

27-10-2017

*In opdracht van Aedes, branchevereniging van
woningcorporaties*

Verbeteren van samenwerking bij overlast door verward gedrag

Moadvies

vereniging van
woningcorporaties



Verbeteren van samenwerking bij overlast door verward gedrag

Mensen worden zo lang mogelijk ondersteund in de eigen omgeving. We zoeken de grens op van wie nog zelfstandig kan wonen. Corporaties geven aan dat dat gepaard gaat met een forse stijging van de overlast door verward gedrag, blijkt uit Aedes Corporatiemonitor personen met verward gedrag van september 2017. De legitimiteit voor de bemoeienis met personen met verward gedrag vinden corporaties in vier verantwoordelijkheden: de zorg om ongestoord woongenot van omwonenden, de waarde van leefbaarheid van buurten en wijken, zorgen dat de huurwoningen in goede staat verkeren en het voorkomen van huisuitzettingen.

De opgave

Aedes, branchevereniging van woningcorporaties, heeft Moadvies opdracht gegeven juridische knelpunten die corporaties ervaren in de aanpak van zorg en overlast bij personen met verward gedrag en bijbehorende good practices in beeld te brengen, ten behoeve van een betere aanpak door woningcorporaties. Het gaat dan om:

1. Scherp zicht op de knelpunten in wetgeving opdat Aedes zich kan inzetten voor verbetering van die wetgeving ten behoeve van de aangesloten woningcorporaties.
2. Het door Aedes in de branche met alle woningcorporaties kunnen delen van good practices en een modelconvenant.

Eind augustus en in de eerste helft van september zijn de woningcorporaties door Aedes benaderd om mee te doen in dit traject. 37 leden van Aedes hebben deelgenomen aan de voorbereidingen en de bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten hebben plaatsgevonden in de tweede helft van september 2017.

Een woningcorporatie is niet verantwoordelijk voor de hulpverlening bij verward gedrag. Wel zijn de omwonenden gebaat bij goede zorg voor deze mensen en heeft de corporatie de

plicht actie te ondernemen bij overlast. Ten behoeve van ongestoord woongenot van omwonenden en leefbare wijken hebben corporaties middelen nodig om hier mee om te gaan.

De afgelopen jaren is er een beweging in gang gezet om meer mensen op te vangen in de wijk, de regie onder te brengen bij gemeenten en de samenwerking tussen partners te verbeteren. Dit slaat ook neer in nieuwe wet- en regelgeving voor zorg en gemeenten, die gezamenlijk een effectievere aanpak mogelijk moeten maken. Op dit moment spelen de Wet Zorg en Dwang, Wet Verplichte GGZ en de Wet aanpak Woonoverlast. Tegelijkertijd is door de extramuralisering en de invoering van eigen bijdragen - volgens recent onderzoek - acuut ingrijpen met zorg sterk gestegen.

Er bestaat al vele jaren een praktijk van samenwerking tussen woningcorporaties, instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg, politie en gemeenten. Uit de meest recente Corporatiemonitor blijkt dat 90% van de corporaties met hen samenwerkt. De vraag is nu wat de ervaring is van corporaties in de samenwerking met onze maatschappelijke partners? Is de samenwerking effectief? Welke juridische knelpunten worden nog ervaren? Welke good practices zijn onder experts binnen de corporaties bekend om hiermee om te gaan? Waar blijven corporatiemedewerkers dan nog aanlopen tegen beperkte mogelijkheden vanuit wetgeving?

Het onderzoek richt zich op juridische knelpunten in de aanpak van zorg en overlast bij personen met verward gedrag, of ook wel beperkte zelfregulering, die zelfstandig wonen. Het gaat om mensen met (een vermoeden van) een psychische stoornis, dementie of een verstandelijke handicap. Het gaat niet om seniorenhuisvesting, intramurale zorg, huurschulden of bijvoorbeeld criminaliteit vanuit de woning.

Er zijn grote verschillen in het gedrag van en de situaties waarin personen met verward gedrag verkeren. Een persoon met verward gedrag wordt in dit rapport daarom met verschillende begrippen aangeduid, afhankelijk van de rol waarin hij beschouwd wordt of het dominante gedragsaspect van de persoon in die situatie. In de ene situatie is hij primair huurder, in een ander geval cliënt vanuit de zorg. Of, wanneer de persoon met verward gedrag zorg weigert, een zorgwekkende zorgmijder. In weer andere situaties is het vooral

van belang dat de persoon een overlastveroorzaker is. De verschillen in woordkeuze hebben betekenis en geven uitdrukking aan de enorme diversiteit en ook complexiteit in dit maatschappelijke fenomeen.

Opbouw rapport

In deze rapportage vindt u het verslag van de eerste deel van de opdracht; het in beeld brengen van de juridische knelpunten en lokale en landelijke aanbevelingen voor woningcorporaties en Aedes. Met de deelnemende woningcorporaties is een modelconvenant opgesteld, dat dient als input om te komen tot een door VNG en vanuit de zorg gedragen modelconvenant. Daarover zal te zijner tijd worden gepubliceerd.

Het speelveld waarmee corporaties te maken hebben bij overlast bij verward gedrag is complex. Zo komen in dit rapport 16 wetten aan de orde. Om te kunnen achterhalen of woningcorporaties bij hun taakuitoefening te maken krijgen met juridische knelpunten, wordt in het hoofdstuk begrippen en verantwoordelijkheden van de corporatie onderzocht wat de betrokkenheid van corporaties bij overlast bij verward gedrag inhoudt. In de latere hoofdstukken wordt eerst onderzocht hoe de corporatie haar taak uitoefent en daarna welke juridische knelpunten er zijn. In de twee hoofdstukken daarna wordt eerst de taak van de gemeente en daarna van de zorg onderzocht. Daarna wordt nagegaan wat de privacy regelgeving voor belemmeringen oproept voor samenwerking op dit terrein.

Ieder hoofdstuk, uitgezonderd het hoofdstuk waarin de taak van de corporatie bepaald wordt, bevat een paragraaf Juridische knelpunten. In deze paragraaf komen alle knelpunten die corporaties ervaren aan de orde, om te kunnen bepalen of deze juridisch van aard zijn.

