in de realisatie van nieuwbouwprojecten. In het strategische voorraad beleid worden maatregelen voor het aanpassen van de bestaande woningvoorraad opgenomen en in het kader van klantgericht werken wordt vooral aandacht geschonken aan de dienstverlening aan senioren. Aandacht voor senioren betekent ook, meer dan in het verleden, investeren in een duurzame samenwerking met zorg- en welzijnsorganisaties.”

In de praktijk brachten de gevolgen van het mismanagement een verschuiving teweeg van een op expansie gericht beleid en het steeds verder uitbreiden van het bezit naar een terugkeer tot de kernactiviteiten. Dit kwam tot uiting door een algehele bezuiniging met onder andere verlaging van de dienstverlening aan de huurders, de verkoop van de woningportefeuille in de gemeenten buiten (de directe omgeving van) Breda, verkoop van het project Breda BinnenBuiten (270 appartementen) en het project Bouwhof (148 appartementen) aan woningcorporatie WonenBreda, afstoting van het woningbezit in Eindhoven en een sterk afgeslankte organisatie. Lopende en nieuwe projecten zijn als gevolg van de bezuiniging stop gezet met uitzondering van een aantal projecten dat al in een vergevorderd stadium verkeerde. Woonzorgcentrum IJpelaar is één van de vier projecten dat nog wel is opgeleverd. Laurentius heeft de grenzen niet alleen verlegd voor wat betreft de activiteiten, ook de rol die de woningcorporatie wil spelen is veranderd. Stond Laurentius in het verleden bekend als een buitenbeentje dat de eigen plannen doorzette, ook als die niet strookte met de visie van de gemeente, met een nieuwe bestuurder en een nieuw bestuur is een nieuwe weg ingeslagen. De nieuwe bestuurder ziet Laurentius niet meer als projectontwikkelaar, vindt de sociale kant van het huisvesten belangrijk en staat open voor samenwerking. Die sociale kant komt nu met name tot uitdrukking in de dienstverlening. Hoewel Laurentius geen woningcorporatie is die zich alleen op ouderenhuisvesting richt, heeft de huisvesting van ouderen altijd wel bijzondere aandacht gehad. De lastige positie waar Laurentius enkele jaren geleden in is beland heeft dat niet veranderd.

Laurentius heeft veel bezit dat levensloopbestendig is. In het verder geschikt maken van woningen kan weinig worden geïnvesteerd door gebrek aan middelen. In het interview is aangegeven dat er geen leegstand is van voor de doelgroep bedoelde woningen. Het zijn over het algemeen vrij nieuwe complexen in de bovenste categorie van de bereikbare huur (tot ca. € 700,-). Deze woningen zijn eventueel ook geschikt voor andere doelgroepen. Voor de wat oudere complexen met alleen een verzorgingsfunctie ontstaat mogelijk wel leegstand. Aan oplossingen hiervoor wordt nog niet gewerkt. Laurentius kan aan de oplossing van een op termijn mogelijk ontstaan tekort aan geschikte woningen niet bijdragen door nieuwbouw of renovatie. Bedoeling is om met kleine aanpassingen en innovaties het zelfstandig wonen makkelijker te maken.

Omdat er geen nieuwbouw gerealiseerd kan worden richten de activiteiten zich op het mede organiseren van dienstverlening rond de wooncomplexen. Door middel van ‘panelgesprekken’ wordt onderzocht wat de behoefte van de doelgroep is. Uit deze panelgesprekken komt naar voren dat de verhuiscanaliciteit laag is. Ouderen wonen vaak lang op het huidige adres en zien de woning liever aangepast dan dat verhuisd wordt. Uit de panelgesprekken blijkt dat brandveiligheid een belangrijk punt is. Bewoners zijn bang voor brand veroorzaakt door ‘verwarde’ mensen. Ouderen met een psychische beperking wordt als een moeilijk vraagstuk gezien waar nog geen oplossing voor is. Een

oplossing kan zijn om gas te vervangen voor elektrisch koken, maar hier zijn nog geen concrete plannen voor. Het standpunt is dat de oudere van nu geholpen moet worden. In dat verband geeft geïnterviewde aan dat Laurentius daarbij een rol had kunnen vervullen wanneer de gemeente hen eerder had betrokken bij het opstarten van de gemeentelijk wijkteams die als centraal punt voor hulpvragen fungeert. Voor de toekomstige generatie ouderen wordt een gedeelde taak gezien met de gemeente in het wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om tijdig voor geschikte huisvesting te zorgen.

3.2.4 Beleid gemeente Breda in relatie tot veranderende wetgeving

Het beleid van de gemeente is neergelegd in de woonvisie "Wonen in een dynamische tijd". Eén van de ambities uit de visie is, om te stimuleren dat door particulieren en woningcorporaties geïnvesteerd wordt in woningen om deze zodanig aan te passen dat bewoners met een zorgvraag langer thuis kunnen blijven wonen. De gemeente heeft gemerkt dat de slagkracht van woningcorporaties is afgenomen. In Breda staat veel particulier bezit (60%), daarom wordt nagedacht over manieren om de particuliere woningvoorraad geschikter te maken voor het langer zelfstandig wonen. Geïnterviewde geeft aan dat dat vraagt om een andere aanpak. De samenwerking wordt anders ervaren dan die met de woningcorporatie maar kan "tot mooie ontwikkelingen leiden". Particuliere ontwikkelaars zijn nog onbekenden voor de organisatie en minder bekend met de lokale opgaven.

Om te kunnen voldoen aan de verwachte stijging van de vraag naar geschikte woningen heeft de gemeente een aantal architecten opdracht gegeven onderzoek te doen naar woningtypologieën. Het is de bedoeling om aan de hand van een categorisering van woningtypen aan bijvoorbeeld woningcorporaties aan te geven welke woningaanpassingen voor welk type woning nodig is. Het onderzoek is niet alleen te gebruiken voor ouderenvoningen maar kan bijvoorbeeld ook voor woon/werk- voorzieningen gebruikt worden.

Het beleid rond wonen en zorg krijgt vorm in het GWI-beleid (Geschikt Wonen voor Iedereen). Met GWI ontwikkelt de gemeente Breda samen met haar maatschappelijke partners een netwerk van vijftien gemeente dekkende zones zodanig dat iedereen er zo zelfstandig mogelijk kan wonen, ook als er behoefte is aan begeleiding en zorg door geclusterde kleinschalige dienstverlening in de buurt. Het aantal geschikte woningen komt zo verspreid over de stad te liggen met de nodige voorzieningen in de nabijheid. Veranderingen in zorg en Wmo worden als een kans gezien om in het bestaande GWI-netwerk een verbeterslag te maken. De gemeente probeert met haar visie op GWI partijen te verbinden. Bij het beleid rond langer zelfstandig wonen zijn drie wethouders betrokken. In het interview is aangegeven dat zij zeer betrokken zijn en met empathie aan de vraagstukken werken. De geïnterviewde ziet grote meerwaarde in de integrale werkwijze van de gemeente en het op alle aspecten informeren van alle drie wethouders. De gemeente ziet voor zichzelf een regisserende rol bij de uitvoering van de Wmo en een verbindende rol door partijen op het gebied van wonen en zorg met elkaar in contact te brengen. De gemeente heeft bijvoorbeeld een bijeenkomst georganiseerd om de klantmanagers Wmo van de gemeente met mensen van wonen en zorg van woningcorporaties bij

elkaar te brengen. “Zo vinden mensen elkaar op uitvoeringsniveau en in nieuwe netwerken. Het idee is dat gezamenlijk voor maatwerk gezorgd kan worden”.

Het gemeentelijk GWI-beleid staat een spreiding van ouderen over de stad voor. De gemeente heeft aan de woningcorporaties gevraagd om over doorstroming na te denken omdat er een mismatch is tussen de vraag en het aanbod. Maar geïnterviewde vindt dat de wens van wat de bewoner zelf wil niet uit het oog mag worden verloren. “Dit zijn onderwerpen waar gezamenlijk over nagedacht moet worden. Dat gebeurt nu wel, maar nog te weinig “.

3.2.5 Raakvlakken beleid organisaties in relatie tot veranderende wetgeving

De gemeente voorziet als gevolg van de zorgwetgeving een groeiende vraag naar geschikte woningen en ziet van de woningcorporatie graag dat zij een deel van het bezit ‘opplussen’ naar levensloopgeschikt. Met de woningcorporatie is hierover een inhoudelijk verschil van mening. Laurentius is van mening dat de voorraad voor een groot deel al geschikt is en ziet hier voor zichzelf geen rol in. Zij ziet dit gestaafd door het gegeven dat sommige woningen soms langere tijd leegstaan. De gemeente is van mening dat leegstand ook te maken heeft met locatie en betaalbaarheid en ziet het opplussen bij voorkeur in relatie tot het GWI (Geschikt Wonen voor Iedereen)-beleid. Het verder aanpassen van de woningvoorraad van Laurentius wordt vooral als een taak van de gemeente gezien door toekenning van woonvoorzieningen in individuele gevallen. In de verordening Wet maatschappelijke ondersteuning Breda 2015 (gemeentebblad, 2015) geeft de gemeente aan woningvoorzieningen te weigeren indien een bewoner niet verhuist of verhuist is naar een voor zijn beperkingen op dat moment beschikbare meest geschikte woning. Laurentius investeert niet in (grootschalige) woningaanpassingen, nieuwbouw of renovatie voor ouderen (met een zorgvraag) door het ontbreken van financiële middelen. Ook de gewijzigde Woningwet maakt financiële investering op dit gebied lastig. In plaats daarvan worden op het maatschappelijk vlak kleinschalige initiatieven geïnitieerd zoals panelgesprekken en nieuwe diensten zoals een boodschappendienst voor ouderen. Daarmee draagt de woningcorporatie, zij het op een andere manier, ook bij om het langer zelfstandig wonen mogelijk te maken.

3.2.6 Samen werken aan een gezamenlijke opgave

De samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente is complexer dan in kleinere gemeenten. Dit komt onder andere omdat grootstedelijke problematiek hier eerder een rol kan spelen. Daarbij maakt de gemeente afspraken met meerdere woningcorporaties en spreekt Laurentius vaak in een gezamenlijke setting. Laurentius werkt op strategisch niveau met de gemeente samen in het bestuurlijk overleg Alliantie (de drie woningcorporaties in Breda en de gemeente Breda) en in het bestuurlijk driehoeksoverleg (de drie woningcorporaties in Breda, de gemeente en de gezamenlijke huurderskoepels). Binnen de Alliantie zijn prestatieafspraken gemaakt om te voorzien in woonruimte voor ouderen. Beide partijen geven aan dat er regelmatig informeel contact is, de lijnen zijn kort en

men weet elkaar te vinden. Laurentius ziet, los van de prestatieafspraken, op operationeel niveau een rol voor de gemeente in de samenwerking bij de nieuwe initiatieven die door hen worden ontwikkeld om het ouderen makkelijker te maken zelfstandig te blijven.

De initiatieven, die kunnen worden gezien als sociaal investeren, zijn ingezet onder leiding van de nieuwe bestuurder. Een voorbeeld hiervan is de dienstverlening rond wooncomplexen waar voor de gemeente een belang wordt gezien, als betrokkene bij een goede sociale samenhang in een wijk. Ter illustratie: in een vrij recente gebiedsontwikkeling is de bouw van een winkelcentrum door de crisis niet doorgegaan. De nieuwe (oudere) bewoners wonen nu relatief ver van de winkels en openbaar vervoer. Laurentius onderzoekt of supermarkt Albert Heijn hier iets kan betekenen in de vorm van een boodschappendienst bijvoorbeeld. Dit is een initiatief dat door de gemeente op haalbaarheid voor andere locaties in de stad onderzocht kan worden.

Een ander initiatief van de woningcorporatie is de 'doorstroommakelaar'. De doorstroommakelaar ondersteunt ouderen vanaf 55 jaar, die in een eengezinswoning wonen en willen verhuizen door hen te helpen bij het zoeken naar een geschikte woning. Laurentius realiseert zich dat de financiële stap voor ouderen groot kan zijn. Die stap kan groot zijn omdat de ouderen lange tijd in dezelfde woning hebben gewoond en als gevolg daarvan een lage huur betalen of omdat het inkomen te laag is voor de primair gewenste woning. Laurentius gaat ervan uit de doorstroommakelaar zich zelf terug verdient. Dit is gebaseerd op de gedachte dat de huur van de woning die wordt verlaten kan worden opgehoogd (geharmoniseerd). De aanpak van de doorstroommakelaar voorziet niet in een financiële prikkel. Zo blijft de financiële stap bijvoorbeeld groot als de vrijgekomen woning waarnaar verhuisd wordt ook wordt geharmoniseerd.

3.2.7 Afspraken wonen en zorg

Laurentius en de gemeente hebben afspraken op het gebied van wonen en zorg vastgelegd in het document 'Alliantie 2015 t/m 2018'. Dit document bevat prestatieafspraken die in april 2015 zijn afgesloten tussen de gemeente Breda, de drie grote woningcorporaties (waaronder Laurentius) en de gezamenlijke huurderskoepels (GHK). De gemeente en de woningcorporaties maken sinds 2004 afspraken over de samenwerking. De gemeente neemt daarbij het voortouw. Door de huurderskoepels bij de totstandkoming van de afspraken te betrekken zijn zij partner geworden binnen de 'Alliantie Breda'. In dit document zijn kaders opgenomen die de basis vormen voor de jaarlijkse gesprekken die tot uitwerking van deze kaders dienen. Op deze manier was al voorgesorteerd op de aankomende wijzigingen in de Woningwet. Als onderlegger voor de prestatieafspraken dienen relevante beleidsstukken waaronder de woonvisie van Breda "Wonen in een dynamische tijd", de ondernemingsplannen van de woningcorporaties en het herstelplan van Laurentius. In de prestatieafspraken is, op voordracht van Laurentius, opgenomen dat zij in de wijken samenwerking zoeken met andere partijen vanuit de gedachte dat de minder zelfredzame klant ook klant is van andere organisaties. Hierbij wordt met name gedoeld op de samenwerking met de wijkteams. Voor de huidige afspraken is gekozen voor een sociaal-maatschappelijke agenda in tegenstelling tot de

voorheen sterke oriëntatie op de vastgoedopgave. Daartoe is in het document een hoofdstuk 'Sociaal maatschappelijke ontwikkeling en zorg' toegevoegd. Het samenwerken aan de uitvoering van de prestatieafspraken wordt door de betrokken partijen als een partnerschap gezien. Wederzijdse inspanning, vertrouwen, openheid en transparantie zijn daarbij kernbegrippen. In de prestatieafspraken wordt het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen (met een zorgvraag) aan het gemeentelijk GWI-beleid opgehangen. In de prestatieafspraken wordt naar het GWI-beleid verwezen. De aanstelling van een doorstroommakelaar is als actie voor woningcorporatie Laurentius opgenomen. De doorstroommakelaar zoekt de nieuwe woning in eerste instantie binnen de eigen voorraad. Omdat het bezit van Laurentius niet over de gehele stad verspreid is wordt hierdoor maar beperkt bijgedragen aan de mismatch tussen vraag en aanbod en de spreiding die de gemeente voorstaat in het GWI-beleid.

Voor de komende 4 jaar zijn 9 afspraken gemaakt die het sociale domein betreffen. Het actualiseren van het GWI-beleid onder regie van de gemeente is er daar één van. Aspecten die daarbij aan bod komen zijn onder andere de actualisatie van vraag/aanbod woonzorgwoningen, de geschiktheid van de woningvoorraad en onderzoek naar herbestemming van woonzorgcentra, levensloopgeschikte woningen en domotica-toepassingen en een digitale infrastructuur om slimme zorg mogelijk te maken. Een andere afspraak is het continueren van het 'convenant verantwoordelijkheidsverdeling aanpassingen woonvoorzieningen'. Het doel van het convenant is om meer duidelijkheid te geven aan medewerkers van de gemeente en woningcorporaties over wie (financieel) verantwoordelijk is voor woonvoorzieningen (bewoners, gemeente, woningcorporatie) uitgesplitst naar type wonen (verzorgd, levensloopgeschikt, nultreden, ongeschikt). Deze acties moeten in 2015 starten.

3.3 Afrondend

Laurentius was tot 2012 sterk op de omgeving gericht om zoveel mogelijk te profiteren van het gunstige economische klimaat. De grenzen van de organisatie werden steeds verder verlegd door het bezit uit te breiden en zo de marktpositie te versterken. Dit gebeurde met producten die financieel het meest aantrekkelijk waren, met name koopwoningen in het duurdere segment. Dit ging ten koste van de aandacht voor de sociale huursector en de interne organisatie en administratie. Deze autonome houding stond een goede samenwerking op basis van gelijkwaardigheid met de gemeente in de weg.

Er zijn drie externe factoren te noemen die hier verandering in hebben gebracht, namelijk de veranderde wetgeving als politiek-juridische factor in de algemene omgeving, de crisis, als economische factor in de algemene omgeving, en het mismanagement als economische factor in de directe omgeving. Sindsdien is de visie, en als gevolg daarvan het beleid, bijgesteld. Laurentius heeft zijn relatief onafhankelijke positie niet kunnen volhouden. Deze nieuwe koers sluit maar ten dele aan bij de wens van de gemeente Breda die een tekort aan levensloopgeschikte woningen voorziet en inzet op de toevoeging daarvan. Laurentius heeft door haar aandeel in levensloopgeschikte woningen een belangrijke positie behouden in de gemeente. De gemeente zoekt echter naar manieren om voor de huisvestingsopgave die zij ziet minder afhankelijk te zijn van de woningcorporatie omdat de

afgenomen inzet van de woningcorporatie niet alleen het gevolg is van mismanagement maar ook voortvloeit uit de Woningwet, en dus niet van tijdelijke aard is.