Samengevat: bevindingen en adviezen

Nieuwe wetgeving

1. De wet aanpak woonoverlast geeft de gemeente ruimere taken en bevoegdheden om woonoverlast aan te pakken. Ze kan een verplichte gedragsaanwijzing geven en indien die niet wordt nagekomen zelf maatregelen nemen. Daarnaast kan de gemeente iemand bij niet-nakoming tijdelijk uit huis plaatsen.
2. De wetten verplichte geestelijke gezondheidszorg en zorg en dwang maken verplichte zorg thuis mogelijk. De idee van de wetgever is dat dit minder verplichte opnames tot gevolg moet hebben. De verplichte zorg geldt steeds als ultimum remedium.

Juridische knelpunten

3. De wet laat veel ruimte aan rechters voor een eigen weging van de overlast tegenover de huisuitzetting en een eigen beoordeling van de tijdelijkheid van de overlast. Hierdoor ervaren corporaties een groot verschil tussen kantonrechters in de behandeling en uitspraken. De ongelijkheid die hiermee ontstaat in de overlast die omwonenden moeten verduren wordt ervaren als een juridisch knelpunt.
4. De afronding van de hulpverlening en van de dossiervorming is de start van de rechterlijke procedure. Het dossier wordt afgerond als voor de corporatie en de advocaat helder is dat de overlast ondanks alle maatregelen niet stopt. Bij de start van de rechtszaak begint voor de rechter pas de zaak. Indien een overlast veroorzakende huurder zich dan bereidwillig toont, is de kans groot dat hij van de rechter nog een kans krijgt. Voor omwonenden duurt het dan allemaal erg lang. Zij moeten nog meer overlast verdragen en trouw iedere vorm van overlast blijven melden. De late betrokkenheid van een rechter bij het dossier is een juridisch knelpunt.

5. Buitenkant-informatie is informatie over te verwachten gedrag. Zorgverleners mogen in een noodsituatie in het belang van hun cliënt buitenkant-informatie delen wanneer een huisuitzetting dreigt, de woning ernstig vervuild is, het gebrek aan acceptatie onder omwonenden maatschappelijke participatie onmogelijk maakt of geweld dreigt. Het juridische knelpunt bij privacy is dat de informatie-uitwisseling tussen zorg en woningcorporaties diffuus is wanneer de situatie van de zorgmijder niet evident ernstig is. De afweging die een zorgverlener moet maken is niet in een heldere richtlijn omschreven. Dit is lastig voor medewerkers in de zorg, bij woningcorporaties, en voor huurders. De transparantie die de Algemene Verordening Gegevensverwerking voorstaat voor burgers is zeker niet bereikt voor de bemoeizorg. Daarnaast ervaren woningcorporaties hierdoor in de praktijk dat veel zorgmedewerkers te terughoudend zijn met het delen van informatie en corporaties niet altijd de informatie krijgen die nodig is.

Andere knelpunten

Mensen worden zo lang mogelijk ondersteund in de eigen woning. Veel personen met verward gedrag verhuizen naar corporatiewoningen of blijven daar wonen. Voor een goede leefbaarheid en acceptabele woonsituatie van alle huurders zijn twee punten van groot belang die in de WMO zijn geregeld. Ten eerste dat de maatschappelijke ondersteuning thuis goed is verzorgd. Daartoe behoort naast toereikende begeleiding ook de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de inzet van voldoende bemoeizorg. Ten tweede dat voor wie niet (meer) thuis kan wonen snel beschermd wonen of maatschappelijke opvang beschikbaar is en een eventuele terugkeer naar een zelfstandige woning goed wordt begeleid.

6. Gemeenten hebben de wettelijke taak regie te voeren over de maatschappelijke ondersteuning van personen met verward gedrag en de omwonenden die hier overlast van ondervinden. Daartoe behoren ook de verantwoordelijkheid voor één gezamenlijk plan per huishouden en voor de continuïteit van toereikende zorg. Corporaties ervaren èn dat veel gemeenten niet zorgdragen voor één gezamenlijk integraal plan per huishouden met één regisseur, èn dat er ontoereikend wordt geïndiceerd. De begeleiding stopt te vaak te vroeg en er wordt in veel gemeenten geen vinger aan de pols gehouden om snel de begeleiding te intensiveren indien nodig. Dit geldt ook bij de uitstroom uit beschermd wonen.

7. Gemeenten zijn op grond van de WMO verantwoordelijk voor het bevorderen van de sociale samenhang, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en de ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie van mensen met verward gedrag. De wet aanpak woonoverlast geeft gemeenten mogelijkheden tot ingrijpen bij woonoverlast. En bij vaststelling van de Wvggz zijn ze verantwoordelijk voor het signaleren en onderzoeken van meldingen voor verplichte zorg. De gemeente is hiermee verantwoordelijk voor het onderzoeken van de noodzaak tot, inzetten op en uitvoeren van bemoeizorg. Corporaties zien dat veel gemeenten hier te weinig op inzetten en daarmee geen toereikende zorg wordt geleverd aan personen met verward gedrag en omwonenden.
8. De samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties bij de instroom in maatschappelijke opvang en beschermd wonen is in veel gemeenten niet geregeld. Corporaties spreken de uitvoerende zorgpartijen aan op de werking hiervan, terwijl de gemeente daar de wettelijke verantwoordelijkheid voor heeft.

Bij woningcorporaties staan mensen ingeschreven als woningzoekende die een verleden hebben waarin ze zich langdurig niet als een goed huurder konden gedragen. Ook zijn er huurders met verward gedrag die langdurig overlast veroorzaken. In beide gevallen is het de taak van de gemeente om te beoordelen of deze mensen recht hebben op beschermd wonen of maatschappelijke opvang. In veel gemeenten zijn er geen goede samenwerkingsafspraken tussen gemeente en corporatie over de toeleiding naar beschermd wonen. Gevolg is dat mensen te vaak en te lang in een sociale huurwoning wonen zonder dat zij in staat zijn zelfstandig te wonen.

Een ontruimingsprocedure roept bij rechters steeds meer vragen op over de woonsituatie na de ontruiming. Het gevolg is dat vaker na de laatste kans een nieuwe laatste kans wordt gegeven, en daarna nog een. Het middel ontruiming verliest effectiviteit. Wie ondanks zijn beperkte mogelijkheden om goed huurderschap te tonen, structureel door corporaties moet worden gehuisvest, krijgt de facto geen laatste kans.

9. Corporaties in veel gemeenten ervaren dat de huurovereenkomst op naam van een instelling een zeer effectief instrument is. Helaas zien zij dat er slechts in enkele gemeenten nog van dit instrument gebruik wordt gemaakt, als gevolg van de complexiteit van intermediaire verhuur en de financiële risico's die voor de instelling horen bij het aangaan van een huurcontract. Het is aan gemeenten en zorgaanbieders om voor dit laatste een oplossing voor te vinden.

Landelijke adviezen

Van onderstaande adviezen hebben de eerste twee betrekking op het verbeteren van de juridische procedure voor een huisuitzetting. Deze adviezen sluiten elkaar daarbij uit.

10. ABC-formule voor huisuitzettingen

Rechters interpreteren binnen zeer ruime kaders of een ontruiming gerechtvaardigd is (zie punt 3 hierboven). Binnen het ontslagrecht bestaat deze ruimte in de wet ook. Daar is ervoor gekozen een ABC-formule te ontwikkelen die bepalend is voor de ontslagvergoeding. Een oplossing om meer gelijke uitstraken te krijgen in gelijke gevallen, kan zijn dat er een 'ABC-formule' wordt gemaakt in Den Haag voor huisuitzettingen.

11. Rijksgeschillencommissie voor overlast

In punt 4 staat beschreven dat de afronding van de hulpverlening en de dossiervorming de start is van de rechterlijke procedure. Een geschillencommissie kan veel eerder in het proces worden ingezet. De commissie toetst en geeft richting aan samenwerking tussen huurder, corporatie, zorg en gemeente. In essentie voert de commissie regie over de aanpak van de overlast, indien de woningcorporatie en de overlastgevende huurder geen overeenstemming bereiken over welk gedrag wenselijk is. De commissie volgt daarmee het proces. Indien een ontruiming het gevolg is van het falen van de aanpak, gebeurt de vaststelling hiervan door de rechter.

12. Een heldere richtlijn voor informatie delen met hulpverlening

De grenzen van wat wel en niet in welke situatie gecommuniceerd mag worden door

zorgverleners zijn niet helder (punt 5) voor corporatiemedewerkers, hulpverleners en huurders. Het verdient aanbeveling om een handleiding te maken, waarin bij veel voorkomende overlastcasussen bij verward gedrag wordt beschreven welke informatie gedeeld mag worden. Aedes zou hierin kunnen samenwerken met in ieder geval GGZ Nederland en de Autoriteit Persoonsgegevens.

13. Model-convenant van meerdere koepels

Het model-convenant dat onderdeel uitmaakt van deze opdracht kan eenvoudiger door woningcorporaties worden geïmplementeerd als het convenant wordt afgestemd met partijen als VNG, GGZ Nederland en Actiz. In dat geval wordt het model-convenant aanbevolen door verschillende koepelorganisaties van de deelnemende partijen aan het convenant.

Verbeteren lokale samenwerking

Bestuurders van woningcorporaties kunnen bij het jaarlijkse bod en bij het maken van prestatieafspraken verschillende punten aan de orde stellen om afspraken over te maken:

14. Effectieve samenwerking om te komen tot één plan voor één huishouden met één regisseur vereist een convenant met gemeente en zorg (punt 6). Hoewel 90% van de corporaties samenwerkt met gemeente, politie en zorg, hebben niet alle corporaties een samenwerkingsconvenant. Spreek met de gemeente af een convenant voor de aanpak van overlast op te stellen.

15. Voor een goede samenwerking tussen gemeente en corporatie bij het aanpakken van overlast door verward gedrag is voldoende financiering door de gemeente van haar taken noodzakelijk (zie punt 6). Vraag van de gemeente de toezegging dat er voldoende financiering binnen de WMO is voor toereikende zorg voor mensen met verward gedrag, de vinger aan de pols wordt gehouden bij mensen waarbij behandeling en begeleiding wordt afgeschaald ('waakvlamfunctie') en dat er middelen beschikbaar zijn voor huurovereenkomsten op naam van de instelling.

16. De gemeente is verantwoordelijk voor de zelfredzaamheid van haar inwoners, ook wanneer ze uitstromen uit de opvang of beschermd wonen (punt 6). Hoe zorgen we in het kader van de WMO voor een sluitende aanpak van de uitstroom uit beschermd wonen en de maatschappelijke opvang? Maak met de gemeente afspraken over het melden van uitstroom bij de corporatie, de beoordeling van het zelfstandig kunnen wonen en de (na)zorg.
17. Welke afspraken kunnen gemaakt worden over het onderzoeken en inzetten van bemoeizorg (zie punt 7)? Om te voorkomen dat een zorgverlener zijn of haar inzet opgeeft indien de deur een of enkele malen niet wordt open gedaan.
18. Personen met verward gedrag zijn verplicht zich als een goed huurder te gedragen en hebben, als ze niet met hulp in staat zijn zich te handhaven, recht op beschermd wonen of maatschappelijke opvang van de gemeente. Hoe vult de gemeente dit in en hoe kan de corporatie mensen waarvan je redelijkerwijs mag verwachten dat ze niet als een goed huurder zelfstandig kunnen wonen, voor indicatie doorverwijzen naar de gemeente (in plaats van ze - zoals beschreven in punt 8 - een zelfstandige woning aan te bieden)?
19. Hoe kan voorafgaand aan een procedure tot huisuitzetting maatschappelijke opvang geregeld worden, voor het geval de rechter besluit tot ontruiming (punt 8)?
20. Corporaties hebben belang bij een goede invulling van de APV die behoort bij de lokale implementatie van de wet aanpak woonoverlast (hierin worden de bevoegdheden van de gemeente voor de aanpak van woonoverlast geregeld) (punt 1). Veel gemeenten geven die op dit moment vorm. Indien gesprekken over het bod of een prestatieconvenant op zich laten wachten, is het goed hierover al eerder contact op te nemen met het college van B&W.