De manier waarop Laurentius en de gemeente Breda over het langer zelfstandig wonen voor ouderen met een zorgvraag denken komt redelijk overeen. De 'policy-core' (Sabatier et al., 2007) van beiden is dat het langer zelfstandig wonen van ouderen met een zorgvraag een ontwikkeling is die om de nodige aandacht vraagt waar zij een rol in hebben te vervullen. Er is wel een verschil in benadering van de opgave en de rol die organisaties hier voor zichzelf en voor elkaar in zien. De gemeente is van mening dat woningcorporaties een bijdrage moeten leveren aan de toevoeging van levensloopgeschikte woningen. Hoewel Laurentius de huisvesting van ouderen als een belangrijke opgave benoemd, staat zij echter op het standpunt allereerst huisvester van mensen met een laag inkomen te zijn.

De gemeente Breda ziet voor zichzelf een regisserende rol bij de uitvoering van de Wmo en een verbindende rol door partijen op het gebied van wonen en zorg met elkaar in contact te brengen. Het idee is dat gezamenlijk voor maatwerk gezorgd kan worden. De woningcorporatie ziet een ook een regierol voor de gemeente maar is van mening dat de gemeente deze rol nog onvoldoende oppakt. Zo heeft de gemeente getracht de koppeling tussen woon- en zorgbeleid te maken door het GWI-beleid op te nemen in de prestatieafspraken, maar een praktische zaak als het aanpassen van het vergunningstelsel dat het eenvoudiger kan maken om zorgcomplexen te transformeren, wordt (nog) niet opgepakt. De veranderde omstandigheden bij Laurentius vragen van de gemeente een bijgesteld verwachtingspatroon. Verliep de samenwerking in het verleden stroef vanwege de onafhankelijke opstelling van Laurentius; nu is de samenwerking verbeterd, maar de slagkracht van de woningcorporatie verminderd waardoor de gemeente alsnog haar doelen niet kan behalen.

Het resultaat van de nieuwe samenwerking zal zichtbaar zijn in toekomstige afspraken over de toevoeging en aanpassing van woningen om de spreiding over de stad mogelijk te maken. De gemeente zal hiervoor met meerdere woningcorporaties, en particuliere verhuurders, afspraken moeten maken. De discussie over de inzet van gemeentelijke middelen om in individuele gevallen woningen aan te passen in relatie tot het doorstroombeleid zal verder vorm krijgen en mogelijk worden vertaald in prestatieafspraken. De gemeente heeft op basis van de Woningwet middelen om inzet van de woningcorporatie om haar doelen te bereiken, scherper te stellen.

Hoofdstuk 4 Woningcorporatie QuaWonen – gemeente Krimpen aan den IJssel

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is door een verkenning van de relevante praktijk en bestudering van organisatie- en omgevingstheorieën een beeld ontstaan van de aspecten die spelen bij interorganisatorische samenwerking. In dit hoofdstuk wordt de casus woningcorporatie QuaWonen – gemeente Krimpen aan den IJssel beschreven. Zoals reeds in hoofdstuk 1 vermeld is er niet alleen sprake van veranderingen in de zorg, maar is ook de Woningwet veranderd. Deze verandering heeft grote invloed op het strategisch voorraadbeheer van de woningcorporaties en de relatie tussen de woningcorporatie en de gemeente.

4.2 Casus Woningcorporatie QuaWonen – gemeente Krimpen aan den IJssel

4.2.1 Samenvatting lokale samenwerking

“Een gezamenlijk commitment aan de opgave is immers het beste vertrekpunt om ook gezamenlijk resultaat te bereiken.”

QuaWonen is een maatschappelijk betrokken woningcorporatie die werkt in een vergrijzende gemeente. De crisis en de landelijke aandacht voor woningcorporaties (met de wijziging van de Woningwet tot gevolg) hebben ook voor deze woningcorporatie tot bijstelling van de koers geleid. Door een reorganisatie met als doel reductie van de organisatie-uitgaven kan de woningcorporatie blijven investeren in grootschalige renovatie en nieuwbouw. Volgens een duidelijke en met de gemeente gedeelde visie wordt op een aantal velden, welke zowel de woningen, de woonomgeving als de bewonersparticipatie betreffen, samengewerkt aan de opgave het langer zelfstandig wonen voor ouderen mogelijk te maken. Nieuwe woningen voor de doelgroep worden in het centrum, dicht bij voorzieningen, gesitueerd volgens een flexibel concept waarmee ingespeeld kan worden op toekomstige vraag. Menging van doel- en leeftijdsgroepen is gemeentebreed het uitgangspunt. Het inwoneraantal van de gemeente loopt terug door uitstroom van jongeren en vergrijzing van de bevolking. Omdat er sprake is van vergrijzing en ontgroening spant de gemeente zich in het voorzieningenniveau voor ouderen op peil te houden en jonge gezinnen aan te trekken. De woningcorporatie en de gemeente hebben afspraken over de samenwerking waar het ouderen met een zorgvraag betreft vastgelegd in prestatieafspraken. Er wordt gezamenlijk ingezet op het faciliteren van ouderen met een zorgvraag en op burgerparticipatie, zelfredzaamheid en probleemsignalering. Woningcorporatie en gemeente zijn beiden van mening dat de samenwerking zeer goed is. Dit is, naar eigen zeggen, het gevolg van een consistent beleid dat is gevoed door een door de jaren heen ontstane cultuur waarin bestuurders en medewerkers meedenken vanuit elkaars belang.

“Mensen willen serieus genomen worden. Als je serieus genomen wordt dan ga je je ook verantwoordelijk voelen.”

4.2.2 Ontstaan en achtergrond woningcorporatie QuaWonen

Woningcorporatie QuaWonen is in 2006 ontstaan uit een fusie tussen Woningstichting Woonwaard, Provesta Wonen en Ons Belang. Op dit moment heeft de woningcorporatie ca. 8.500 woningen in bezit en behoort daarmee landelijk gezien tot de middelgrote woningcorporaties. Het meeste bezit staat in Krimpen aan den IJssel maar QuaWonen heeft ook woningen in Bergambacht, Nederlek, Schoonhoven, Vlist en Ouderkerk. Het werkgebied van QuaWonen kan in twee regio's verdeeld worden. De regio Krimpen aan den IJssel heeft meer stedelijke kenmerken en valt voor wat betreft de huisvestingsverordening onder de regio Rotterdam. Voor de overige gemeenten geldt de huisvestingsverordening van de K5 (Bergambacht, Nederlek, Schoonhoven, Vlist en Ouderkerk). In de gemeente staan rond de 12.000 woningen. QuaWonen is met ruim 4.200 woningen veruit de grootste woningcorporatie in Krimpen aan den IJssel. Ongeveer de helft (2.350) van de woningvoorraad is grondgebonden, 1.335 appartementen beschikken over een lift. Krimpen aan den IJssel heeft te maken met een bovengemiddelde vergrijzing. 45% van de huurders van QuaWonen is 65-plus.

De (financiële) effecten van de slechte economie en de landelijke politieke aandacht voor de woningcorporatiesector hebben in 2013 ook van QuaWonen veel aandacht gevraagd. Dat jaar heeft in het teken gestaan van het herijken van de koers. In 2014 is gereorganiseerd onder het motto: naar mate we minder aan de organisatie uitgeven houden we meer over om buiten op straat te kunnen doen. Sindsdien zijn de 4 kantoren uit de diverse kernen terug gebracht tot één hoofdkantoor in Bergambacht, is het dagelijks onderhoud uitbesteed, het personeelsbestand met 20% ingekrompen en er wordt gewerkt met drie teams: Wonen, Strategie & Participatie en Bedrijfsvoering. Het nieuwe besturingsmodel is geïnspireerd op het Driekamermodel van Johan Conijn dat uitgaat van een vergaande rollenscheiding. Uit het jaarverslag van 2014 blijkt dat QuaWonen een financieel gezonde woningcorporatie is en kredietwaardig volgens de eisen van het WSW.

4.2.3 Beleid woningcorporatie QuaWonen in relatie tot veranderende wetgeving

In 2015 ziet QuaWonen voor zichzelf 2 grote uitdagingen: de samenvoeging van de K5-gemeenten tot één gemeente en de decentralisaties in het sociale domein. Daarbij wordt gestreefd naar een goede samenwerking en rolverdeling tussen alle betrokken partijen. QuaWonen zet zich in voor mensen met een zorgvraag en ziet het als opdracht om de woningen en de woningomgeving geschikt te maken voor de scheiding van wonen en zorg. Senioren blijven een belangrijke aandachtsgroep vanwege de sterke vergrijzing in de Krimpenervaard. De woningcorporatie blijft daarom nieuwe levensloopgeschikte woningen bouwen, maar is zich er daarbij van bewust dat de klant door het scheiden van de financiering wellicht andere keuzes zal gaan maken.

Door de bovengemiddelde vergrijzing zullen in Krimpen aan den IJssel ook relatief meer ouderen met een zorgvraag zelfstandig blijven wonen. Hier wordt concreet op ingespeeld door de complexbeheerders naast het schoon, heel en veilig houden van het gebouw een extra taak te geven. De complexbeheerders krijgen een training in het herkennen van vereenzaming, verwaarlozing en sociale problematiek. Zij krijgen daardoor een belangrijke signaleringsfunctie naar de lokale zorgnetwerken. Het niet meer investeren in systemen (zoals alarmeringssystemen) die geïntegreerd zijn in de woning is een bewuste keuze geweest bij de definiëring waar de woningcorporatie wel en niet voor verantwoordelijk wil zijn. Gebleken is dat bewoners voor dit soort systemen geen huurverhoging wilden betalen. Bovendien zijn de aanpassingen onderhoudsgevoelig en verouderen snel.

QuaWonen heeft een duidelijke visie op het langer zelfstandig blijven wonen. Menging en ontmoeting zijn daarbij kernwoorden. In Krimpen aan den IJssel zijn zeven ontmoetingsruimtes gebouwd. Ze maken onderdeel uit van woonservicegebieden maar zijn niet alleen bedoeld voor ouderen. Woonservicegebieden zijn geen 'grijze gebieden' maar wijken waar mensen van alle leeftijden zelfstandig kunnen blijven wonen, soms geclusterd, soms verspreid over de wijk in geschikte woningen. De ontmoetingsruimten moeten de plekken zijn waar netwerken ontstaan. Bloemrijk, dat als succesvol project wordt genoemd, is met die gedachte gebouwd. 'Bloemrijk' bestaat uit 120 appartementen en eengezinswoningen in een mix van huur, koop en koopgarant. Bewoners tekenen een zogenoemde buurtovereenkomst waarmee zij aangeven invulling te geven aan goed nabuurschap. Zo wordt ruimte geboden voor mantelzorg en informele ontmoeting. De buurtcoach van QuaWonen is betrokken bij de activiteiten die door de bewoners worden georganiseerd. Het is QuaWonen gebleken dat een dergelijk concept tijd nodig heeft om te groeien maar dat het wel degelijk werkt. Een ander voorbeeld van ouderenhuisvesting waar de gedachte van menging in is meegenomen is het project Prinsessenhof. In samenwerking met de gemeente en een zorginstelling (LelieZorggroep) wordt gefaseerd een nieuw flexibel zorgconcept ontwikkeld. Daarin worden zorgunits gerealiseerd waar mensen zelfstandig wonen die permanente verpleging nodig hebben. De zorgunits zijn eenvoudig samen te voegen tot een huur- of koopwoning, al naar gelang de vraag. Dit beperkt het risico op leegstand voor de woningcorporatie op de langere termijn.

QuaWonen wil mensen motiveren om de stap te maken van een eengezinswoning naar een appartement. Doorstroming kan in de gemeente niet los worden gezien van betaalbaarheid. In het jaarplan 2015 staat dat er in de Krimpenerwaard een tekort is aan betaalbare huurwoningen. De woningcorporatie realiseert zich dat, hoewel ouderen relatief meer te besteden hebben, hun inkomen door stijgende zorgkosten wel onder druk staat. Veel geschikte woningen liggen boven de aftoppingsgrens. Ouderen die willen verhuizen en recht hadden op huurtoeslag kunnen dit recht niet meer laten gelden door het beleid van passend toewijzen. Goedkopere woningen zijn vaak slechter geïsoleerd waardoor de woonlasten, ook bij een kleinere woning, niet altijd dalen. Doorstroming bevorderen zonder een positieve financiële prikkel voor de bewoner is in de praktijk een zeer lastige opgave gebleken.

Het uitgangspunt voor de woningcorporatie is het faciliteren van langer zelfstandig wonen, het liefst zo lang mogelijk in de eigen woning. QuaWonen doet dat vanuit haar rol als huisvester. Dat betekent dat van de gemeente wordt verwacht dat er voldoende middelen uit de Wmo beschikbaar worden gesteld om de woning geschikt te maken wanneer bewoners daar een aanvraag voor doen. De woningcorporatie wil daarnaast ook de doorstroming bevorderen. Dit is voor ouderen vaak een grote stap. Verhuizen zou in principe binnen de eigen omgeving moeten kunnen om het netwerk zoveel mogelijk in stand te houden. De woningvoorraad is daar niet altijd op berekend. De woningcorporatie ziet het als een gedeelde verantwoordelijkheid met de gemeente om deze, vaak lastige belangenafwegingen, te maken.

In het interview is voorts aangegeven dat de toekomstige opgave niet zozeer wordt gezien in het faciliteren van zelfstandig wonen van mensen met een lichamelijke beperking. Die opgave ligt eerder bij de groeiende groep dementerenden. De vraag waar organisaties zich voor gesteld zien is hoe er bij een toenemend aantal verspreid wonende ouderen, met minder geld, toch kwalitatief goede zorg geleverd kan worden. De woningcorporatie speelt daar onder andere op in door de signaleringsfunctie van de huismeesters te versterken en, wat op kleine schaal al gebeurt, gasaansluitingen in complexen te vervangen door een elektrisch systeem.

4.2.4 Beleid gemeente Krimpen aan den IJssel in relatie tot veranderende wetgeving

In 2009 is de woonvisie 2009-2030 vastgesteld: Goed wonen tussen wereldstad en Groene Hart. Deze titel is gekozen omdat Krimpen aan den IJssel ligt ingesloten tussen Rotterdam in het westen met alle grootstedelijke voorzieningen en met het landschap van de Krimpenervaard in het oosten met mogelijkheden voor recreatie en ontspanning. Eén van de vier ambities uit de woonvisie is “een sluitend netwerk van wonen, welzijn en zorg: uitbreiding woonzorgzones voor senioren”. Dat krijgt vorm door de (door)ontwikkeling van zorgsteunpunten in de wijk. Met deze ambitie sluit de woonvisie aan op het gemeentelijk programma Woonzorgzonerings dat als doel heeft dat senioren en mensen met een beperking zelfstandig kunnen blijven en deelnemen aan de samenleving. Bewoners kunnen hierdoor langer zelfstandig blijven wonen in de eigen sociale omgeving, niet per definitie in dezelfde woning. “Door senioren aan te moedigen te verhuizen naar (nieuwe) levensloopgeschikte woningen, komen bestaande woningen beschikbaar voor andere bewoners. Hierdoor wordt de doorstroming op de woningmarkt bevorderd”. Eén van de uitgangspunten is dat alle nieuw te bouwen appartementen levensloopgeschikt moeten zijn. Deze appartementen moeten bij voorkeur in het centrum worden gebouwd. De gemeente geeft in de woonvisie aan de doorstroming te willen bevorderen door een campagne te starten om de doelgroep aan te zetten naar de nieuwe woningen in het centrum te verhuizen.

De marktvraag is niet de enige stimulans voor het gemeentebestuur geweest om de woonvisie op te stellen. Maatschappelijke ontwikkelingen en verschuivingen in de bevolkingsopbouw zijn dat ook. De vergrijzing in Krimpen aan den IJssel is hoger dan het landelijk gemiddelde en aanzienlijk hoger dan in het naastgelegen Rotterdam: naar verwachting is in 2030 42% 65-plus. Daarnaast loopt het inwonertal

terug (van ruim 29.000 in 2005 naar 28.825 per 1-1-2014). Er zijn een aantal factoren die dit verklaren. Jongeren die voor veel onderwijsrichtingen op Rotterdam zijn aangewezen keren na hun studie niet terug. Daar staat een (weliswaar lagere) instroom tegenover van (jonge) gezinnen en ouderen van buiten de gemeente. De woningbouwproductie is na 2009 sterk afgenomen terwijl er nog wel in vrijwel alle prijssegmenten vraag is, met name naar betaalbare en duurdere huurwoningen en dure koopwoningen. Vergrijzing en ontgroening zorgen voor een onevenwichtige bevolkingssamenstelling. Het gevolg daarvan kan zijn dat het voorzieningenniveau terugloopt. In de Woonvisie staat dat de gemeente inzet op het behoud van nabijheid van voor minder mobiele senioren belangrijke voorzieningen door een regisserende en faciliterende rol ten aanzien van met name commerciële voorzieningen. In de praktijk blijkt dit een lastige opgave. De landelijk toenemende winkelleegstand is ook in Krimpen aan den IJssel merkbaar en wordt een steeds groter probleem.

De gemeente schrijft alle mensen boven de 75 jaar om de twee jaar aan met de uitnodiging voor een gesprek over alle mogelijke onderwerpen in het sociale domein. (Dit preventieve huisbezoek is niet het zogenaamde keukentafelgesprek, het gesprek dat burgers samen met de gemeente voeren om in aanmerking te komen voor ondersteuning door de gemeente). Het preventieve huisbezoek is een initiatief van het in 2006 door de gemeente in het leven geroepen Seniorenplatform dat gevraagd en ongevraagd advies geeft op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Vroegtijdige signalering door deze huisbezoeken helpt mensen om langer zelfredzaam te blijven. De preventieve huisbezoeken helpen ook om vroegtijdig de eerste signalen van dementie op te merken. De consequenties van het langer zelfstandig blijven wonen van dementerenden worden nog niet goed overzien. De gemeente is vooralsnog alleen participant van het ontmoetingscentrum waar door een zorginstelling niet alleen ondersteuning en dagbesteding wordt geboden aan mensen met (beginnende) dementie maar waar ook aandacht en ondersteuning voor mantelzorgers is.

4.2.5 Raakvlakken beleid organisaties in relatie tot veranderende wetgeving

Een belangrijk aspect in het beleid van de woningcorporatie en de gemeente dat aansluit bij de uitgangspunten van de Wmo is hoe je mensen in een buurt actief krijgt en houdt. Om dit te bereiken zet de gemeente professionals in om activiteiten op te zetten. De woningcorporatie is van mening dat de omslag gemaakt moet worden door meer naar bewoners zelf toe te gaan en vervolgens de verantwoordelijkheid bij de bewoners zelf neer te leggen. Daarmee wordt de zelfredzaamheid zo groot mogelijk gehouden. Nabijheid is daarbij van groot belang om te kunnen bepalen wat er speelt in de gemeente. Het beleid dat menging van doel- en leeftijdsgroepen voorstaat, kan hieraan bijdragen.

Het beleid van de QuaWonen en de gemeente komt grotendeels overeen. Dit komt omdat het beleid, in goed overleg op elkaar wordt afgestemd. QuaWonen is de grootste sociale huisvester in Krimpen aan den IJssel en de enige woningcorporatie waar de gemeente, in het kader van de Woningwet, overleg mee voert. Als grootste woningcorporatie heeft QuaWonen geen concurrentie van andere woningcorporaties. Tussen partijen bestaat een nauwe, lange samenwerkingsrelatie die los lijkt te staan van concurrentie of afhankelijkheidsfactoren. De woningcorporatie heeft zich moeten door

externe invloeden (crisis, Woonakkoord) moeten bezinnen op de activiteiten, zij het dat de gevolgen voor de continuïteit van de uitvoeringsplannen minder heftig zijn dan bij sommige collega-woningcorporaties. De beleidsuitvoering heeft daardoor de vrij stabiele koers kunnen vervolgen.

QuaWonen deelt zowel het uitgangspunt van de gemeente dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig moeten kunnen wonen, het liefst in de eigen woning als de wens de doorstroming te bevorderen.

QuaWonen heeft veel eengezinswoningen in het bezit en wil een deel daarvan vrij houden voor startende gezinnen om de gemeente tegemoet te komen. In de gemeentelijke verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning (2012) is in artikel 15 en artikel 16 opgenomen voor welke soort woonvoorzieningen men in aanmerking kan komen. Uit deze tekst volgt dat een 'persoon met beperkingen' voor een woonvoorziening in aanmerking komt 'wanneer een tegemoetkoming in de verhuis- of inrichtingskosten niet mogelijk is of de goedkoopst adequate voorziening is' (artikel 16, lid 2). Maar verhuizen is voor ouderen vaak een grote stap. Verhuizen binnen de eigen buurt of wijk vergroot de kans dat het netwerk in tact gehouden kan worden. De woningvoorraad is daar niet altijd op berekend. Er ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor corporatie en gemeente om deze, vaak lastige belangenafwegingen, te maken. De woningcorporatie en de gemeente denken hier door de menging van doel- en leeftijdsgroepen in combinatie met de inzet op participatie (het actief krijgen en houden van mensen) een antwoord gevonden te hebben.

4.2.6 Samen werken aan een gezamenlijke opgave

De woonvisie en het beleidsplan van QuaWonen sluiten op elkaar aan. Er is bewust gewerkt aan het vervlechten van beide plannen. Bij geïnterviewde bestaat niet de indruk dat QuaWonen zich strikt als huisvester voor mensen met een laag inkomen wil profileren maar maatschappelijk betrokken is en met de gemeente meedenkt. Waar veel woningcorporaties niet meer investeren in nieuwbouw doet QuaWonen dat, met de Prinsessenhof bijvoorbeeld, wel. Omdat ook de gemeente de menging van doelgroepen voorstaat, deelt zij de mening dat er veel behoefte is aan de woningen die volgens dat concept worden gebouwd. De geïnterviewde van de gemeente geeft aan trots te zijn op wat in Krimpen aan den IJssel wordt bereikt en op de manier waarop met de woningcorporatie en andere partners wordt samen gewerkt.

Uit het interview met de gemeente blijkt dat de plannen die de gemeente en QuaWonen maken op elkaar zijn afgestemd. Niet alleen wordt de woningcorporatie in de Woonvisie genoemd als belangrijke partner bij de totstandkoming van de Woonvisie, ook in de uitvoering werken beide partijen, naar eigen zeggen, goed samen. Dat blijkt ook bijvoorbeeld uit de opzet van de "Krimpenwijzer" waar professionals uit verschillende organisaties op het gebied van welzijn, zorg en wonen met elkaar samenwerken. De Krimpenwijzer heeft een overzicht van voorzieningen die vanuit de Wmo in woningen zijn aangebracht. Als zo'n woning vrij komt wordt met de woningcorporatie bekeken of er gegadigden zijn die aan de aangebrachte voorziening behoefte heeft. Geïnterviewde meent dat de goede samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie wellicht deels is te wijten aan de kleinschaligheid en een gegroeide cultuur met een vrij constante personeelsbezetting en een

consistent bestuur. Grote of onoverkomelijke problemen zijn er nooit geweest. Buiten de formele ambtelijke en bestuurlijke overleggen zijn de lijnen kort, zowel op strategisch- als operationeel niveau.

Ook de woningcorporatie geeft in het interview aan de samenwerking met de gemeente als heel goed te ervaren. Het meedenken vanuit elkaars belang is daar voor een groot deel debet aan. Het is moeilijk te zeggen of dit door specifieke personen of een cultuur komt. Krimpen aan den IJssel heeft wel een historie van bestuurders waar onderling veel sprake was van samenwerking. Ook is er gezamenlijk altijd ver vooruit gekeken. Dat is één van de redenen waarom de gemeente het initiatief heeft genomen partijen uit het wonen- en zorgdomein in een vroeg stadium bij elkaar te brengen en ze zo goed voorbereid waren op de nieuwe wetgeving.

4.2.7 Afspraken wonen en zorg

De ondertekende samenwerkingsovereenkomst 'prestatieafspraken wonen, zorg en welzijn Krimpen aan den IJssel 2015-2018' is in 2015 voorbereid in overleg tussen gemeente, QuaWonen en de Stichting Huurdersbelang. Door Stichting Huurdersbelang te betrekken is bewust voorgesorteerd op de komende wijziging in de Woningwet. De prestatieafspraken sluiten aan op de woonvisie 2009-2030 van de gemeente 'Goed wonen tussen wereldstad en Groene Hart' en het ondernemingsplan van de woningcorporatie. In het document wordt genoemd dat de gemeente zich binnen het sociale domein zal richten op het versterken van de zelfredzaamheid van de Krimpenaren. Uit het ondernemingsplan van QuaWonen is overgenomen dat deze woningcorporatie zich richt op het huisvesten van mensen met een fysieke of verstandelijke beperking of psychiatrische problemen en op de groeiende groep senioren.

De prestatieafspraken bevatten relatief veel afspraken waarbij de gemeente en de woningcorporatie samen optrekken. Zo wordt het gemeentelijk fonds voor bewonersinitiatieven en het leefbaarheidsbudget van QuaWonen op elkaar afgestemd om de middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Aangevuld met extra uren voor de buurtcoach/sociaal werker wordt zo geprobeerd de participatie en ontmoeting (voor ouderen) te stimuleren in de ontmoetingsruimten van QuaWonen. Beide partijen zetten zich in om de doorstroming te bevorderen. Verder is opgenomen dat QuaWonen het bestaande aanbod van toegankelijke (nul-treden, rollatortoegankelijk, rolstoeltoegankelijk) sociale huurwoningen handhaaft en dat bij nieuwbouw (de Prinsessenhof) de woningen levensloopgeschikt zijn. Van 55+complexen wordt het label afgehaald en ook nieuwbouw is voor meerdere leeftijdsgroepen bestemd. Een opmerkelijke afspraak is om vastgoed-, woonomgevings- of herstratingsprojecten aan te grijpen om te bekijken of er sprake is van psychosociale/sociale problematiek achter de voordeur en geconstateerde gevallen af te stemmen met het sociale wijkteam de Krimpenwijzer.

4.3 Afrondend

De goede afstemming tussen de woningcorporatie en de gemeente is terug te vinden in de beleidsstukken; de organisaties hebben elkaars beleid in de eigen stukken geïntegreerd bijvoorbeeld. De afstemming is ook terug te vinden in de uitvoering. De afzonderlijke acties sluiten op elkaar aan en dragen gezamenlijk bij aan het behalen van de beleidsdoelen. QuaWonen is de grootste huisvester in Krimpen aan den IJssel en heeft daardoor een sterke positie in de gemeente, niet alleen als grootste sociale huisvester maar ook als huisvester voor de doelgroep ouderen. De gemeente Krimpen aan den IJssel is van QuaWonen afhankelijk voor sociale huurwoningen. Als grootste woningcorporatie heeft QuaWonen geen concurrentie van andere woningcorporaties. Alhoewel de woningcorporatie zich daardoor onafhankelijk op zou kunnen stellen is daar in de praktijk geen sprake van.

Tussen partijen bestaat een nauwe, lange samenwerkingsrelatie die los lijkt te staan van negatieve invloeden van buitenaf. Factoren uit de algemene en directe omgeving hebben een relatief geringe invloed op de koers die wordt gevaren. Juist vanwege de samenwerkingsrelatie is goed geanticipeerd op de nieuwe zorgwetgeving. De woningcorporatie heeft haar organisatiegrenzen enigszins moeten bijstellen door externe invloeden (crisis, Woningwet), zij het dat de gevolgen voor de continuïteit van de uitvoeringsplannen minder heftig is geweest dan bij sommige andere woningcorporaties. Een demografische factor die in de directe omgeving een belangrijke rol speelt is de vergrijzing.

QuaWonen richt zich al langere tijd op ouderenhuisvesting, wat ook begrijpelijk is aangezien 45% van de huurders 65+ is. Ook de toenemende aandacht voor vergrijzing heeft daarom geen noemenswaardige verandering in de beleidslijn tot gevolg gehad. QuaWonen heeft een manier gevonden om ondanks een interne reorganisatie toch de externe omgeving van de organisatie niet uit het oog te verliezen en het daardoor mogelijk gemaakt de positie in de gemeente en de harmonieuze samenwerking met het gemeentebestuur te behouden.

QuaWonen en de gemeente zijn beiden van mening dat ouderen met een zorgvraag in staat moeten worden gesteld zo lang mogelijk zelfstandig te wonen. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan 'participatie' wijst op een verschil in benadering van de opgave en de rol die de organisatie voor zichzelf ziet. Zo wil de woningcorporatie bijdragen op woongebied door bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van ontmoetingsruimtes. Door de menging van doel- en leeftijdsgroepen wordt zo de mogelijkheid om elkaar te leren kennen en helpen gefaciliteerd. De aanpak van de gemeente is nog meer gericht op de inzet van professionals, de preventieve huisbezoeken zijn daar een voorbeeld van.

Dat de samenwerking met de gemeente zijn vrij stabiele koers heeft kunnen vervolgen zal hebben bijgedragen aan de afspraken die zijn gemaakt over wonen en zorg. De samenwerking lijkt een logisch voortvloeisel uit een gezamenlijk consistent beleid. Het is opvallend dat de prestatieafspraken vrij gedetailleerd zijn uitgewerkt. Zonder constructief overleg zou dit niet mogelijk zijn. De afspraken sluiten aan bij de gezamenlijke visie op zelfredzaamheid. De activiteiten zijn erop gericht om bij het langer zelfstandig wonen bewust de zelfredzaamheid van ouderen met een zorgvraag te betrekken. Oplossingen om de zelfredzaamheid te bevorderen moeten worden gevonden in manieren om mensen 'in hun kracht' te zetten en zo minder afhankelijk te maken van professionals.

Hoofdstuk 5 Woningcorporatie Havensteder – gemeente Rotterdam

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is door een verkenning van de relevante praktijk en bestudering van organisatie- en omgevingstheorieën een beeld ontstaan van de aspecten die spelen bij interorganisatorische samenwerking. In dit hoofdstuk wordt de casus woningcorporatie Havensteder – gemeente Rotterdam beschreven. Zoals reeds in hoofdstuk 1 vermeld is er niet alleen sprake van veranderingen in de zorg, maar is ook de Woningwet veranderd. Deze verandering heeft grote invloed op het strategisch voorraadbeheer van de woningcorporaties en de relatie tussen de woningcorporatie en de gemeente.

5.2 Casus Woningcorporatie Havensteder – gemeente Rotterdam

5.2.1 Samenvatting lokale samenwerking

“V.w.b. de rol die individuen spelen in de samenwerking is het wel zo dat iedereen werkt en reageert vanuit zijn eigen werkgebied”.

Havensteder is één van de grotere woningcorporaties in Rotterdam die werkt in een grote gemeente met grootstedelijke problematiek. Havensteder is in financiële problemen terecht gekomen en heeft als gevolg daarvan een reorganisatie doorgevoerd en het woonbeleid herzien. Door de financiële problemen, waar het nog mee kampt, is de woningcorporatie op dit moment niet in staat, het opplusprogramma (aanpassing van woningen voor de doelgroep) af te ronden. Betaalbaarheid is één van de grootste aandachtspunten op dit moment. De bestuurder van Havensteder neemt hier in het landelijk debat stelling in. Havensteder merkt in de praktijk de negatieve gevolgen die het langer zelfstandig blijven wonen kan hebben voor zowel huurders als voor de eigen organisatie en vraagt hiervoor aandacht bij de gemeente. In de prestatieafspraken is brandveiligheid één van de thema's die in 2015 gezamenlijk verder uitgediept worden. De gemeente heeft het programma Langer Thuis in uitvoering gebracht om integraal, met maatregelen op het fysieke en sociale vlak, het langer zelfstandig wonen te faciliteren. De gemeente pakt de regierol op en zoekt daarbij samenwerking met partijen die zich met wonen en/of zorg bezig houden. Tegelijk is de gemeente zoekende naar manieren om invulling te geven aan de volkshuisvestelijke opgave. De herziening van de woonvisie is daar een voorbeeld van. Daarin zal de balans gevonden moeten worden tussen de mate van zelfredzaamheid van de inwoners, de aanpak van de particuliere voorraad en de vraag aan de woningcorporaties om investering in de sociale voorraad. Afspraken hierover zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst volgens de lijn van de Woningwet. De woningcorporatie en de gemeente zijn beiden van mening dat het streven naar langer zelfstandig wonen past in de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Financiële investeringen door de woningcorporatie moeten worden afgewogen tegen andere prioriteiten die de woningcorporatie zelf heeft en de zaken die de gemeente de woningcorporatie vraagt ook te doen.

“Bij samenwerking is het zoeken naar haalbare afspraken waar je elkaar ook daadwerkelijk op kunt aanspreken”.

5.2.2 Ontstaan en achtergrond woningcorporatie Havensteder

Van het totaal aantal woningen in Rotterdam is 65% huurwoningen (Rotterdam in cijfers). 45% van het woningbestand is in bezit van woningcorporaties. Ongeveer een derde daarvan is in bezit van woningcorporatie Havensteder. Havensteder is één van de vier grote woningcorporaties in Rotterdam. Havensteder is in 2011 ontstaan uit een fusie tussen Com•Wonen en PWS en is werkzaam in de regio Rijnmond. Het bezit is gelegen in de gemeenten Rotterdam, Capelle aan den IJssel, Albrandswaard en Lansingerland. Totaal verhuurt Havensteder een krappe 45.000 woningen waarvan verreweg de meeste in Rotterdam. De woningcorporatie behoort daarmee tot één van de elf grote woningcorporaties in Nederland. Bijna de helft (46%) van de woningen zijn meerlaagse/meergezinswoningen zonder lift die gebouwd zijn voor 1945 en in de jaren '80. Havensteder bezit één verzorgingshuis en 71 complexen voor doelgroepen, zoals Orkide, 25 woningen voor Turkse ouderen. In 2007 zijn alle ouderenwoningen uit het toenmalige bezit van Com•Wonen onder de loep genomen. Met het 'opplusprogramma' is van 700 woningen het 55+label afgehaald en zijn 2600 woningen voor ruim € 7 mln. levensloopgeschikt gemaakt. Er is toen ook geïnvesteerd in plekken om scootmobielen op te laden en te stallen. In 2013 is een zelfde onderzoek gedaan naar de voormalige PWS-woningen. Voor de 800 woningen die daar uit zijn gekomen ontbreekt op dit moment het geld voor de aanpassingen. Met het huidige aanbod van 55+ woningen kan de woningcorporatie voldoen aan de vraag.