Inhoudsopgave

De opgave	1
Opbouw rapport	3
SAMENGEVAT: BEVINDINGEN EN ADVIEZEN	4
Nieuwe wetgeving	4
Juridische knelpunten	4
Andere knelpunten	5
Landelijke adviezen	7
Verbeteren lokale samenwerking	8
BEGRIPPEN EN DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE CORPORATIE	12
Overlast	12
Verward gedrag	13
HET AANPAKKEN VAN OVERLAST BIJ VERWARD GEDRAG	14
De stappen in het proces	14
Samenwerking met overlastveroorzaker, zorg en omwonenden	15
Interventies door de woningcorporatie	16
Gedragsaanwijzing	17
Tijdelijke en gedeeltelijke ontruiming van de woning	17
Laatste kans beleid	17
Als de overlast niet stopt: de rechtszaak	18
Juridische knelpunten	19
Alternatief: een ABC-formule voor huisuitzettingen	20
Alternatief: een rijksgeschillencommissie voor overlast	20
DE ROL VAN DE GEMEENTE	22
Regie	23
Handhaving	24

Juridische knelpunten	26
(BEMOEI)ZORG	27
Vrijwillige behandeling en begeleiding	27
Bemoeizorg	27
Wbopz, Wvggz en Wzd	29
Juridische knelpunten	30
PRIVACY IN SAMENWERKINGSVERBANDEN	32
Informatie behoefte van de corporatie	32
Privacywetgeving	33
Wet bescherming Persoonsgegevens & Algemene Verordening Gegevensbescherming	34
Gegevensverstrekking bij (bemoei)zorg	36
Wet maatschappelijke ondersteuning	42
Wet Politiegegevens	43
Juridische knelpunten	44
SAMENWERKING	46
AAN DE TOTSTANDKOMING VAN DIT RAPPORT WERKTEN MEE	46
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	48
MOADVIES B.V. - ZORG DAT HET WERKT -	49

Begrippen en de verantwoordelijkheid van de corporatie

Overlast en verward gedrag zijn twee verschillende begrippen. Wanneer we het hebben over huurders die overlast veroorzaken en over cliënten met verward gedrag, hebben we het vaak over dezelfde personen. Dit hoofdstuk gaat over de juridische verantwoordelijkheid van woningcorporaties bij overlast door mensen met verward gedrag. En geeft daarmee een kader voor het bepalen van de juridische knelpunten.

Overlast

De verantwoordelijkheid van corporaties voor overlast vindt zijn basis in het huurrecht. Overlast door een huurder is een gebrek aan het gehuurde van een omwonende dat ontstaat wanneer de verhuurder bij overlast geen actie onderneemt.

Overlast is geen ‘gebrek’ in de zin van artikel 7:204, lid 2 BW: “Een gebrek is een staat of eigenschap van de zaak of een andere niet aan de huurder toe te rekenen omstandigheid, waardoor de zaak aan de huurder niet het genot kan verschaffen dat een huurder bij het aangaan van de overeenkomst mag verwachten van een goed onderhouden zaak van de soort als waarop de overeenkomst betrekking heeft.” De huurder mag wel verwachten dat de verhuurder optreedt wanneer het ongestoorde woongenot verstoord wordt door een andere huurder, een gebrek in juridische zin ontstaat wanneer de verhuurder dat nalaat.

De huurder heeft recht op het woongenot dat je mag verwachten, dat betekent tegelijkertijd dat je van buurtgenoten tolerantie voor ‘normaal leefgedrag’ en begrip voor elkaar verwacht. Niet iedere ervaren last is dus overlast. Een burenruzie is bijvoorbeeld in beginsel geen overlast, ook al klagen huurders over elkaar.

De klager hoeft niet te bewijzen dat degene waarover hij klaagt overlast veroorzaakt en de corporatie mag er niet voetstoots vanuit gaan dat de klacht terecht is. Bij de corporatie rust dus een onderzoek plicht, voordat tot andere actie kan worden over gegaan. In de praktijk blijkt dat een overlastveroorzaker zich ook als een klager kan gedragen, van de corporatiemedewerker wordt dus alertheid en een onderzoekende geest verwacht.

Verward gedrag

Er bestaat geen eenduidige definitie voor personen met verward gedrag. Volgens het Schakelteam personen met verward gedrag gaat het om mensen die grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen. (Niemand tussen wal en schip, 2016) De politie spreekt van iemand die vanwege zijn al dan niet tijdelijk verstoord oordeelsvermogen, niet meer in staat is zelfstandig te functioneren dan wel gedrag vertoont waarmee hij zichzelf of een ander in gevaar brengt en/of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid. (Politie en verwarde personen, DSP groep, 2014)

Personen met verward gedrag zijn dus mensen die niet goed met hun situatie kunnen omgaan en daardoor zichzelf en anderen, waaronder de woningcorporatie en omwonenden, schade kunnen berokkenen. Woningcorporaties accepteren iedere huurder zoals die is, wel wordt van hem of haar goed huurderschap (artikel 7:213 BW) verwacht. Deze verplichting gaat over het gebruik van de woning en houdt ook in dat een huurder zich goed moet gedragen tegenover de omgeving. Verward gedrag kan daarmee in strijd zijn met de verplichtingen vanuit de huurrelatie.

Er is een inhoudelijk spectrum aan problemen waardoor corporaties bemoeienis met hen krijgen: niet meewerken aan noodzakelijk onderhoud in de woning, creëren brandgevaarlijke situaties, geluidsoverlast, intimidatie en geweld tegen burens, vervuiling pand, administratie verwaarlozen, ... De meeste tekortkomingen van de huurder met verward gedrag zijn ook vormen van overlast.