Havensteder heeft ervaring met de negatieve kanten die het langer zelfstandig wonen met zich mee brengt. De door brand veroorzaakte schade door 'verwarde mensen' was het afgelopen jaar aanzienlijk hoger dan de jaren daarvoor. In 2015 heeft Havensteder een kort filmpje op YouTube geplaatst over wat langer zelfstandig wonen volgens hen betekent voor de woningcorporatie, gemeente en zorgaanbieders. In het filmpje (<https://www.youtube.com/watch?v=RVHled2aBrq> 2015) geven de bestuurder van Havensteder, een vertegenwoordigster van de gemeente en de voorzitter van een zorginstelling hun visie op het langer zelfstandig wonen. De bestuurder geeft onder andere aan dat, om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen, het wellicht noodzakelijk is om te verhuizen naar een woning die niet de eerste voorkeur heeft.

5.2.3 Beleid woningcorporatie Havensteder in relatie tot veranderende wetgeving

In deze casus spelen veranderde wetgeving als politiek-juridische factor in de algemene omgeving, de crisis als economische factor in de algemene omgeving en mismanagement als economische reden in de directe omgeving een belangrijke rol. Ook Havensteder heeft te maken gehad met de gevolgen van een slechte economie en de rijksmaatregelen na de financiële misstappen in de woningcorporatiesector. Het credo van Havensteder luidt sindsdien “eerst verdienen, dan uitgeven”.

De missie is om sterk te zijn voor mensen met een beperkt inkomen of mensen die een kwetsbare positie hebben in de stadsregio Rotterdam. Betaalbaarheid krijgt in het beleid grote aandacht. De woningcorporatie maakt zich daar in het landelijk debat hard voor. Zo heeft de woningcorporatie, hoewel door eigen financiële perikelen genoodzaakt de maximale huurverhoging toe te passen, gezinnen met een (zeer) laag inkomen (waaronder ouderen) tegemoet willen komen door een woonvergoeding³.

De crisis en de Woningwet hebben de financiële situatie voor de woningcorporatie veranderd. Daarom is het ondernemingsplan uit 2011 vervangen door het 'Koersplan 2013-2017 Sterk in Wonen'. Daarin wordt nadrukkelijk gekozen geen verplichtingen aan te gaan die kunnen leiden tot extra leningen. Investeringsprojecten worden alleen nog maar betaald uit huuropbrengsten en verkopen. De uitgaven worden strikt geprioriteerd. Een interne reorganisatie heeft het personeelsbestand met 20% gereduceerd tot iets meer dan 300 medewerkers. In het koersplan staat omschreven wat de woningcorporatie als haar kerntaken ziet. Voor wat betreft een kerntaak waarvan de overheid meer inzet verwacht, zoals voor wonen en zorg, richt de woningcorporatie zich op de complexen in wat voorheen de woonservicegebieden waren, zodat zorg aan huis (door andere partijen) gemakkelijk gegeven kan worden.

Havensteder heeft haar taak geformuleerd in het koersplan: 'Door het scheiden van wonen en zorg blijven mensen langer zelfstandig wonen dan wellicht wenselijk is. Dit kan leiden tot uitdagende situaties voor de persoon in kwestie en ook voor de burens. Aan ons de taak om dergelijke lastige situaties tijdig te signaleren, deze signalen door te geven naar zorg- en welzijnsorganisaties en erop toe te zien dat zij hun rol pakken'. Verder wordt over het inspelen op wonen en zorg met betrekking tot ouderen met name genoemd:

- Samenwerken met zorgpartijen om door aanpassingen verzorgingstehuizen nieuwe stijl (méér wonen met zorg) te realiseren;
- Nieuwe afspraken maken over de uitvoering van klantcontacten met mensen die niet geheel wilsbekwaam zijn;
- Nieuwe concepten ontwikkelen voor de huisvesting van allochtone ouderen, zowel op het gebied van vastgoed als op het gebied van woningverdeling.

Het eerste punt dat hierboven wordt genoemd heeft voornamelijk betrekking op het bezit in Capelle aan den IJssel. Het tweede punt betreft niet alleen oudere huurders. Door de omzetting van onzelfstandige woningen naar zelfstandige woningen zullen mensen met een GGZ-problematiek een eigen huishouding voeren. Waar voorheen de contacten via de zorginstelling liepen zullen die in de toekomst steeds vaker via de huurder zelf lopen. Het derde punt betreft de huisvesting van allochtone ouderen. Havensteder zet zich actief in voor deze doelgroep door ontmoetingsruimtes en

³ De woonvergoeding was een eenmalige tegemoetkoming van € 200 voor diegenen waarbij de huurtoeslag de huurverhoging niet compenseerde. De woonvergoeding is afgekeurd door Inspectie Leefomgeving en Transport waarna Havensteder het plan heeft ingetrokken.

woonvoorzieningen te realiseren. Havensteder ziet sociaal investeren als een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van een gebied.

Helpen bij langer zelfstandig wonen hoeft niet altijd kostbaar te zijn. Havensteder ondersteunt, samen met andere woningcorporaties, het initiatief 'Het Zal Werken'. Het zal werken is een club van vrijwilligers die zich de 'uitvindersbrigade' noemt. Zij voeren kleine aanpassingen in de woning uit, die niet door de Wmo worden vergoed en bieden praktische oplossingen om de zelfredzaamheid van ouderen met een zorgvraag te verbeteren.

In het interview wordt aangegeven dat Havensteder de gedachte van het langer zelfstandig wonen ondersteunt, maar dan wel vanuit het perspectief van de woning. Dat kan de eigen woning zijn maar het kan ook zijn dat verhuizen noodzakelijk is omdat de woning niet geschikt is en niet aangepast wordt of kan worden. Havensteder geeft aan over voldoende geschikte woningen te beschikken in Rotterdam maar het kan zijn dat woningen iets verder weg liggen van de kinderen, of in een complex zijn gesitueerd waar niet de eerste voorkeur naar uitgaat. De leegstaande woningen zijn minder in trek omdat ze wellicht iets minder gunstig liggen, kwalitatief minder- en wat kleiner zijn.

Dat vraagt om een verandering in het denken. "Media impliceren dat langer thuis betekent dat mensen niet meer zouden hoeven verhuizen en worden zo op het verkeerde been gezet." De aandacht gaat nu heel erg uit naar degenen die langer zelfstandig blijven wonen en de problemen waar zij tegenaan kunnen lopen. Maar in een dichtbevolkte stad als Rotterdam moet niet vergeten worden dat de impact op de omgeving ook groot kan zijn. Het gedrag van iemand die verward raakt kan voor burens bezwarend of zelfs beangstigend zijn. Uit de cijfers die de woningcorporatie van haar verzekeringsmaatschappij heeft gekregen, blijkt dat het risico op ernstige schade de afgelopen vier jaar fors is gestegen. Overigens gaat het hier niet alleen over (brand)schade veroorzaakt door ouderen maar met name over incidenten veroorzaakt door mensen met een psychische beperking. Dat kunnen ook ouderen zijn. Problemen voor en door verwarden mensen kunnen bijvoorbeeld door vroegtijdige signalering voorkomen worden. De woningcorporatie ziet hier voor de gemeentelijke wijkteams een coördinerende rol om de signalen op te pakken die hierover bij hen binnen komen.

5.2.4 Beleid gemeente Rotterdam in relatie tot veranderende wetgeving

De gemeente Rotterdam werkt aan een nieuwe woonvisie, de Woonvisie Rotterdam 2030. De concept-Woonvisie is in december 2015 door de commissie BWB (Bouwen, Wonen en Buitenruimte) behandeld en wacht op behandeling in de gemeenteraad. De concept-woonvisie heeft drie concrete hoofddoelen: Meer aantrekkelijke woonmilieus, Woningkwaliteit met toekomstwaarde en De basis op orde. Aandacht voor het langer zelfstandig wonen van ouderen en mensen met een beperking valt onder de Basis op orde. Daar zijn de hoofddoelen van het programma Langer Thuis opgenomen dat in maart 2015 door het college is vastgesteld. Het doel van dit programma is om het voor mensen makkelijker te maken om zelfstandig te blijven. Het behoud van de 'eigen regie' is daarbij het kernbegrip. Daarmee wordt bedoeld dat mensen hun leven moeten kunnen leiden zoals zij dat zelf willen. De aanpak bestaat uit vier actielijnen: Geschikte woning, Vitaal Netwerk, Toegankelijke wijk en

Heldere informatie. Met name de actielijn Geschikte woning richt zich op de woonsituatie van ouderen en mensen met een beperking. De maatregelen zijn gericht op 'thuis blijven in de eigen woning', 'naar een andere woning verhuizen' en 'vergroten woningaanbod'. Het programma is voor wat betreft het onderdeel wonen afgestemd met de concept-woonvisie en de concept-prestatieafspraken. De focus van het programma ligt zowel op het niveau van de stad als op de activiteiten die op wijkniveau worden ontplooid en per gebied in een 'langer thuis-arrangement' worden gebundeld. Het programma Langer Thuis kan, samen met het gemeentelijk Programma Voor mekaar (dat gericht is op het bestrijden van eenzaamheid), gezien worden als de opvolgers van het programma 'Woonservicegebieden', dat liep tot maart 2014.

Geïnterviewde geeft aan dat het een misverstand is dat 'langer thuis' betekent wonen in dezelfde woning. Langer thuis verwijst naar zelfstandigheid. De zelfstandigheid kan in het geding komen wanneer verhuizing leidt tot verlies van het sociale netwerk. Maar er kan een moment komen dat de urgentie om te verhuizen groter is dan de wens om in de eigen woning of zelfs in de woonomgeving te blijven. Dan zal de woning geaccepteerd moeten worden die de woningcorporatie aanbiedt. Het gemeentelijk beleid is er niet op gericht dat ouderen in dezelfde woning blijven wonen. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de gemeentelijke verordening Wmo 2015 (artikel 19). Een onderzoek naar de mogelijkheden om doorstroming te bevorderen is één van de maatregelen in het programma Langer Thuis. Om de woningmarkt in beweging te krijgen stimuleert de gemeente doorstroming. Het gemeentelijk beleid stuurt niet specifiek op spreiding of menging. Rotterdam kent wel gebieden die door het woningaanbod en door hun ligging en infrastructuur aantrekkelijker zijn voor ouderen.

Geïnterviewde geeft aan dat Langer Thuis idealiter onderdeel moet worden van een integrale gemeentebrede aanpak, zoals dat ook bij het onderwerp duurzaamheid het geval is. Het voordeel daarvan is dat de afspraken dan voor alle woningcorporaties bindend zijn. De richtlijnen voor aanpasbaar bouwen kunnen hierbij helpen. Vooralsnog doet de gemeente alleen een oproep aan ontwikkelaars om de richtlijnen te volgen, ze zijn niet verplicht. De politieke keuze die daar aan ten grondslag ligt is de afweging tussen op voorhand de voorraad aanpassen of wachten tot de vraag ontstaat. Bestuurlijk neigt Rotterdam naar het laatste omdat Rotterdam voldoende geschikte woningen heeft en de prioriteit bij betaalbaarheid en beschikbaarheid ligt. Onderzoek van het Rigo (2014) heeft laten zien dat in Rotterdam betaalbaarheidsproblemen eerder bij jongeren en jonge gezinnen te vinden zijn dan bij ouderen. Sommige woningcorporaties, inclusief Havensteder, geven volgens de geïnterviewde aan (nog) geen aanleiding te zien om de woningvoorraad aan te passen, deels omdat er door de gemeente is geconstateerd dat er voldoende geschikte woningen zijn en deels omdat er geschikte woningen (voor langere tijd) leeg blijven staan. Ouderenadviesgroepen geven juist aan dat meer woningen geschikt gemaakt moeten worden. Afhankelijk van het gekozen perspectief (proactief zoals de ouderenadviesgroepen voorstaan of volgend zoals de woningcorporatie zich opstelt) kunnen beiden gelijk hebben. Geïnterviewde geeft aan dat de keuze daartussen er in eerste instantie één is die het gemeentebestuur maakt. De concept-Woonvisie kiest vooralsnog voor een lijn die volgend is op de ontwikkelingen.

5.2.5 Raakvlakken beleid organisaties in relatie tot veranderende wetgeving

Havensteder heeft de gevolgen ondervonden van de economische factoren in de algemene omgeving. De crisis, financiële tegenslag door mismanagement en de gevolgen van de Woningwet hebben geleid tot een heroriëntatie op de activiteiten. De positie in de gemeente is daardoor veranderd. De woningcorporatie is voor het bereiken van haar doelen afhankelijker geworden van de gemeente. De gemeente is op haar beurt voor de sociale woningvoorraad nog steeds afhankelijk van de woningcorporatie. De gemeente kan echter, veel minder dan voorheen, een beroep doen op de woningcorporatie om grootschalig te investeren. In sommige gevallen omdat de Woningwet dit niet meer toestaat maar ook omdat bij Havensteder de financiële middelen daartoe ontbreken. Mocht de gemeente het (in de toekomst) wenselijk achten dat de woningcorporatie wel financieel investeert in het aanpassen van de voorraad dan is de vraag of dit is af te dwingen met het geboden sturingsinstrumentarium in de Woningwet⁴.

Het programma Langer Thuis waarnaar in de concept-woonvisie wordt verwezen is het verbindende programma tussen de Wmo en de Woningwet en vormt voor de gemeente de onderlegger voor de gesprekken met de woningcorporatie. Het gemeentelijk woonbeleid is niet gericht op toevoeging of aanpassing van geschikte woningen omdat Rotterdam stelt theoretisch over voldoende voorraad te beschikken⁵. Ook het beleid van woningcorporatie Havensteder is niet gericht op uitbreiding van het aantal geschikte woningen. Havensteder heeft enkele jaren geleden het deel van het bezit dat daarvoor in aanmerking kwam aangepast door de toegankelijkheid te verbeteren en ontmoetingsruimten te creëren. Extra inspanning op het gebied van woningaanpassing voor ouderen staat in de planning voor het deel dat nog niet is gedaan maar door noodgedwongen prioritering is het tijdstip van uitvoering onzeker.

Het beleid van de gemeente en de woningcorporatie is er niet op gericht dat ouderen in dezelfde woning blijven wonen. Er zijn voldoende geschikte woningen maar de vraag en het aanbod sluiten niet altijd bij elkaar aan. Als gevolg daarvan zijn veel potentieel geschikte woningen niet beschikbaar voor de doelgroep. Een onderzoek naar de mogelijkheden om doorstroming te bevorderen is één van de maatregelen in het programma Langer Thuis. De woningcorporatie heeft doorstroming niet in haar beleid opgenomen maar is met de gemeente van mening dat verhuizen een reële optie is om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen.

De woningcorporatie heeft de gemeente laten weten dat de opgave niet zozeer de geschiktheid van de woning is. Zij geeft aan daar vrij eenvoudig een oplossing voor te kunnen vinden (mits er

⁴ Volgens artikel 42 lid 1 van de Woningwet draagt de woningcorporatie met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Als de gemeente in de toekomst andere of aanvullende wensen heeft, maar die niet of onvoldoende heeft verwoord in de woonvisie, of als het gevraagde een te groot financieel beroep doet, is de woningcorporaties niet gehouden daar in haar bod rekening te houden. De Woningwet regelt dit niet, organisaties moeten daar gezamenlijk uitkomen.

⁵ Rotterdam heeft met behulp van een ramingsmodel de behoefte aan geschikte woningen bepaald. Het aantal theoretisch geschikte woningen is in Rotterdam groter dan de behoefte aan geschikte woningen voor ouderen: 30.000 ouderen tegenover 130.000 geschikte woningen in 2020 (Programma Langer Thuis, 2015)

voldoende financiële middelen zijn). De problemen spelen eerder rond eenzaamheid en dementie, waar de mensen mee te maken krijgen die in de woning verblijven. Punt van zorg van de woningcorporatie is wie straks nog zicht heeft op deze groep. De woningcorporatie ziet voor zichzelf met name een functie in het signaleren van de problematiek. Havensteder benoemt hier de belangrijke rol van de gemeentelijke wijkteams. De wijkteams zijn voor hen idealiter het punt waar signalen aan door worden gegeven en met wie wordt samengewerkt om tot een oplossing te komen. De woningcorporatie geeft aan dat de wijkteams nog niet optimaal functioneren. Er wordt naar de gemeente gekeken om hier de regie in te nemen en op strategisch niveau naar een oplossing te zoeken.

5.2.6 Samen werken aan een gezamenlijke opgave

Om met minder geld zoveel mogelijk te bereiken zoekt Havensteder samenwerking met derden. Dat gebeurt volgens het koersplan op twee manieren. Door het van 'buiten naar binnen halen' van essentiële informatie uit de omgeving en die verder de organisatie in te brengen. En door van binnen naar buiten te kijken. Een adviesraad van mensen met een brede maatschappelijke achtergrond adviseert over de manier waarop invulling wordt gegeven aan de kerntaken. Daarbij geeft de woningcorporatie, ook aan de gemeente, duidelijk aan wat van Havensteder verwacht mag worden (betrouwbaar, open, delen van kennis, een duidelijke visie en prioritering), maar ook waar de grens ligt van wat wel en niet tot het werk van de woningcorporatie wordt gerekend (niet in elk samenwerkingsverband participeren, niet alle rollen zelf oppakken, anderen wijzen op hun verantwoordelijkheid, beperken tot activiteiten die bijdragen aan de doelen).

De samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente is in Rotterdam complexer dan in kleinere gemeenten. Dit komt onder andere door de omvang van het bezit van de woningcorporatie en door grootstedelijke problematiek. De gemeente maakt afspraken met meerdere woningcorporaties en spreekt Havensteder vaak in een gezamenlijke setting. Op managementniveau wordt afgestemd in het Strategisch Afstemoverleg (SAO) en in diverse settings bij onder andere de uitvoering van het programma Langer Thuis. In deze overleggen komt naar voren dat de woningcorporatie en de gemeente weliswaar waarden en overtuigingen delen voor wat betreft de gezamenlijke opgave maar dat er op bepaalde punten verschillend gedacht wordt over de strategische aanpak. De woningcorporatie voelt zich soms overvraagd door de gemeente; de opgaven voor de woningcorporatie zijn dan ook legio. Zo groeit de zeer diverse groep mensen waarvoor een goedkope woning beschikbaar moet zijn (onder andere door statushouders) terwijl het gemeentelijk beleid neigt naar een kleinere woningvoorraad met minder goedkope woningen. Mede omdat Rotterdam een vrij jonge bevolkingssamenstelling heeft en Rotterdam aangeeft over een voldoende geschikte voorraad te beschikken verklaart dit wellicht de afwachtende houding van de woningcorporatie om de woningvoorraad aan te passen.

5.2.7 Afspraken wonen en zorg

Havensteder maakt afspraken met de gemeente Rotterdam en Capelle aan den IJssel. De gemeente Rotterdam maakt met 7 woningcorporaties afspraken. Havensteder is er daar één van. De afspraken zijn opgenomen in het 'convenant Samenwerking 2015 & 2016 Gemeente Rotterdam & Havensteder', dat op 30 juni 2015 is ondertekend. In het document zijn afspraken opgenomen over het faciliteren van langer thuis wonen. In de prestatieafspraken wordt als belang vanuit de woonvisie genoemd dat de gemeente seniore rotterdammers en/of rotterdammers met een beperking zo goed mogelijk wil ondersteunen in het zelfstandig wonen. Daarbij wordt nadrukkelijk op het niveau van de stad gekeken voor oplossingen.

Als belangrijk kader wordt het Programma Langer Thuis genoemd. De afspraak die de gemeente met Havensteder (en de andere woningcorporaties) heeft gemaakt is onder andere dat gezamenlijk een beschrijving wordt gemaakt van de manier waarop samen wordt gewerkt en uitvoering wordt gegeven aan de Wmo. Specifieke afspraken zijn gemaakt over het terugdringen van de wachtlijst van medisch urgenten. Hiertoe heeft de gemeente o.a. een 'matchmaker' aangesteld die zoekt naar maatwerkoplossingen en is afgesproken dat Havensteder 6 rolstoelwoningen oplevert die geschikt zijn voor grote gezinnen. Ook is opgenomen dat de gemeente zich inspanst om de transformatieopgave zo goed mogelijk te faciliteren door procedures rond het bestemmingsplan en vergunningen te stroomlijnen. In de prestatieafspraken is een algemene afspraak opgenomen om een aantal thema's verder uit te diepen waaronder brandveiligheid in het kader van langer thuis wonen.

Geïnterviewde van de gemeente geeft aan dat daar waar in het verleden eerder afspraken over de productie van woningen werd gemaakt de afspraken zich nu ook zijn gaan richten op meerdere beleidsterreinen. Ook worden er veel meer intenties uitgesproken dan harde afspraken gemaakt. Het nog in de conceptfase verkeren van de woonvisie kan hier overigens debet aan zijn. In het overleg over de prestatieafspraken heeft de woningcorporatie aangegeven dat de afspraken moeten gaan over het 'wat' maar dat het 'hoe' hun verantwoordelijkheid is. Op de vraag of er door de gemeente niet te laag wordt ingezet bij de prestatieafspraken wordt negatief geantwoord. De geïnterviewde geeft aan dat aan de ene kant de gemeente nog zoekende is in haar nieuwe rol, maar dat het beter is in goed overleg realistische afspraken te maken dan heel scherpe afspraken waarvan later blijkt dat die niet of maar deels gehaald worden.

5.3 Afrondend

Havensteder heeft zowel te maken gehad met de gevolgen van de crisis op de woningmarkt als met financiële problemen uit de erfenis van een fusie. Het verleggen van de focus van de omgeving naar de interne organisatie is in de relatie met de gemeente vooral tot uitdrukking gekomen door het niet meer kunnen voldoen aan de gemeentelijke wens tot investering en het bijstellen van de grenzen door zowel de taken als de verantwoordelijkheden af te bakenen. Havensteder is niet de enige grote woningcorporatie in Rotterdam maar de andere woningcorporaties kampten eveneens met een

inperking van de financiële ruimte door de verhuurdersheffing, waardoor de positie van Havensteder naar verhouding vrijwel gelijk is gebleven.

De houding naar de gemeente is sinds de invoering van de Woningwet veranderd. De woningcorporatie voelt zich overvraagd maar de gemeente Rotterdam geeft aan de woningcorporatie juist niet te willen overvragen. De gemeente is van mening dat de gemeenschappelijke 'beliefs' zoals vastgelegd in beider beleidsdocumenten vertaald zijn naar realistische haalbare afspraken in de samenwerkingsovereenkomst. Havensteder en de gemeente Rotterdam zijn het in grote lijnen eens over de opgave die er ligt om het zelfstandig wonen mogelijk te maken. De gemeente werkt met de corporatie samen volgens het programma Langer Thuis. Hierin is aangegeven dat het aantal theoretisch geschikte woningen groter is dan de behoefte. Dit wordt gestaafd door signalen van de woningcorporaties over leegstand. Hiermee wordt de urgentie om de woningvoorraad aan te passen grotendeels weggenomen. De gemeente verwacht dit ook niet van de woningcorporatie. De gemeente en woningcorporatie voeren geen spreidingsbeleid of menging van doel- en leeftijdsgroepen. Beide organisaties zijn het eens dat dit kan betekenen dat verhuizen naar een geschiktere woning de beste oplossing kan zijn om zelfstandig te blijven wonen. In Rotterdam zijn er echter grote verschillen tussen gebieden ten aanzien van het aandeel ouderen, de woningvoorraad, het voorzieningenniveau en het netwerk van organisaties dat actief is in het gebied. Veel van de geschikte woningen staan in de wijken aan de rand van de gemeente. Door de omvang van de gemeente is de kans dat het netwerk bij verhuizing, en daarmee de zelfredzaamheid, in sterke mate wordt verstoord daardoor groter dan in een kleinere gemeente. Het is ook denkbaar dat het gegeven dat het niet investeren in het aanpassen van de woningvoorraad gezien vanuit het niveau van de stad omdat er potentieel voldoende geschikte woningen in met name de randgebieden van de stad zijn, een verdere clustering van de doelgroep in die gebieden tot gevolg zal hebben.

Hoofdstuk 6 Analyse van de cases

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de praktijkcasussen, in het licht van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2, met elkaar vergeleken. De deelvragen die zijn geformuleerd om tot beantwoording van de centrale vraag uit hoofdstuk 2 te komen worden beantwoord. De deelvragen luiden als volgt:

- Hoe verhoudt het beleid van de woningcorporatie zich tot dat van de gemeente voor wat betreft het zelfstandig wonen van ouderen met een (toekomstige) zorgvraag?
- Welke samenwerking is er tussen woningcorporatie en gemeente over de huisvesting van ouderen met een zorgvraag?
- Welke prestatieafspraken worden tussen woningcorporatie en gemeente over de huisvesting van ouderen met een zorgvraag gemaakt?

In dit hoofdstuk wordt allereerst gezien in hoeverre factoren van demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politiek-juridische aard (DESTEP-factoren) in de directe en algemene omgeving van de onderzochte organisaties een rol spelen. In het conceptueel model zijn dit de buitenste twee ringen. Vervolgens wordt aan de hand van de deelvragen op het centrale deel van het conceptueel model ingegaan, namelijk het beleid van de onderzochte organisaties, de mate van samenwerking en de afspraken die daaruit voortvloeien. Dit hoofdstuk is de opmaat naar hoofdstuk 7 waarin de hoofdvraag wordt beantwoord in de vorm van conclusies. Hoofdstuk 6 en 7 vormen het afrondende, concluderende deel van dit onderzoek.

6.2 Directe en Algemene omgeving: De invloed van factoren uit de Directe en Algemene omgeving op de manier waarop gemeente en woningcorporatie vanuit hun afzonderlijk perspectief invulling geven aan hun gezamenlijke opgave inzake de implementatie van de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat zowel de woningcorporaties als de gemeente te maken hebben met wijzigingen in de directe en algemene omgeving. Voor beide organisaties geldt dat er ontwikkelingen zijn die zich zowel binnen- als buiten de invloedssfeer hebben afgespeeld en die nog steeds actueel zijn. Gesteld is dat deze externe factoren van invloed zijn op de interne organisatie en, vervolgens, van invloed kunnen zijn op de manier waarop de organisaties zich tegenover elkaar opstellen. Externe factoren kunnen van invloed zijn op het beleid van de organisatie, de mate van samenwerking en de voorwaarden waaronder afspraken kunnen worden gemaakt. Factoren in de directe omgeving kunnen van directe invloed zijn op de besluiten en handelingen van een organisatie voor het bereiken van de doelstellingen. Deze factoren vallen vaak, maar niet altijd, binnen de invloedssfeer van de organisatie. Factoren in de algemene omgeving vallen buiten de directe invloedssfeer van de organisatie maar kunnen de besluiten en handelingen van de organisatie wel beïnvloeden. In onderstaande tabel zijn

de gevonden relevante wijzigingen en ontwikkelingen in de directe en algemene omgeving van de woningcorporatie en de gemeente verzameld.

DESTEP-factor	Omgeving	Ontwikkeling
Demografisch	direct algemeen	Ontwikkeling leeftijdsopbouw gemeente Ouder worden en gezonder blijven, Vergrijzing
Economisch	direct algemeen	Investeringsruimte Crisis woningmarkt, bezuinigingen zorg
Sociaal cultureel	direct algemeen	bevolkingssamenstelling, politieke of geloofsovertuiging wens om langer zelfstandig te blijven wonen
Technologisch	direct algemeen	gebruik van ehealth en domotica technische ontwikkeling van ehealth en domotica
Ecologisch	direct algemeen	Ligging gemeente (in de regio), soort woningbezit gezonder leefklimaat
Politiek-juridisch	direct algemeen	lokale (woon)visies, 'kleur' bestuur, (Wmo)verordening veranderende wetgeving wonen en zorg, omslag van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij

Tabel 2: Ontwikkelingen in de algemene en directe omgeving van woningcorporatie en gemeente aan de hand van DESTEP-factoren.

De in tabel 2 genoemde ontwikkelingen zijn afgezet tegen de bevindingen van het bureauonderzoek en de interviews uit de casestudies. In tabel 3 is op basis van deze bevindingen ingeschat of, en in welke mate de onderzochte organisaties door de in tabel 2 genoemde ontwikkelingen zijn beïnvloed.

fact. org.	Laurentius	Breda	QuaWonen	K. a/d IJssel	Havensteder	Rotterdam
Direct						
Demografisch	X	X	XX	XX	X	O
Economisch	XX	X	X	O	XX	X
Soc. Cultureel	X	X	X	X	XX	XX
Technologisch	O	O	O	O	O	O
Ecologisch	XX	O	O	X	O	O
Politiek-juridisch	X	XX	O	O	X	X
Algemeen						
Demografisch	X	X	X	X	X	X
Economisch	XX	X	O	O	XX	X
Soc. Cultureel	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Technologisch	O	O	O	O	O	O
Ecologisch	X	X	X	X	X	X
Politiek-juridisch	XX	X	X	X	XX	X

Tabel 3: Invloed DESTEP-factoren op onderzochte corporaties en gemeenten. O=nauwelijks van invloed, X= van invloed, XX=van grote invloed.

Uit tabel 3 valt te lezen dat alle organisaties te maken hebben met de vergrijzing (Algemeen Demografisch: allen). De mate van vergrijzing is in de gemeente Krimpen aan den IJssel een factor met een grotere invloed (Direct Demografisch: QuaWonen en Krimpen aan den IJssel) dan in Rotterdam, een relatief jonge gemeente (Direct Demografisch: Rotterdam). Tabel 3 laat een aantal opvallende uitkomsten zien. Zo zijn de wijzigingen in de wetgeving rond wonen en zorg voor corporaties Laurentius en Havensteder van grote invloed geweest (Algemeen Politiek-juridisch: Laurentius en Havensteder). Door onder andere de combinatie van mismanagement, de lokale visie op wonen en zorg (Direct Politiek-juridisch: Breda) en grootstedelijke problematiek (Direct Soc. cultureel: Havensteder) zijn de gevolgen op de investeringsruimte (Direct Economisch: Laurentius en Havensteder) merkbaar. De impact van de wijzigingen in de wetgeving rond wonen en zorg zijn voor QuaWonen en de gemeente Krimpen aan den IJssel minder zichtbaar (Direct Politiek-juridisch: QuaWonen en Krimpen aan den IJssel). De mate waarin geanticipeerd is op het gebied van veranderingen in zorg en wetgeving heeft daar in positieve zin aan bijgedragen. Door de wens van mensen om langer zelfstandig te blijven wonen (Algemeen Soc. cultureel: allen) kan de beperkte investeringsruimte mogelijk tot een knelpunt leiden. Zo voorziet Breda gemeentebreed een tekort aan geschikte woningen (Direct Economisch: Breda) al moet opgemerkt worden dat Laurentius, als één van de corporaties in Breda, vooralsnog kan voorzien in de vraag van de gemeente Breda. Dat Laurentius aan de vraag kan voldoen kan eerder toegeschreven worden aan het soort woningbezit

dan aan bijvoorbeeld de ligging in de stad of regio (Direct Ecologisch: Laurentius). Laurentius is met name gericht op ouderenhuisvesting. De woningen zijn voornamelijk in relatief nieuwe complexen gelegen en geschikt voor bewoning door ouderen zonder dat daarvoor (ingrijpende) aanpassingen nodig zijn. Dat QuaWonen veel oudere huurders heeft kan, in tegenstelling tot Laurentius, gedeeltelijk door de ligging in de regio verklaard worden (Direct Ecologisch, QuaWonen). Volgens de gemeente trekken veel jongeren naar het aangrenzende Rotterdam, om soms op veel latere leeftijd terug te keren naar een rustige en groene omgeving waar het prettig ouder worden is. Hier ligt dan ook een opgave voor QuaWonen omdat het bezit voor een groot deel uit eengezinswoningen bestaat dat minder geschikt is voor bewoning door ouderen als de zorgvraag groter wordt. De gemeente Rotterdam heeft naar eigen inschatting voldoende geschikte woningen. Vanwege de beperkte investeringsruimte van Havensteder als gevolg van financieel mismanagement (Direct Economisch: Havensteder) is niet nader te duiden of er verband is tussen de gemeentelijke visie op het zelfstandig wonen en het niet willen overvragen van de woningcorporatie vanwege haar nieuwe positie die is ingegeven door de Woningwet (Algemeen Politiek-juridisch: Havensteder) of dat als gevolg van vroeger beleid door de woningcorporatie al geanticipeerd is op een veranderende woonbehoefte door aanpassing van een deel van de woningvoorraad (Direct Politiek-juridisch: Havensteder en Rotterdam). Hier is verder in het kader van dit onderzoek niet op ingegaan omdat dit niet expliciet de implementatie van het beleid inzake langer zelfstandig wonen betrof. Wat verder opvalt is dat e-health en domotica, hoewel in ontwikkeling, nog geen gemeengoed zijn (Algemeen Technologisch: allen) en op lokaal niveau nog nauwelijks een rol van betekenis speelt (Direct Technologisch).

Het conceptueel model gaat uit van een relatie tussen de directe en algemene omgeving (de externe omgeving (het beleid van) de organisatie (de interne omgeving)). In de beantwoording van de deelvragen hieronder zullen de geschetste bevindingen uit de directe en algemene omgeving hier dan ook integraal onderdeel van uitmaken

6.3 Beleid zelfstandig wonen voor ouderen met een zorgvraag

6.3.1 Algemeen

Alle drie de woningcorporaties hebben, in meer of mindere mate, aangegeven financiële problemen te hebben, hetzij door de verhuurdersheffing, financieel mismanagement, grootstedelijke problematiek, de landelijk verscherpte aandacht voor de corporatiesector of een combinatie hiervan. Dat heeft hoe dan ook gevolgen gehad voor de manier waarop de woningcorporatie omgaat met de verantwoordelijkheid die zij heeft vanuit haar volkshuisvestelijke opgave en hoe zij invulling kan en wil geven aan wat de gemeente van hen verwacht op grond van haar taak vanuit de Woningwet en de Wmo. Wellicht juist vanwege deze omstandigheden blijkt uit de drie cases dat de woningcorporaties het zeer belangrijk vinden dat de gemeente de regie neemt en een helder beleid ontwikkelt. De gemeente is naar hun mening de partij die vanuit de Wmo en de Woningwet een generiek zicht heeft op zowel de opgave als de partijen die betrokken zouden moeten zijn. Helder beleid, bij voorkeur

neergelegd in een woonvisie hebben de woningcorporaties nodig om hun eigen meerjareninvesteringen te kunnen bepalen.

Laurentius hecht aan een gemeentelijke regierol en noemt het, net als Havensteder, een probleem dat zij, als huisvester van een groot deel van de doelgroep uit de Wmo, in eerste instantie niet zijn betrokken bij de opzet van de gemeentelijke wijkteams. Het door de gemeente niet over de schotten van de wetgeving heen kijken heeft volgens Laurentius geleid tot vertraging van de implementatie van de Wmo. Havensteder ondervindt hiervan nog steeds de gevolgen. Omdat de aansluiting met de wijkteams nog niet goed loopt wordt de problematiek rond verwarde personen, waar zij als gevolg van de wijzigingen in de Woningwet in toenemende mate mee te maken krijgt, nog onvoldoende opgepakt.

De gemeente Rotterdam is voorstander van het opnemen van aanpasbaar bouwen in de woonvisie en noemt het niet opnemen hiervan een belemmerende factor voor het effectief aan kunnen pakken van de gehele woningmarkt. De gemeente Breda heeft de toevoeging van levensloopgeschikte woningen (door nieuwbouw of renovatie) door particuliere ontwikkelaars en woningcorporaties in haar woonvisie opgenomen en beschouwt dit als een bevorderende factor om maatregelen uit te kunnen werken om de particuliere voorraad op te plussen naar levensloopgeschikt nu de woningcorporaties minder investeringskracht hebben om aan deze gemeentelijke wens te voldoen. De gemeente Rotterdam en Breda zijn zich bewust van de meer naar binnen gerichte houding van de woningcorporaties als gevolg van de herijking in beide organisaties na financieel mismanagement. Dit is een sterke factor in de directe omgeving van de gemeenten. Voor beide woningcorporaties geldt dat dit geleid heeft tot een verdere inperking van de investeringsruimte als gevolg van externe invloeden zoals de verhuurdersheffing en de economische crisis. Anders dan in Krimpen aan den IJssel zijn Breda en Rotterdam recent van strategie verandert en op zoek gegaan naar nieuwe partners in de particuliere sector. Dit impliceert een sterke regierol van de gemeente omdat het op den duur ook wenselijk is om met deze partijen afspraken te maken, bijvoorbeeld over de (financiële) verdeling van verantwoordelijkheden bij door de Wmo gefinancierde woningaanpassingen.

In alle drie de cases zijn woningcorporaties en gemeente van mening dat er een gezamenlijke opgave ligt om het langer zelfstandig wonen voor ouderen met een zorgvraag te faciliteren. Er zijn een aantal punten die in alle drie de cases een grote rol spelen. Die punten handelen over wat wordt verstaan onder zelfstandig wonen, de definitie van een geschikte woning en de afweging tussen het aanpassen van de woning en het bevorderen van doorstroming.

6.3.2 Zelfstandig wonen versus zelfredzaamheid

QuaWonen en de gemeente Krimpen aan den IJssel hebben een gedeelde visie op zelfstandig wonen en zelfredzaamheid. Langer zelfstandig wonen wordt makkelijker, de zelfredzaamheid groter, wanneer doel- en leeftijdsgroepen gemengd bij elkaar in de buurt wonen. Gebleken is dat woningcorporaties en gemeenten onder 'zelfstandig wonen' niet altijd hetzelfde verstaan. De woningcorporaties bezien zelfstandig wonen vooral vanuit het perspectief van de woning. De gekozen invalshoek is dan in eerste instantie het administratief scheiden van wonen en zorg als gevolg van de Wmo. Voor de

woningcorporaties betekent dit in de praktijk dat onzelfstandige woonvormen in verzorgings- en verpleeghuizen moeten worden omgezet naar zelfstandige woningen. Huurders blijven langer zelfstandig wonen in een woning op eigen naam omdat minder snel een indicatie voor een onzelfstandige woonvorm verkregen wordt. Onderwerpen als het geschikt maken en houden van de voorraad en problematiek rond verwarde personen zijn daar een gevolg van. De gemeente koppelt langer zelfstandig wonen vanuit de Wmo aan zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid is dan het vermogen van mensen om zichzelf te redden met zo min mogelijk professionele ondersteuning en zorg. Zelfregie (zeggenschap over je eigen leven en ondersteuning) is een belangrijk onderdeel van zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid is het uitgangspunt, ongeacht of mensen in een woning van woningcorporatie wonen.

6.3.3 Geschikte woning

Het bezit van QuaWonen bestaat voor ongeveer 50% uit eengezinswoningen. De aard van de voorraad vraagt dan bij woningaanpassing om een andere aanpak dan in Rotterdam met vooral meerlaagse woningen of Breda die over veel complexen beschikt. De geschiktheid van de woning is een bepalende factor bij de mate waarin mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. De gemeente Rotterdam ziet allereerst een keuze tussen de woningvoorraad proactief of volgend op de vraag aanpassen. Vooralsnog wordt gekozen voor volgend op de vraag. Daar staat tegenover dat de ouderenadviesgroepen in Rotterdam van mening zijn dat er geschikte woningen moeten worden toegevoegd. Dit verschil van inzicht is ook bij de andere cases naar voren gekomen en kan een aantal redenen hebben. Allereerst is er geen duidelijkheid over de definitie van '(levensloop)geschikt'. De gemeente Rotterdam heeft dit vrij uitvoerig omschreven in het programma Langer Thuis. De gemeente Breda hanteert de classificatie 'verzorgd, levensloopgeschikt, nultreden of ongeschikt'. Maar mogelijk hanteren andere partijen, waaronder de woningcorporatie en de ouderen zelf, een andere definitie. Er lijkt consensus over het uitgangspunt dat een levensloopgeschikte woning een woning is die voor meerdere doelgroepen, al dan niet met een beperking, geschikt is of geschikt te maken is. De onduidelijkheid ontstaat over wat er onder 'geschikt is' en 'geschikt te maken' wordt verstaan en tegen welke prijs een woning geschikt te maken is en in hoeverre dit door de gemeente via de Wmo-gelden wordt vergoed. Daarnaast voldoet veel bestaand bezit mogelijk niet aan de eisen van de doelgroep omdat de woning te klein is, ongunstig is gelegen of omdat de betaalbaarheid een probleem is. In de praktijk kunnen voor ouderen gelabelde woningen ook minder geschikt zijn omdat er weliswaar over een lift kan worden beschikt maar de woning zelf bijvoorbeeld een hoge drempel (naar het balkon) heeft of een te kleine badkamer om met rollator toegankelijk te zijn.

6.3.4 Woningaanpassing en doorstroming

In de drie cases bestaat een zekere spanning tussen enerzijds de vraag in hoeverre een woning geschikt is of geschikt te maken valt, en aan de andere kant de wens om de doorstroom te bevorderen aan de andere kant. Hier lopen de belangen van de woningcorporatie en de gemeente soms uiteen.

Het (landelijk) woonbeleid is gericht op doorstroming en harmonisatie van huren. Niet in de laatste plaats speelt hier ook een belang voor de woningcorporatie omdat de woningcorporatie nu voor investeringen afhankelijk is van de inkomsten uit de huur en daarom de doorstroom zal willen bevorderen. De gemeente heeft daarbij ook op grond van landelijk beleid en wetgeving, de mogelijkheid om aanvragen voor woningaanpassingen in individuele gevallen via daarvoor bestemde budgetten te honoreren.

Het doorstroombeleid heeft een directe relatie met het Wmo-beleid met betrekking tot woningaanpassing. De Wmo biedt de mogelijkheid tot woningaanpassing voor ouderen met een zorgvraag. De mogelijkheden en de regels om hiervoor in aanmerking te komen hebben de gemeenten geregeld in een verordening. In de verordening van de gemeente Breda (2014) is in artikel 7.1.1 onder 'richtlijnen voor woonvoorzieningen' opgenomen dat een woonvoorziening kan worden geweigerd "...als de cliënt niet verhuist of verhuisd is naar de voor zijn of haar beperkingen op dat moment beschikbare meest geschikte woning." In de toelichting op de verordening wordt verduidelijkt dat dit wil zeggen dat de woonruimte van de cliënt niet automatisch wordt aangepast als het normale gebruik van de woonruimte op grond van ergonomische beperkingen of problemen van de cliënt niet (meer) mogelijk is. In de Verordening van de gemeente Rotterdam is opgenomen dat het college een maatwerk woonvoorziening kan verstrekken voor de eigen woning als een verhuizing geen adequate oplossing biedt (art. 19). In de toelichting op de verordening wordt verduidelijkt dat verhuizen bijvoorbeeld geen adequate oplossing is als dit betekent dat ondersteuning vanuit het netwerk niet meer mogelijk is. De verordening van de gemeente Breda kan als een uitwerking van een visie op doorstroming worden beschouwd. Immers, de verordening bepaalt dat verhuizen naar een geschiktere woning een alternatief is voor de woningaanpassing. De verordening van de gemeente Rotterdam bepaalt dit weliswaar ook, maar hier is een nuance aangebracht, namelijk het belang van het behoud van het netwerk. Deze visie is van belang voor het door de gemeente gewenste kwaliteitsniveau van de woningvoorraad. De basiskwaliteit van de woning, dat wil zeggen de woningaanpassingen van de woningcorporatie en het oordeel van de gemeente om eventueel aanvullend daarop woningaanpassingen te financieren kunnen bepalend zijn voor de mate waarin iemand zelfredzaam in de huidige woning kan blijven wonen. Wanneer woningcorporaties niet investeren in woningaanpassingen omdat daar de financiële middelen voor ontbreken of omdat de omvang van de sociale voorraad in het geding komt (door woningaanpassingen gaat de huur omhoog) dan kan dat tot gevolg hebben dat ouderen met een zorgvraag eerder naar een andere woning moeten verhuizen.

De gemeente Krimpen aan den IJssel stelt in de verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning (2012) ook specifieke voorwaarden aan af- en toewijzen van woonvoorzieningen. Het beleid van QuaWonen is erop gericht de doorstroming te bevorderen zodat eengezinswoningen vrijkomen voor (jonge) gezinnen. Dit beleid sluit aan bij dat van de gemeente, maar doorstroming maakt geen deel uit van de woonvisie. Het beleid van QuaWonen sluit vooral aan bij de paragraaf in de woonvisie dat bij nieuwbouw er in het centrum levensloopgeschikte woningen worden gebouwd. Voor de levensloopgeschikte woningen die QuaWonen bouwt is zoveel belangstelling dat zodoende de gewenste doorstroming ontstaat. Daarmee kan dit gekarakteriseerd worden als een andere strategie gericht op doorstroming die zowel de doelen van de gemeente als die van de woningcorporatie dient.

Laurentius start in 2015 met de 'doorstroommakelaar'. Doorstroom past in het gemeentelijk beleid maar een belangrijke drijfveer voor Laurentius om de doorstroom te bevorderen is de mogelijkheid tot huurharmonisatie. Ook hier ontbreekt de financiële prikkel, omdat er geen beleid is aangaande de "dubbele harmonisatie" die de doorstroom kan belemmeren. De grootstedelijke problematiek speelt in Rotterdam een grotere rol dan in de andere twee steden. In Rotterdam is betaalbaarheid daarom mogelijk één van de belangrijkste redenen waarom ouderen minder snel geneigd zijn te verhuizen. Hier zijn experimenten om de doorstroming te bevorderen, met toepassing van financiële prikkels, in voorbereiding .

6.4 Samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente

6.4.1 Samen werken aan een opgave

In de samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente is in alle cases sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Dat komt in de eerste plaats omdat de gemeente afhankelijk is van de woningcorporatie voor sociale woningbouw en de woningcorporatie van de gemeente voor het bestemmingsplan en (omgevings-)vergunningen. Afhankelijkheid komt verder voort uit een dynamiek die zich buiten de invloedssfeer van zowel de woningcorporatie als de gemeente heeft afgespeeld, namelijk de decentralisatie van taken uit de Wmo en de wijzigingen in de Woningwet. Die ontwikkelingen maakten een focus op de eigen organisatie noodzakelijk. Bij Laurentius, en in enige mate ook bij Havensteder, deed zich daarnaast nog het probleem van financieel mismanagement voor, hetgeen de focus op de interne organisatie heeft versterkt. Voor de gemeente betekende deze veranderingen in wetgeving dat zij zich moest beraden op de uitvoer van de nieuwe taken (de uitrol van de Wmo over de stad bijvoorbeeld). Voor de woningcorporatie leidde het tot een verdergaande interne reorganisatie dan het geval was bij QuaWonen en herbezinning op beleid en beleidsdoelen. Daarmee ontstond een periode waarbij partijen van elkaar niet goed hebben kunnen inschatten hoe de gevolgen uit zouden pakken. Dit heeft in Breda en Rotterdam tot minder aandacht voor de samenwerkingsrelatie geleid. Doelen van de ander lijken minder belangrijk dan de eigen doelen. Dit draagt bij aan de huidige status quo.

De sterkere interne gerichtheid van de beide woningcorporaties en de sterkere interne gerichtheid van gemeenten op de herinrichting van het sociaal domein, hebben ertoe bijgedragen dat de samenwerkingsrelatie niet goed is onderhouden door bijvoorbeeld aandacht te hebben voor een soepele(re) vergunningsverlening bij transformatie van overtollig zorgvastgoed van woningcorporaties (en zorginstellingen). Anderzijds heeft ook het belang van de gemeente ten aanzien van het toevoegen van levensloopgeschikte woningen soms geen aandacht gekregen van de woningcorporaties. Ook blijkt in een aantal cases dat ondanks eerdere betrokkenheid op dit gebied, woningcorporaties door de gemeenten niet werden uitgenodigd mee te denken over de herinrichting van het sociale domein. Dit alles heeft de onzekerheid versterkt. Om meer grip te krijgen op die ontwikkelingen wordt een nauwere samenwerking gezocht. Zo heeft Laurentius zelf het initiatief genomen om zich meer te richten op het sociale domein. Ook de aanbevelingen van Havensteder om

meer samen te werken in de wijkteams en gezamenlijk beleid te ontwikkelingen ten aanzien van woningaanpassingen kunnen in dit licht worden gezien.

In de relatie tussen woningcorporatie en gemeente is als verwacht geen sprake van elkaar beconcurrerende bedrijven. Met uitzondering van enkele kleinschalige projecten in de gemeente Breda zijn er in de casussen geen marktpartijen in beeld gekomen die projecten op gebied van ouderenhuisvesting uitvoeren. In de gesprekken is van een concurrentierelatie ook niets gebleken, zowel in de gemeente waar maar één grote woningcorporatie werkzaam is als in de gemeenten waar meerdere woningcorporaties werkzaam zijn. Een woningcorporatie kan er wellicht eerder profijt van hebben als een gemeentelijke wens door een collega-woningcorporatie wordt opgepakt. Sterker nog, nu woningcorporaties zich weer voornamelijk met sociale woningbouw bezig houden ontstaat, tegen de achtergrond van de vraag of en in hoeverre woningcorporaties onderling concurrenten zijn, de vraag op welke gebieden zij samen zouden kunnen werken. De lange relatie die woningcorporatie en gemeente hebben heeft er voor gezorgd dat de organisaties elkaar goed kennen en weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Dat kan betekenen dat ze goed aan kunnen geven wat ze nog méér van elkaar verwachten. Hier kan de gemeente expliciet invulling geven aan de regierol die zij middels de Woningwet heeft gekregen.

In de drie casussen valt op dat er bij de beleidsuitvoering sprake is van een gezamenlijk optrekken van medewerkers, zowel op het gebied van wonen als van zorg, die los lijkt te staan van een bewustzijn van elkaars positie. De invloed van actoren is in alle drie de cases terug te zien maar wel op een verschillende manier. Zo is het beleid van de gemeente Breda gericht op spreiding van ouderen(woningen) over de GWI-gebieden, maar de geïnterviewde heeft daar de nuance in aangebracht dat de wens van wat ouderen zelf willen het uitgangspunt moet zijn. Dergelijke nuanceverschillen worden ook bij de twee andere cases aangetroffen. Met name de invloed van de bestuurder van Havensteder heeft voor aandacht gezorgd voor de minder positieve kanten van het langer zelfstandig wonen. Deze discussie speelt inmiddels ook in het landelijk debat⁶. Bij Laurentius is de invloed van een nieuwe bestuurder duidelijk merkbaar in het beleid en de visie van de woningcorporatie. Hier is sprake van een koerswijziging van 180°. Wanneer Laurentius de interne organisatie op orde heeft zal de veel meer op samenwerking gerichte houding in positieve zin zeker ook voor de gemeente merkbaar zijn. Bij QuaWonen en de gemeente Krimpen aan den IJssel lijkt de samenwerking in eerste instantie beïnvloedt te worden door een consistente gezamenlijke visie met een daarop gebaseerd gezamenlijk beleid. Actoren scharen zich hier achter en handelen ernaar. En juist daarom is de invloed van actoren duidelijk merkbaar en belangrijk.

⁶ Minister Schippers (VWS) heeft in oktober 2015 een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd voor een sluitende aanpak voor de problematiek van verwarde personen. Het gaat daarbij om een diverse groep mensen met verschillende aandoeningen of beperkingen (psychisch, licht verstandelijk beperkt, dementie of verslaving) of verschillende levensproblemen (schulden, dakloosheid, verlies van dierbaren, gebrek aan participatie of illegaliteit). (bron: website rijksoverheid)

6.5 Prestatieafspraken tussen woningcorporatie en gemeente

6.5.1 Prestatieafspraken over huisvesting van ouderen met een zorgvraag

In alle drie de casussen zijn afspraken over het langer zelfstandig blijven wonen opgenomen in prestatieafspraken. Het meest concreet zijn de afspraken tussen QuaWonen en de gemeente Krimpen aan den IJssel. De afspraken sluiten aan bij het gezamenlijke beleid over de zelfredzaamheid van bewoners. De gemeenten Breda en Krimpen aan den IJssel voeren het beleid dat nieuwe woningen levensloopgeschikt moeten zijn. Alleen QuaWonen heeft een afspraak gemaakt over de toevoeging van levensloopgeschikte woningen. Een verschil met de andere woningcorporaties is de afspraak die Havensteder met Rotterdam heeft gemaakt om inhoudelijk door te praten over het thema brandveiligheid in relatie tot langer zelfstandig wonen. Brandveiligheid is als onderwerp alleen door Havensteder genoemd maar het is zeer goed denkbaar dat de andere twee gemeenten ook te maken zullen krijgen met negatieve gevolgen die het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen met een psychische zorgvraag met zich meebrengt.