Het aanpakken van overlast bij verward gedrag

Woningcorporaties hebben vanuit de wetgeving twee begrippen die centraal staan in de relatie met de huurder met verward gedrag: overlast en goed huurderschap. Voor een goed zicht op de juridische knelpunten in de aanpak van overlast bij verward gedrag is het belangrijk eerst zicht te hebben op hoe corporaties deze problemen aanpakken en wanneer deze aanpak goed gaat. Daarna wordt ingegaan op de verschillende stappen die de woningcorporatie zet en de juridische knelpunten die zij daarbij ervaart.

Privacy wordt door corporaties als een belangrijk obstakel ervaren, ook in de aanpak van overlast bij verward gedrag. Dit issue speelt in alle stappen van het proces. Om die reden wordt de privacy in een apart hoofdstuk behandeld.

De stappen in het proces

Iedere woningcorporatie richt zijn processen zelf in. De inrichting is mede afhankelijk van de omvang van de vraagstukken waar ze mee te maken krijgt en de (organisatie van) de samenwerking met haar relaties. De corporaties die deelnamen aan het onderzoek doorlopen dezelfde stappen in het proces. Deze zijn:

1. Een huurder met verward gedrag komt vaak in beeld na een overlastmelding door een omwonende. In een beperkter aantal gevallen neemt een collega binnen de woningcorporatie iets waar, of neemt de medewerker belast met zorg en overlastzaken zelf iets waar. Het kan dan naast overlast, ook gaan om het niet meewerken aan renovatie of groot onderhoud, huurschulden of een brandgevaarlijke situatie in de woning.
2. De medewerker belast met 'zorg en overlast' pakt de melding op en start met zijn onderzoek en de vastlegging ervan.
 - A) Vervolgens wordt de standaard overlastprocedure opgestart. De medewerker doet onderzoek naar de melding. Bij geen contact met de huurder of als er geen echte communicatie mogelijk is, maakt de medewerker melding bij het lokale loket, afhankelijk van de gemeente waarin de huurder woont kan dit het 'sociaal wijkzorgteam', het 'lokale zorgnetwerk' of een ander orgaan zijn.
 - B) De medewerker checkt: is/was de huurder in beeld bij hulpverlening?
3. Vanuit de informatie die zo wordt verkregen bepaalt de corporatie de verdere casusafhankelijke strategie. Indien de zorg in beeld is of komt, wordt deze afgestemd met de zorginstelling(en).

De corporaties in het onderzoek zoeken dus in een zeer vroeg stadium de samenwerking met de zorg. Zij ervaren dit als een good practice, bij verward gedrag is de kern van het probleem ten slotte niet de woning. En voor de vereiste gedragsverandering bij overlast heeft deze verwarde huurder hulp nodig.

Samenwerking met overlastveroorzaker, zorg en omwonenden

Wanneer gaat de aanpak van de zorg en overlast goed? Indien huurders met verward gedrag de hulpverlening door zorginstellingen (waaronder medicatie) accepteren. Ook gaat het goed bij een sluitende aanpak: wanneer de hulpverlening er bovenop (kan) zit(ten), eventueel met aanvullende voorwaarden vanuit de woningcorporatie die door de huurder worden geaccepteerd. De corporatie kan het normaliseren van de relaties begeleiden en helpen in het omgaan met de situatie.

Het grootste probleem vormen zorgmijders met een behendige advocaat. Zij blijven overlast veroorzaken tot uiteindelijk, na 2 jaar of langer, ontruiming volgt. En dat duurt de omwonenden en de corporaties veel te lang!

Om de verwarde huurder goed aan te kunnen spreken en ten behoeve van de dossiervorming is het belangrijk dat meerdere omwonende huurders op de juiste manier en vaak genoeg melden. Van een omwonende wordt verwacht aan te geven wanneer, welke overlast werd ervaren. Het aantal meldingen is van belang om onderscheid te kunnen maken tussen incidentele overlast die burens van elkaar kunnen ervaren en structurele overlast, waarbij de overlastveroorzaker zijn/ haar gedrag niet aanpast wanneer zij/ hij wordt aangesproken op overlastgevend gedrag.

Het consequent blijven melden van vaak dezelfde klachten door omwonenden, terwijl ze weinig voortgang zien en informatie krijgen is frustrerend. Hoewel het melden door omwonenden vaak als zeer belastend wordt ervaren, is hun bijdrage noodzakelijk voor een goede aanpak. Op deze manier wordt ook voorkomen dat een gebrekkige acceptatie van iemand met afwijkend gedrag tot maatregelen door de corporatie leidt, of dat een positieve gedragsverandering niet wordt opgemerkt.

Voor een goede aanpak van overlast door verward gedrag is een goede samenwerking tussen huurder, woningcorporatie, gemeente en zorginstellingen een vereiste.

Het onderzoek van het gedrag

Corporaties stellen geen diagnoses, daarvoor zijn ze niet en dat kunnen ze ook niet. Corporaties hebben wel een eigen onderzoek plicht. Vaak zien ze signalen van een psychische stoornis, een verslaving aan alcohol of drugs, dementie, een verstandelijke beperking of een combinatie hiervan. Medewerkers ervaren moeite om met een huurder te communiceren als een belangrijk signaal voor verwarring.

Naast het eigen onderzoek signaleren ze richting de zorg en vragen de gemeente om regie te voeren. Per slot van rekening zijn de problemen van huurders met verward gedrag complex of worden zonder goede hulp complexer: schulden, werkloosheid, sociaal isolement, wonen ... De samenwerking en de juridische knelpunten daarin met gemeenten en zorg worden in twee aparte hoofdstukken behandeld. In het meest minimale geval heeft de corporatie alleen zicht op de overlast, zonder een definitief antwoord te hebben op de vraag of dat samenhangt met verwarring.

Indien degene over wie geklaagd wordt zich onbereikbaar houdt, moet de corporatie het doen met de informatie van de omwonenden en eigen waarnemingen. Dat kan zijn een uitpuilende brievenbus, door het raam zichtbare vervuiling of een verzamelwoede die brandgevaarlijk is (bijvoorbeeld talloze stapels met kranten op de hele vloer) of de vloer te zwaar belast, of een toevallige waarneming van verbaal of anderszins overlastgevend gedrag.

Interventies door de woningcorporatie

Een woningcorporatie kan wanneer overlast eenmaal is geconstateerd:

- de huurder zeggen dat hij / zij moet stoppen met dit gedrag (een gedragsaanwijzing geven)
- hulp inroepen van anderen zoals GGD, sociale wijkteam of politie
- tijdelijke en gedeeltelijke ontruiming van de woning of
- de rechter vragen om ontbinding van het huurcontract en om ontruiming

Dat laatste kan gepaard gaan met het aanbieden van een andere woning (laatste kans beleid).

In deze paragraaf worden de eigen mogelijkheden van de corporatie behandeld. De mogelijkheden van andere instanties wanneer de corporatie hun hulp inroept, komen in separate hoofdstukken aan de orde.

Gedragsaanwijzing

Woningcorporaties kunnen verschillende instrumenten inzetten om te komen tot een gedragsaanwijzing. Deze zijn:

- inzetten van buurtbemiddeling of een vaststellingsovereenkomst laten opstellen via een mediator. De corporatie doet hier zelf geen uitspraak, maar maakt gebruik van bemiddeling.
- aanvullende voorwaarden geven op de huurovereenkomst. Dit kan een aanpassing van de overeenkomst zijn indien de huurder vrijwillig tekent. Anders zijn het nadere bepalingen die aangeven waar deze huurder op moet letten om zich als een goed huurder te gedragen.
- gedragsaanwijzing via de rechter (civiele procedure met vordering tot nakoming van de huurovereenkomst).

Tijdelijke en gedeeltelijke ontruiming van de woning

Een belangrijk knelpunt in de zorg voor de woning door de corporatie is dat een huurder met verward gedrag ook kan weigeren om mee te werken aan noodzakelijk onderhoud. De corporatie wil toegang tot het deel van de woning waar onderhoud moet worden uitgevoerd, maar de huurder niet op straat zetten. Hiervoor bestaat de mogelijkheid tot een tijdelijke en gedeeltelijke ontruiming van de woning. (3:299 BW en 556, 557, 558 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) In deze situatie is er niet zozeer sprake van overlast richting andere huurders, al kan het bijvoorbeeld wel gaan om een lekkage vanuit de woning van de verwarde huurder naar een andere woning.

Laatste kans beleid

Het laatste kans beleid is een ultimatum remedium om ontruiming te voorkomen. Dit betekent dat er voldoende rechtsgrond is voor een ontruiming, maar er voldoende grond voor de woningcorporatie is om aan te nemen dat iemand in een andere woning met voldoende begeleiding zelfstandig kan wonen. De huurder krijgt een aangepast contract waarin verplichte begeleiding is opgenomen.

De corporatie bemiddelt vaak direct via de eigen beleidsvrije ruimte, al dan niet in regioverband.

Als de overlast niet stopt: de rechtszaak

Een huurovereenkomst kan worden ontbonden als (6:265, lid 1 BW) de huurder tekort schiet in de nakoming, tenzij de tekortkoming niet opweegt tegen de gevolgen van de huisuitzetting. Wanneer de overlast van voorbijgaande aard is en de huurder zich inzet kan de overeenkomst niet worden ontbonden (6:265, lid 2 BW). Alleen de rechter kan de huurovereenkomst ontbinden (7:231, lid 1 BW).

Iemand het huis uitzetten heeft grote gevolgen. Er moet dus sprake zijn van ernstige overlast, wil dat voldoende aanleiding geven voor een rechter om te besluiten tot huisuitzetting. En de woningcorporatie moet er eerst alles aan gedaan hebben om de huurder tot normaal leefgedrag aan te zetten. Wanneer de huurder niet meewerkt aan een gedragsverandering of duurzaam niet in staat zich als een goed huurder te gedragen, ontstaat grond voor een ontruiming.

De ‘einde interventie’ brief die in Amsterdam door de gemeente namens de zorg en alle andere instanties geschreven wordt en waarin aangegeven wordt dat de zorg is gestaakt, is het bewijs dat vanuit de hulpverlening ‘alles is gedaan’.

De rechter stelt, mede vanwege de ernstige consequenties van een ontruiming, strenge eisen aan de bewijsvoering. Dit betekent dat in de regel er verklaringen van meerdere omwonenden nodig zijn in het dossier, en deze verklaringen niet anoniem mogen zijn! Omwonenden zijn echter vaak bang en durven daarom alleen anoniem te melden. Het vastleggen van verklaringen via de wijkagent of notaris helpt om dit probleem op te lossen. Ditzelfde geldt voor politiemutaties of anders sfeerrapportages van de politie.

Mede als gevolg van het kabinetsbeleid om meer mensen in hun eigen woning te laten wonen komt de huisvestingsketen (wat gebeurt er met een huurder) meer bij rechters in beeld. Hiermee wordt een huisuitzetting lastiger. Juist bij verstandelijk beperkten en psychiatrische patiënten hechten rechters echter steeds minder waarde aan het nakomen

van aanvullende voorwaarden. De rechter vraagt aan steeds minder tolerant wordende omwonenden om steeds meer te accepteren.

Juridische knelpunten

In dit hoofdstuk komen een aantal knelpunten voor woningcorporaties naar voren. Twee daarvan kunnen beschouwd worden als juridische knelpunten. Voor de drie knelpunten worden in de drie navolgende paragrafen ook mogelijke oplossingen geformuleerd.

Voor omwonenden weegt het consequent melden van overlast zwaar. Voor een goed beeld van de problematiek en vooral voor de bewijsvoering heeft een rechter deze informatie echter nodig. Er is hier sprake van een juridische noodzaak die past bij een goed werkend rechtssysteem. Hoe vervelend dit voor omwonenden ook is.

Juridisch knelpunt 1

De wet laat veel ruimte aan rechters voor een eigen weging van de overlast tegenover de huisuitzetting en een eigen beoordeling van de tijdelijkheid van de overlast. Hierdoor ervaren corporaties een groot verschil tussen kantonrechters in de behandeling en uitspraken. De ongelijkheid die hiermee ontstaat in de overlast die omwonenden moeten verduren, wordt ervaren als een juridisch knelpunt.