Theoretisch kan worden verondersteld dat de afhankelijkheidspositie voor de woningcorporatie is versterkt doordat ze vanwege de veranderende Woningwet minder vrijblijvende prestatieafspraken mogen maken. Uit het onderzoek is niet gebleken dat woningcorporaties dit al zo ervaren. Ze zien zichzelf in de stad als gelijkwaardige partner van de gemeente. Hoewel er dus formeel van een verticale relatie sprake is wordt die, als voorheen, als een horizontale relatie ervaren. Er is echter sprake van een nieuwe situatie waaraan alle partijen nog moeten wennen. Hoe de nieuwe wetgeving moet en kan functioneren is iets wat partijen in de praktijk uit moeten vinden. Uit het onderzoek blijkt dat de 'opdrachtgeversrol' van de gemeente zijn beperkingen heeft. Woningcorporaties kunnen en willen niet aan alle wensen van de gemeente voldoen. Zo pakken de woningcorporaties bepaalde rollen niet meer als vanzelfsprekend op en wijzen eerder anderen op hun verantwoordelijkheid. Hoe het instrumentarium uit de Woningwet om dwingender te sturen effectief zal zijn, zal dan ook op langere termijn moeten blijken. Daarbij heeft de Wmo de taak van de gemeente veranderd. Ook dit heeft gevolgen voor het werk van de woningcorporaties. De woningcorporaties kijken voor de implementatie van de Wmo, en dus ook voor de ontwikkeling dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen, naar de gemeente. De gemeente aan de andere kant kan niet het beroep op de woningcorporatie doen waar zij tot voor kort aan gewend was of realiseert zich soms onvoldoende dat de woningcorporatie een belangrijke partner is in zowel het domein wonen als in het domein zorg. Beide partijen zijn dan wel 'veroordeeld' om met elkaar samen te werken maar zullen daar op een andere manier invulling aan moeten geven. Dat de prestatieafspraken soms veel minder op vastgoed gericht zijn, er veel meer intenties worden uitgesproken en er meer maatschappelijke opgaven zijn opgenomen wordt hierdoor verklaard.

Hoofdstuk 7 Conclusies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek: Op welke manier implementeren woningcorporatie en gemeente de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen?

Om deze vraag te kunnen onderzoeken is gebruik gemaakt van theoretische concepten uit de economische- en managementliteratuur. Op basis van organisatie- en omgevingstheoriën die een organisatie respectievelijk van binnenuit en van buitenaf benaderen is getracht de interorganisatorische samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente te duiden en te vangen in een conceptueel model. Dit theoretisch kader is als leidraad gebruikt bij de cases. Omdat het langer zelfstandig wonen, dat voortvloeit uit de Wmo 2015, raakvlakken met het woonbeleid impliceert, is het beleid van beide organisaties op het onderzoeksgebied als uitgangspunt genomen. Vervolgens is, mede door de interviews, een beeld ontstaan van de manier waarop het beleid door samenwerking, of het ontbreken ervan, in de praktijk wordt vorm gegeven. Daarna is gekeken tot welke prestatieafspraken dit heeft geleid. De conclusies die hieruit kunnen worden getrokken worden hier opgesomd. Daarna volgt in de discussie een interpretatie van wat de resultaten kunnen betekenen voor het onderzoeksgebied. Tot slot volgen aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

7.1.1 Conclusie beleid

De onderzochte woningcorporaties en gemeenten zijn allen van mening dat de ontwikkeling dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen een positieve ontwikkeling is. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het gezamenlijk belang in deze, veel meer dan voorheen, wettelijk bepaald wordt. De gemeente Rotterdam heeft aangegeven dat het hebben van een duidelijk beleid en een daadkrachtig bestuur helpt om de positie van de actoren die de feitelijke gesprekken hierover voeren te versterken. Pröpper en Steenbreek (2001) stellen dat het van elkaar op de hoogte zijn van de doelen die worden nagestreefd het eenvoudiger maakt om een gezamenlijk belang te vinden. Deze stelling is met name terug te vinden bij QuaWonen en Krimpen aan den IJssel; zij voeren al jarenlang een transparant beleid dat, gebaseerd op vertrouwen, tot gezamenlijke afspraken leidt.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de woningcorporaties bij de uitvoering van het beleid een regierol van de gemeente verwachten. Een actuele, richtinggevende woonvisie wordt daarbij cruciaal geacht. De woonvisie zou dan als leidraad voor investeringen in woningaanpassingen moeten dienen, bijdragen aan het op peil houden van het aantal geschikte woningen en ervoor moeten zorgen dat de geschikte woningen op de juiste locatie staan. De gemeenten Krimpen aan den IJssel en Breda hebben een actuele woonvisie. In Breda leidt de woonvisie tot discussie met de woningcorporatie over het aantal geschikte woningen en investeringen in woningaanpassingen. Deze discussie vloeit niet alleen voort uit wijzigingen in de Woningwet. De veranderingen in de Wmo zijn hier ook debet aan. In een actuele woonvisie zijn de volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgave verenigd. De

gemeente, als regisseur, kan er vervolgens voor zorgen dat partijen in de praktijk op de juiste manier uitvoering kunnen geven aan zowel het woon- als het zorgbeleid.

Dit onderzoek roept de vraag op of gemeenten en woningcorporaties het begrip 'zelfstandig wonen' op dezelfde manier uitleggen. Dit valt af te leiden uit de manier waarop de verschillende gemeenten en woningcorporaties invulling geven aan wat zij zien als geschikte woonruimte, beleid ten aanzien van doorstroming en woningaanpassingen, en de risico's die een gebrek aan (mantel)zorg met zich mee kan brengen voor bijvoorbeeld de brandveiligheid van de woning en het aangrenzend vastgoed. Volgens de gemeente Rotterdam en Havensteder is er voldoende geschikte woonruimte, maar is deze vaak niet beschikbaar in dezelfde buurt of in een buurt waar de voorkeur naar uitgaat. Zowel Laurentius als Havensteder hanteren een beleid waarbij niet in de buurt maar op stadsniveau naar geschikte woonruimte wordt gezocht. De kijk op doorstroming blijkt bovendien nauw samen te hangen met het gemeentelijk beleid ten aanzien van woningaanpassingen. Rotterdam voert in dit opzicht een beleid dat verhuizen in de hand werkt.

7.1.2 Conclusie samenwerking

Uit het onderzoek is gebleken dat de interorganisatorische samenwerking tussen onderzochte woningcorporaties en gemeenten ten aanzien van de implementatie van de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen, voor een groot deel bepaald wordt door omgevingsfactoren in de algemene en directe omgeving die waar de organisaties geen invloed op hebben gehad. Die overwegend algemene omgevingsfactoren hebben mede aanleiding gegeven tot een verandering in de Woningwet en de Wmo. Daarnaast is in twee van de drie cases een nieuwe start gemaakt als gevolg van financieel mismanagement bij de woningcorporaties, één van de belangrijkste factoren uit de directe omgeving die van invloed was op de hier beschreven interorganisatorische samenwerking. Hoewel alle drie de woningcorporaties recentelijk een reorganisatie hebben doorgemaakt, was de omvang in 2 van de cases dermate groot, dat er weinig speelruimte overbleef. Mede door beperkte financiële middelen ligt de focus van die woningcorporaties vooral op het op orde krijgen van de bedrijfsvoering. De case van Laurentius laat zien dat dit niet hoeft te betekenen dat er geen behoefte is aan samenwerking, integendeel. De woningcorporaties hebben echter niet meer hetzelfde investeringsvermogen. Daardoor is het voor de gemeente moeilijker om de eigen doelen te realiseren. Vooralsnog proberen betrokken gemeenten hun doelen langs andere weg te realiseren, en wordt omwille van de samenwerkingsrelatie de lat niet te hoog gelegd. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of dit de komende jaren wordt bijgesteld, en wat de eventuele effecten op de samenwerkingsrelatie zijn.

7.1.3 Conclusie prestatieafspraken

Ook al zijn de Wmo2015 en de herziene Woningwet vrij recent van kracht geworden, in alle cases is in de prestatieafspraken een verschuiving van voornamelijk vastgoedgerichte naar een meer sociaal

maatschappelijke agenda te zien. Uit de punten die in alle drie de cases naar voren zijn gekomen over het begrip zelfstandigheid, de definitie van een geschikte woning en het aanpassen van de woningvoorraad versus doorstroming blijkt ook dat bij prestatieafspraken een zuivere afweging op grond van alleen vastgoedbelang niet meer kan volstaan. Zo verschilt het gemiddelde bezit van Laurentius, QuaWonen en Havensteder qua typologie (grootweg resp. complexbouw, eengezinswoningen en meergezinswoningen). Dit roept de discussie op in hoeverre het wenselijk en rendabel is te investeren in het geschikt maken van de bestaande voorraad versus het voorkomen van vroegtijdige verhuizing zodat het netwerk behouden blijft. Het gemeentelijk beleid in de toewijzing van woningaanpassingen in individuele gevallen speelt dan ook een grote rol bij het zelfstandig kunnen blijven als de woning niet meer geschikt is. De uitkomst van deze discussie is in Krimpen aan den IJssel duidelijker terug te vinden in de prestatieafspraken dan in de twee andere gemeenten. Dat QuaWonen en de gemeente elkaars beleid geïntegreerd hebben zal hier debet aan zijn.

Er zullen steeds meer ouderen met een vorm van dementie zelfstandig blijven wonen. Bij de huisvesting van ouderen met een zorgvraag denken woningcorporatie en gemeente in eerste instantie aan lichamelijke beperkingen. Er wordt dan ook gedacht aan oplossingen gerelateerd aan lichamelijke beperkingen. Een gezamenlijke discussie over oplossingen voor de groeiende groep mensen die met deze problematiek te maken krijgt is nog niet op gang gekomen. In de cases zijn daar nog geen afspraken over terug gevonden. Er ligt dan ook een opgave om de vraag en behoeftes van deze groep in beeld te brengen en te vertalen naar praktische oplossingen en daar gezamenlijk afspraken over te maken.

7.2 Discussie

Dit onderzoek heeft zich uit praktische overwegingen beperkt tot drie woningcorporaties in drie gemeenten. Dat roept de vraag op hoe representatief de uitkomsten zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat er bepaalde factoren van invloed zijn geweest op de interorganisatorische samenwerking die buiten de invloedssfeer van organisaties lagen. Het is aannemelijk dat elke organisatie tot op zekere hoogte met de gevolgen van de economische crisis is geconfronteerd, al zullen de gevolgen niet overal even groot zijn geweest. Ook de factor vergrijzing speelt op landelijk niveau, zij het niet overal in hetzelfde tempo of in even grote mate. De invloed die de woningcorporatie of zelfs de gemeente hierop heeft is zeer klein. Wat lastiger te ontrafelen is bij deze cases is of de lokale situatie van doorslaggevend belang is of niet. In Krimpen aan de IJssel was geen sprake van financieel mismanagement, en er spreekt continuïteit uit de manier waarop QuaWonen en de gemeente samen de woonvisie ontwikkelen en omzetten in beleid. Beiden verwoorden een zelfde visie dat zelfstandig wonen ook zelfredzaamheid impliceert. Dit vertaalt zich ook in prestatieafspraken en beleid. In deze casus worden vanuit de gemeente burgerinitiatieven ondersteund waardoor aan oudere bewoners jaarlijks gevraagd wordt wat ze nodig hebben om zelfstandig te blijven wonen. QuaWonen ondersteunt haar bewoners door bij een verhuiswens uitdrukkelijk geschikte woonruimte aan te (willen) bieden in dezelfde buurt zodat het sociale netwerk zoveel mogelijk intact blijft. Tegelijk roept deze casus de vraag op of een dergelijke beleidsuitvoering niet ook makkelijker is vanwege de

schaal van de gemeente. Krimpen aan de IJssel kent vooralsnog veel minder grootstedelijke problematiek dan Breda en vooral Rotterdam.

De veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is dat implementatie van de Wmo2015 en de uitvoering van de Woningwet een gevolg hebben voor de taken, werkwijzen, rolopvattingen, en relaties tussen woningcorporaties en gemeenten. Door dit onderzoek is getracht meer zicht te krijgen op een specifiek onderdeel daarvan. Door bestudering van relevante stukken en interviews is inzicht verkregen in de manier waarop in de onderzochte cases deze wetgeving is vertaald naar beleid om het mogelijk te maken dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. Duidelijk is geworden dat de implementatie van de wetgeving nog niet is afgerond. Zo doen gemeenten de eerste ervaringen op met gekozen werkwijzen om de Wmo 2015 over de stad uit te rollen. Voorts hebben woningcorporaties en gemeenten prestatieafspraken gemaakt in de lijn van de nieuwe Woningwet maar in de komende 'ronde' zal de Woningwet de overleggen daarover pas feitelijk dicteren.

Het onderzoek heeft een aantal aspecten naar voren gebracht die op het raakvlak van wonen en zorg liggen zoals het denken over zelfstandigheid. De ideeën die een woningcorporatie of een gemeente hierbij hebben verschillen soms, afhankelijk van de gekozen invalshoek en de opgave die de organisatie voor zichzelf ziet. Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt waar de raakvlakken liggen en waar afspraken over gemaakt worden, kunnen worden, of zelfs zouden moeten worden. Daardoor kan dit onderzoek bij dragen aan het vermogen van woningcorporatie en gemeente om afspraken te maken die tot doel hebben het langer zelfstandig wonen mogelijk te maken. Uiteindelijk zou dit moeten resulteren in steden waar mensen met een zorgvraag zo lang als mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen, waarbij zij niet alleen de regie over het eigen leven behouden maar waar zij, buiten de beschermde omgeving van verzorgings- en verpleeghuizen, ook zo zelfredzaam mogelijk zijn.

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek is de samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente onderzocht. Daarbij is de woningcorporatie als uitgangspunt gekozen ten aanzien van de ontwikkeling dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. De wooncomponent is daarbij leidend geweest. Dit onderwerp is gekozen omdat de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning op 1 januari 2015 net van kracht was geworden en de Woningwet 6 maanden later in werking zou treden. De resultaten uit dit onderzoek zijn dan ook een reflectie van een nieuwe samenwerking tussen medewerkers van woningcorporatie en gemeente. Een vervolgonderzoek kan zich richten op de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente en tot welke nieuwe prestatieafspraken die gaat leiden, wanneer het stof van de Wmo en de Woningwet enigszins gedaald is. Het is daarbij vooral interessant om te blijven volgen hoe de positie van woningcorporatie en gemeente zich ten opzichte van elkaar gaat ontwikkelen in het licht van de bevoegdheden die de gemeente vanuit de Woningwet heeft gekregen.

Twee belangrijke spelers zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. Op de eerste plaats zijn dat de zorginstellingen. Zij zijn een belangrijke speler in de driehoek gemeente, woningcorporatie,

zorginstelling wanneer het gaat over huisvesting van ouderen met een zorgvraag. Zo is bijvoorbeeld het Wmo-beleid van de gemeente grotendeels buiten beschouwing gebleven. Ook de relatie tussen woningcorporatie en zorginstelling in verband met zorgvastgoed viel buiten de scope van dit onderzoek. Een onderzoek naar de dynamiek in deze driehoek werpt wellicht een nieuw licht op de samenwerking.

De tweede speler is de doelgroep. Vanuit het perspectief van de oudere met een zorgvraag kunnen verschillende invalshoeken voor een onderzoek gekozen worden. Daarbij dient steeds het onderscheid tussen lichamelijke en psychische beperkingen in het oog gehouden te worden. Ook de culturele achtergrond van mensen zal een grotere rol gaan spelen.

Reflectie

Ik heb voor dit onderzoeksperspectief gekozen om meer inzicht te krijgen in de praktijk van de woningcorporatie die in verschillende contexten met de gemeente samenwerkt. Interorganisatorische samenwerking is als perspectief gekozen omdat op die manier de afhankelijkheidsrelatie en samenwerking tussen woningcorporatie en de kansen en problemen die zich daarbij voordoen beter begrepen kunnen worden. De gevonden literatuur, met name de omgevingstheorieën, handelden vooral over relaties tussen commerciële bedrijven. Getracht is om die te vertalen naar de bijzondere omstandigheden van woningcorporatie en gemeente. In de praktijk is dit soms vrij lastig gebleken. Dit is mijns inziens deels te wijten aan de opzet van de vragenlijst die is gebruikt bij de interviews. Die is wellicht te zeer gericht geweest op de samenwerking in zijn algemeenheid en te weinig op de belemmeringen in de samenwerking door de verschillende posities die gemeente en woningcorporatie nu een eenmaal hebben. De praktijk van woningcorporatie en gemeente had mogelijk scherper neergezet kunnen worden als ervoor gekozen was om niet alleen medewerkers uit het middenkader te interviewen maar ook managers en bestuurders. De keuze voor het middenkader is echter weloverwogen gemaakt om zo een beeld te krijgen van de zicht ontwikkelende praktijk. Het heeft wellicht minder informatie opgeleverd over de drijfveren achter de organisatie en met name over de rol van de meest prominente actoren daarbij maar wel bijgedragen aan mijn bedoeling om interorganisatorische samenwerking te leren begrijpen binnen de context waarin de praktijk vorm krijgt.