Juridisch knelpunt 2

De afronding van de hulpverlening en van de dossiervorming is de start van de rechterlijke procedure. Het dossier wordt afgerond als voor de corporatie en de advocaat helder is dat de overlast ondanks alle maatregelen niet stopt. Bij de start van de rechtszaak begint voor de rechter pas de zaak. Indien een overlast veroorzakende huurder zich dan bereidwillig toont, is de kans groot dat hij van de rechter nog een kans krijgt. Voor omwonenden duurt het dan allemaal erg lang. Zij moeten nog meer overlast verdragen en trouw iedere vorm van overlast blijven melden. De late betrokkenheid van een rechter bij het dossier wordt beleefd als een juridisch knelpunt.

Juridisch knelpunt 3

Doordat een ontruiming steeds meer vragen bij rechters oproept over de woonsituatie na de ontruiming, wordt vaker na de laatste kans een nieuwe laatste kans gegeven, en daarna nog een. Het middel ontruiming verliest effectiviteit. Niet alleen in de bescherming van de omwonenden, maar ook als drukmiddel tegenover een overlastveroorzaker om zijn gedrag te veranderen. Wie ondanks zijn beperkte mogelijkheden om goed huurderschap te tonen, structureel door corporaties moet worden gehuisvest, krijgt de facto geen laatste kans.

Corporaties kunnen zich beroepen op contractvrijheid en weigeren een woning aan te bieden, dit staat echter op gespannen voet met de maatschappelijke plicht om de onderkant van de huurmarkt te huisvesten. Zeker bij een gebrek aan alternatieve huisvesting. Corporaties constateren hier een feitelijk tekort aan geschikte huisvesting in beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat inwoners van de gemeente op grond van de WMO recht hebben op beschermd wonen of maatschappelijke opvang indien dat nodig is. Gegeven de contractvrijheid van de corporatie en de verplichting van de gemeente om, wie zich niet met hulp kan handhaven in de samenleving, in huisvesting te voorzien, is hier geen sprake van een juridisch knelpunt.

Alternatief: een ABC-formule voor huisuitzettingen

Rechters interpreteren binnen zeer ruime kaders of een ontruiming gerechtvaardigd is. Binnen het ontslagrecht bestaat deze ruimte in de wet ook. Daar is ervoor gekozen een ABC-formule te ontwikkelen die bepalend is voor de ontslagvergoeding. Een oplossing om meer gelijke uitspraken te krijgen in gelijke gevallen, kan zijn dat er een 'ABC-formule' wordt gemaakt in Den Haag voor huisuitzettingen.

Alternatief: een rijksgeschillencommissie voor overlast

De commissie toetst en geeft richting aan samenwerking tussen huurder, corporatie, zorg en gemeente. In essentie voert de commissie regie over de aanpak van de overlast, indien de woningcorporatie en de overlastgevende huurder geen overeenstemming bereiken over welk gedrag wenselijk is. De commissie volgt daarmee het proces. Indien een ontruiming het gevolg is van het falen van de aanpak, gebeurt de vaststelling hiervan nog altijd door de rechter.

Deze aanpak heeft een aantal voordelen:

- Er ontstaat meer ruimte voor uitspraken door de commissie buiten de wettelijke beperkingen. De geschillencommissie kan aanwijzingen geven bij de aanpak van de overlast, een rechter toetst enkel op het dossier.
- Omwonenden zien dat er iets gebeurt. In de huidige praktijk wordt van omwonenden een actieve bijdrage verwacht, maar zien ze bij overlastveroorzakers die niet meewerken lange tijd geen effect.
- Als het tot een ontruiming moet komen, dan is de doorlooptijd van het proces veel korter dan bij de huidige procesgang. Dit speelt misschien nog het meest bij overlast die niet extreem van aard is, maar door zijn terugkerende en structurele karakter wel ondraaglijk is voor omwonenden.
- De commissie zorgt voor minder belasting van de rechterlijke macht. De verwachting is dat een geschillencommissie leidt tot minder rechtszaken, corporatie en huurder komen vaker tot overeenstemming bij geschillen over aanvaardbaar gedrag. En de rechter hoeft niet het hele dossier te beoordelen, hij kan volstaan met bekrachtiging van het oordeel van een onafhankelijke commissie van deskundigen.

De commissie zou kunnen worden samengesteld vanuit één vertegenwoordiger van de corporaties, één van de zorg en een onafhankelijke voorzitter.

De rol van de gemeente

De gemeente heeft veel verschillende rollen in het aanpakken van problemen bij personen met verward gedrag. Met de drie decentralisaties in het sociale domein is verantwoordelijkheid van de gemeente alleen maar toegenomen. De gemeente is onder andere verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, woonoverlast, de maatschappelijke ondersteuning, de woonhygiëne en het toezicht op gebouwen, armoedebestrijding en schuldhulpverlening.

Waar het gaat om de aanpak van woonoverlast bij personen met verward gedrag heeft de gemeente twee verschillende type rollen. De gemeente is vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) verantwoordelijk voor de regie en de hulpverlening aan mensen met verward gedrag. Naast deze regierol is de gemeente ook verantwoordelijk voor een aantal handhavingstaken, waaronder de aanpak van woonoverlast. Met de invoering van de Wvvgg en de Wzd krijg de gemeente ook een signalerings- en onderzoekstaak in de gedwongen zorg. De werking van deze wetsvoorstellen verwijs staat beschreven in het hoofdstuk (Bemoei)zorg.

In dit hoofdstuk kan geen compleet overzicht worden geboden van de wettelijke taken en plichten van een gemeente. In het kader van dit onderzoek is van belang welke knelpunten woningcorporaties ervaren en waar daar een juridisch knelpunt deel van uitmaakt.

Corporaties ervaren drie knelpunten in de samenwerking met gemeenten:

- Niet alle gemeenten nemen de regierol bij de aanpak van verward gedrag.
- De financiering door de gemeente is niet altijd toereikend voor een goede hulpverlening aan personen met verward gedrag.
- Corporaties ervaren onvoldoende kennis van de mogelijkheden tot handhaving bij overlast bij een aantal gemeenten.