Dat het niet eenvoudig bleek de gevonden literatuur te vertalen naar de bijzondere omstandigheden van woningcorporatie en gemeente kwam naar mijn mening ook omdat ik al vroegtijdig heb geconstateerd dat de gevonden theorieën zijn ontwikkeld voor elkaar beconcurrerende bedrijven. Bovendien waren gebruikte definities zoals 'samenwerken', 'organisatie' of 'omgeving' niet altijd gelijk. Als zodanig is de geraadpleegde literatuur voor mij met name van groot belang geweest om 'feeling' te krijgen met het begrip samenwerken en de complexiteit van de omgeving waarin een organisatie opereert. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling geweest de samenwerkingsrelatie te onderzoeken maar is de literatuur over interorganisatorische samenwerking gebruikt als middel om de vraag te benaderen en ligt de focus van mijn onderzoek op de implementatie van de wetgeving die beoogt dat ouderen met een zorgvraag langer zelfstandig blijven wonen. Door gebruik te maken van sensitizerende concepten is een werkrichting verkregen die nodig was voor de analyse van de casussen. In het onderzoek kwamen bijvoorbeeld veelvuldig begrippen als 'zelfstandigheid', 'woonkwaliteit' 'verhuisbeleid' en 'geschikte woning' terug. Een eenduidige definitie van deze begrippen ontbrak echter. Wat hieronder wordt verstaan verschilt niet alleen in de geschreven beleidsstukken, ook uit de interviews bleek een verschil in interpretatie. De dynamiek rond het onderwerp langer zelfstandig blijven wonen, de unieke omgeving van elke organisatie en het verschil in achtergrond, ervaring, cultuur enz. van de geïnterviewden kunnen dit verklaren. Naar mijn idee kan de manier waarop een begrip ingevuld wordt ook tot andere keuzes leiden. Nadat ik tot dit inzicht was gekomen heeft het gebruik van sensitizerende concepten erg geholpen om hierop gespitst te zijn bij de interviews en bij het lezen van de beleidsstukken. Ik denk dat strikte definities van de begrippen die

in dit onderzoek een belangrijke rol spelen geen recht doen aan de unieke omstandigheden van elke organisatie. Met behulp van sensitizerende concepten kunnen dan belangrijke conclusies getrokken worden over de manier waarop de praktijk zich ontwikkelt. Het belang daarvan is ook dat het verbanden laat zien. Zo raakt een doel als langer zelfstandig blijven wonen aan 'woningkwaliteit' en hoe het begrip 'geschikt' wordt ingevuld. 'Geschikt' raakt aan 'verhuisbeleid' en daarmee aan het voorraadbeleid van de corporatie en het beleid voor woningaanpassingen (Wmo-verordening) van de gemeente.

Dit onderzoek heeft mij een aantal waardevolle inzichten opgeleverd. Met name de blik van de 'onbevangen onderzoeker' in de keuken van een andere organisatie heeft me laten zien dat de verschillen vrij groot kunnen zijn door complexe omgevingsfactoren en de belangen die spelen. Inmiddels zijn we sinds de start van dit onderzoek een jaar verder. De Woningwet is niet meer het gesprek van de dag en de Wmo2015 is ruim een jaar geleden in werking getreden. Tijdens de schrijffase heb ik de zorg gehad dat het onderzoek door de tijd zou worden ingehaald. Dat lijkt niet het geval. In mijn dagelijkse praktijk bij de gemeente merk ik dat de implementatie van de nieuwe wetgeving, Woningwet en Wmo, nog steeds de nodige vragen oproept. Er zijn zoveel mensen bij betrokken en de belangen lopen zo uiteen dat het voeren van de regie binnen de eigen organisatie al een hele opgave is.

Het is niet alleen de dynamiek rond de relatie woningcorporatie – gemeente die mij interesseert, ook de sociologische aspecten die het scheiden van wonen en zorg tot gevolg heeft vind ik boeiend. Daardoor ben ik menigmaal veel te ver van de feitelijke onderzoeksvraag verwijderd geraakt. Ook heb ik mij gedurende het schrijven van deze scriptie soms afgevraagd of dit onderzoek eigenlijk wel in de MCD-opleiding thuishoort. Wat heeft mijn onderzoek met gebiedsontwikkeling te maken? Alles of juist niets? De casestudies en met name de interviews hebben duidelijk gemaakt dat het vooral álles met gebiedsontwikkeling te maken heeft. We ontwikkelen immers geen gebieden om het ontwikkelen. Dat we steeds ouder worden, onze woonwensen veranderen naarmate we ouder worden, dat we langer op onszelf blijven aangewezen is geen marginale tendens van tijdelijke aard. Het is een ontwikkeling met een impact waarvan de gevolgen zich beginnen af te tekenen en waar we rekening mee moet houden bij het ontwerpen van toekomstbestendige wijken zodat we op een prettige manier lang zelfstandig kunnen blijven wonen.

Literatuur

Theoretisch kader

- Aanjaagteam (2015) *Voortgangsrapportage Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen* [rapport]
- Aldrich, H.E. (2007) *Organizations and environments*. Stanford California: Stanford university press [boek]
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014) *Gezondheid en zorg in cijfers*. Hardinxveld-Giessendam: Tuijtel [rapport]
- Commissie Hoekstra (2012) *Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties*. Den Haag [rapport]
- Centraal Planbureau (2010) *De woningcorporaties uit de verdwijn driehoek*. Den Haag: CPL
- Conijn, J. (2005) *Woningcorporaties – naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*. Rigo in opdracht van Tweede Kamer der Staten-Generaal [rapport]
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, pp. 26-29. New Jersey, Princeton University Press [boek]
- Gooijer, S. de (2009) *Vrijheid binnen gebondenheid – Een onderzoek naar de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties ten behoeve van het langer zelfstandig wonen van dementerenden*. Universiteit Twente [thesis]
- Hendriksen, P. (2008) *Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen – over gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden*. Provincie Gelderland [brochure]
- Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (2015) Staatsblad 2015 145 [regelgeving]
- Jonker-Verkaart, en M., N. van Triest (2015) *Zicht op de woningvoorraad voor zorgdoelgroepen – vijftien gemeenten aan het woord*. Platform31 [rapport]
- Kelle, U. (2010) *The Development of Categories: Different Approaches in Grounded Theory*, in Bryant, A en K. Charmaz, *The sage handbook of grounded theory*, pp. 192-213. Sage publications Ltd London [hoofdstuk]
- Klijn, E.H., (2014), MCD college over stedelijk management
- Koppenjan, J., E.H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks*. Taylor & Francis Ltd London [boek]
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014) *Transitieagenda Langer zelfstandig wonen*. [kamerbrief]
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015) *Handreiking Prestatieafspraken – Samenwerken volgens de Woningwet 2015*. Companen [brochure]
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013) *Gezamenlijke agenda VWS ‘Van systemen naar mensen’*. [kamerbrief]
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) *De zorg: hoeveel extra is het ons waard?* [brochure]
- Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (2013) *Regionale toekomstbeelden behoefte aan langdurige zorg en de relatie met wonen*. Den Haag: NIDI in opdracht van BZK/DGWB [rapport]
- Ostrom, E. en M. M. Polski (1999) *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Indiana University [rapport]

- Pfeffer, J. en G.R. Salancik (2003), *The external control of organizations – a resource dependence perspective*. Stanford California: Stanford university press [boek]
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013) *Vergrijzing en woningmarkt*. [rapport]
- Porter, M.E. (2011) *Concurrentiestrategie – analysemethoden voor bedrijfstakken en industriële concurrentie*. Amsterdam: Business Contact [boek]
- Porter, M.E. (2008) *The five competitive forces that shape strategy*. Harvard Business Review [artikel]
- Pröpper, I. en D. Steenbeek (2001) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussem: uitgeverij Coutinho [boek]
- Regeerakkoord VVD-PvdA (2012) *Bruggen slaan* [rapport]
- Rigo (2014) *Inzoomen op betaalbaarheid – Woonlasten in de regio Rotterdam* [rapport]
- Ruiter, G. de, en E. Kessels (2014) *Gebiedsgerichte aanpak wonen, welzijn en zorg*. Movisie en Platform31 [rapport]
- Sabatier, P.A. en C.M. Weible (2007) *The advocacy Coalition Framework – innovations and clarifications*, in Theories of the policy proces, pp. 189-220. Boulder: Westview Press [hoofdstuk]
- Tympaan Instituut (2014) *Stadsregio Rotterdam Wonen met zorg in de stadsregio Rotterdam – de match tussen behoeften en aanbod toegankelijke woningen voor 65-plussers*. in opdracht van de Stadsregio Rotterdam [rapport]
- VNG-adviescommissie Relatie gemeenten en woningcorporaties (2013) *Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij – wederkerig en verplichtend*. Den Haag [rapport]
- Verwey-Jonker Instituut (2012) *Kwetsbare ouderen in tel – de balans tussen lokale zorgvraag en lokale ondersteuning*. Utrecht: in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [rapport]
- Westendorp, R. (2014) *Oud worden zonder het te zijn – over vitaliteit en veroudering*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact [boek]
- WWZ038 (2014) *Zwolle, een zorgbestendige stad – waar je op je eigen plek zelfstandig kunt wonen* [rapport]
- Yazan, B. (2015) *Three Approaches to Case Study Methods in Education: Yin, Merriam, and Stake*, in The Qualitative Report 2015 Volume 20, Number 2, Teaching and Learning Article 1, 134-152. University of Alabama, Tuscaloosa, Alabama [hoofdstuk]
- Zaal, Gerard A.W. van der (1997) *Drie strategische kerndimensies van interorganisatiele samenwerking*. Amsterdam: Thesis Publishers [thesis]

Literatuur Praktijkcases

Laurentius - gemeente Breda

- Gemeente Breda (2011) *Vezilvering@Breda Uitvoeringsprogramma GWI 2011-2015*
- Gemeente Breda (2011) *Kwetsbare Bredanaars en dienstverlening IMW, MEE en WIJ in 2010*
- Gemeente Breda (2013) *Woonvisie Breda – Wonen in een dynamische tijd*
- Gemeente Breda (2015) *Alliantie 2015-2018 - Prestatieafspraken Gemeente Breda, AlleeWonen*,
- Gemeente Breda (2015) Gemeentebblad nr. 61852, Verordening Wet Maatschappelijke Ondersteuning Breda 2015

Laurentius, WonenBredburg, Gezamenlijke Huurderskoepels Breda

Laurentius (2013) Jaarverslag 2013

Laurentius (2012) Keuzes voor de toekomst (onderdeel van het plan van aanpak; december 2012)

Laurentius (2010) Ondernemingsplan 2011-2015 – Expanderen, consolideren, exelleren

Laurentius (2015) Uitvoeringsplan 2014-2015 Klant en continuïteit

PriceWaterhouseCoopers (2010) Laurentius presteert maatschappelijk boven de norm – onderzoeksverantwoording maatschappelijke visitatie Laurentius

QuaWonen – gemeente Krimpen aan den IJssel

Gemeente Krimpen aan den IJssel et al. (2015) Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst Beschermd Wonen 2015 t/m 2016

Gemeente Krimpen aan den IJssel, QuaWonen, Stichting Huurdersbelang Krimpen aan den IJssel e.o. (2015) Samenwerkingsovereenkomst prestatiespraken wonen, zorg en welzijn Krimpen aan den IJssel 2015-2018

Gemeente Krimpen aan den IJssel (2012), verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning

Objectvision BV (2013) WoonZorgWelzijnverkenner – WoonService Krimpen aan den IJssel 2013

Pentascopie (2013) Visitatierapport QuaWonen

QuaWonen (2014) Jaarverslag 2014

QuaWonen (2014) Jaarplan 2015

QuaWonen (2013) Ondernemingsplan 2014-2017 - Ambities blijven overeind door scherpe focus op kerntaken

Havensteder – gemeente Rotterdam

Ecorys (2015) Maatschappelijke visitatie Stichting Havensteder 2015

Gemeente Rotterdam (2015) Convenant Samenwerking 2015 & 2016 – Gemeente Rotterdam & Havensteder

Gemeente Rotterdam (2015) Programma Langer Thuis

Gemeente Rotterdam (2014) Actieprogramma Voor Mekaar

Gemeente Rotterdam (2015) Uitgangspunten en eisen innovatie prijsvraag dementie

Gemeente Rotterdam (2010) Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014

Gemeente Rotterdam (2015) Concept-Woonvisie – Koers naar 2030

Havensteder (2014) Jaarverslag 2014 – Op koers

Havensteder (2012) Sterk in Wonen – koersplan 2013-2017

Websites

(juni 2015) <http://www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/corporatiebarometer-2015.pdf>

(mei 2015) <https://www.alzheimer.nl/over-alzheimer/achtergrondinformatie/alzheimer-in-nederland>

(april 2015) http://www.breda.nl/afbeeldingenproducten/Factsheet_GWI2013.pdf

(april 2015) <http://www.breda.nl/gemeente/feiten-cijfers>

(juli 2015) http://www.breda.nl/system/files/artikelen/concept_verordening_wmo_versie_19_augustus_2014.pdf

(juli 2015) http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Krimpen%20aan%20den%20IJssel/347191/347191_1.html

(maart 2015) <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/zoeken/?keywords=wonen+en+zorg> (maart 2015)

(Grondwet, oktober 2015) http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/geldigheidsdatum_18-10-2015

(april 2015) <http://www.krimpenaandenijssel.nl/>

(april 2015) <http://www.laurentiuswonen.nl/>

(juli 2015) <http://www.rotterdam.nl/Clusters/Maatschappelijke%20ontwikkeling/Document%202014/denieuwewmo/Verordening%20Wmo%202015.pdf>

(mei 2015) <http://www.rotterdamincijfers.nl/home?ReturnUrl=%2f>

(oktober 2015) <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/taken-gemeente>

(oktober 2015) <http://www.slideshare.net/sashquatch/summary-of-kotlers-marketing-management-book?related=1>

(Woningwet, juli 2015) http://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/geldigheidsdatum_05-07-2015

<http://www.platform31.nl/sociaal/langer-thuis>

(juli 2015) <https://www.youtube.com/watch?v=RVHled2aBrg>

BIJLAGE 1: Vragenlijst

Gemeente

1. Wat is de visie van de gemeente voor wat betreft het zelfstandig wonen van ouderen met een zorgvraag?
2. Welke concrete plannen zijn er om aan de ontwikkeling dat ouderen (met een zorgvraag) tegemoet te komen?(korte, middellange, lange termijn vs strategisch, tactisch, operationeel)
3. Hoe is dit binnen de gemeente georganiseerd? (ambtelijk, bestuurlijk, intersectoraal)
4. Zijn de plannen van woningcorporatie (Havensteder, WvH, Laurentius, QuaWonen) bekend?
5. Hoe verhoudt de visie/plannen van de gemeente zich tot die van de woningcorporatie?
6. Hoe ziet u de rol van de woningcorporatie?
7. Hoe ziet u uw eigen rol?
8. Welke prestatie- (of andere) afspraken zijn/worden er met de woningcorporatie gemaakt op het gebied van wonen en zorg voor ouderen met een zorgvraag?
9. Welke formele en informele overlegvormen zijn er (om tot die afspraken te komen)?
10. Wat zijn uw ervaringen, wat gaat er goed/minder goed?

Woningcorporatie

1. Wat is de visie van de woningcorporatie voor wat betreft het zelfstandig wonen van ouderen met een zorgvraag?
2. Welke concrete plannen zijn er om aan de ontwikkeling dat ouderen (met een zorgvraag) tegemoet te komen?(korte, middellange, lange termijn vs strategisch, tactisch, operationeel)
3. Hoe is dit binnen de organisatie georganiseerd? (aandachtspunt in beleid, specialisatie medewerkers)
4. Zijn de plannen van de gemeente (Rotterdam, Krimpen aan den IJssel, Breda) bekend?
5. Hoe verhoudt de visie/plannen van de woningcorporatie zich tot die van de gemeente?
6. Hoe ziet u de rol van de gemeente?
7. Hoe ziet u uw eigen rol?
8. Welke prestatie- (of andere) afspraken zijn/worden er gemaakt met de gemeente op het gebied van wonen en zorg voor ouderen met een zorgvraag?
9. Welke formele en informele overlegvormen zijn er (om tot die afspraken te komen)?
10. Wat zijn uw ervaringen, wat gaat er goed/minder goed?

BIJLAGE 2: Overzicht Interviews casestudies

Gemeente Rotterdam (27-5-2015):

Mw. L. Andriesse (senior beleidsadviseur)

Woningcorporatie Havensteder (18-6-2015):

Mw. I. Wilson (senior adviseur strategie)

Gemeente Breda (20-5-2015):

Dhr. J. Seleky (beleidsadviseur zorg en ouderenbeleid)

Mw. J.M.A Rijnart (beleidsadviseur wonen)

Dhr. A.A. M. Peters (beleidsadviseur onderzoek en informatie)

Woningcorporatie Laurentius (22-5-2015):

Mw. A. Creemers (kwartiermaker dienstverlening)

Gemeente Krimpen aan den IJssel (17-6-2015):

Mw. I. Remeus (beleidsmedewerker)

Dhr. M. Noorlander (beleidsmedewerker)

Woningcorporatie QuaWonen (29-5-2015):

Mw. R. Schoen (manager strategie en participatie)