Regie

De gemeente heeft als opdracht zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning en zorg te dragen voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen (2.1.1 WMO) Onder maatschappelijke ondersteuning wordt verstaan het:”

- bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld,
- ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,
- bieden van beschermd wonen en opvang;” (1.1.1 WMO)

De gemeente heeft op grond hiervan de verantwoordelijkheid voor de regie bij personen met verward gedrag en de overlast die daarbij optreedt. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de continuïteit van de zorg.

De wet maatschappelijke ondersteuning bepaalt dat iemand recht heeft op “maatwerkondersteuning” van de gemeente ter “ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie, voor zover hij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie,”(1.2.1 sub a WMO) Een persoon met verward gedrag die “niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving” heeft recht op beschermd wonen of zonodig opvang bij dakloosheid, te verstrekken door de gemeente. (1.2.1 sub b en c WMO)

Personen met verward gedrag hebben niet alleen recht op ondersteuning door de gemeente, ze hebben ook recht op beschermd wonen of opvang bij dakloosheid. Dit geldt ook bij een ontruiming. Wanneer mensen weer terugkeren naar een zelfstandige woning vanuit de opvang of beschermd wonen, blijft de gemeente verantwoordelijk voor de benodigde ondersteuning.

De gemeente is verplicht een plan te hebben gericht op (2.1.2 WMO):

- het bevorderen van de sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid
- vroegtijdig vast te stellen of mensen maatschappelijke ondersteuning nodig hebben
- voorkomen dat mensen maatschappelijke ondersteuning nodig hebben
- het bieden van voorzieningen

Het plan gaat nadrukkelijk in op “een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.” (2.1.2, lid 4 sub a, WMO)

Wanneer corporaties signalen ontvangen van verward gedrag is de gemeente ervoor verantwoordelijk deze op te pakken en na te gaan of er sprake is van verward gedrag en indien nodig te zorgen voor voldoende ondersteuning. Het maken van een integraal gezamenlijk plan per casus onder regie van de gemeente is daarbij nadrukkelijk de taak van die gemeente.

Handhaving

De gemeente heeft een aantal verschillende instrumenten om te handhaven bij woonoverlast:

- de overlastgever een vrijblijvende waarschuwing geven
- een specifieke gedragsaanwijzing met sanctie mogelijkheden (Wet aanpak woonoverlast)
- het huishouden uit huis plaatsen/de woning sluiten. (Wetten Victor, Victoria en Damocles)

De eerste twee maatregelen werken volgtijdelijk. Allereerst moet de gemeente inzetten op gedragsverandering via een waarschuwing, een goed gesprek, buurtbemiddeling of een andere vorm van bemiddeling. Als dit niet leidt tot voldoende resultaat kan er door de burgemeester gebruik gemaakt worden van de wet aanpak woonoverlast. Meer precies: “indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.” (151d, lid 2 gemeentewet)

De gedragsaanwijzing geeft aan dat de overlastveroorzaker bepaald gedrag moet laten zien of nalaten, bijvoorbeeld muziek niet hard mag aanstaan of een beperkt aantal bezoekers per dag mag worden ontvangen. Indien de huurder deze gedragsaanwijzing niet opvolgt, kan de gemeente zelf handelen. Bijvoorbeeld: het verwijderen van een muziekinstallatie, bezoekers uit de woning halen, huisdieren meenemen, geluidswerende vloerbedekking leggen of het verwijderen van vuilnis. Bij ernstige overlast kan de overlastveroorzaker verboden worden om aanwezig te zijn in of bij de woning. Deze uithuisplaatsing geldt voor een periode van tien dagen en kan worden verlengd tot vier weken (151d lid 3 Gemeentewet). De gedragsaanwijzing kan worden opgelegd aan overlastveroorzakers in zowel huur- als koopwoningen.

De burgemeester is bevoegdheid een gedragsaanwijzing te geven als dit in de APV mogelijk is gemaakt (151d, lid 1 Gemeentewet). De ruimte voor de burgemeester wordt bepaald door de gemeenteraad. Corporaties hebben daarmee belang bij een goede invulling van de APV.

De gemeente heeft ook een aantal bevoegdheden die haar toestaan in te grijpen bij gevaarlijke voortdurende gebreken aan de woning, verstoring van de openbare orde (wet Victoria), of drugshandel (wet Damocles). De burgemeester kan dan ook verplichten de woning aan een ander te verhuren (wet Victor).

- De gemeente kan besluiten een gebouw te sluiten indien een overtreding van de voorschriften met betrekking tot de staat of het gebruik van een gebouw gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, en er een klaarblijkelijk gevaar is op herhaling van de overtreding (17 Gemeentewet) Daarnaast kan ze de woningcorporatie verplichten aan een ander te verhuren. (13b WoningWet).
- De burgemeester kan besluiten een woning te sluiten, indien door gedragingen in de woning of op het erf de openbare orde rond de woning en/ of het erf wordt verstoord. (174a, lid 1 gemeentewet)
- De burgemeester kan een woning ook sluiten indien er drugs worden verhandeld of meer dan toegestaan voor eigen gebruik aanwezig zijn. Daartoe moet de burgemeester wel eerst een waarschuwing hebben gegeven. (13b Opiumwet)

De corporatie kan op grond van artikel 231 van boek 7 van het BW in bovenstaande gevallen de huurovereenkomst ontbinden.

Juridische knelpunten

De knelpunten die corporaties ervaren in de gemeente zijn niet juridisch van aard. Gemeenten hebben de wettelijke taak regie te voeren en de continuïteit van de zorg te garanderen. Corporaties ervaren dat deze taak in veel gemeenten niet of niet goed wordt ingevuld.

Personen met verward gedrag kunnen recht hebben op beschermd wonen of maatschappelijke opvang. Bij het maken van prestatie-afspraken met gemeenten kunnen woningcorporaties dit aan de orde stellen.

Het valt voor corporaties te overwegen om mensen waarvan je redelijkerwijs mag verwachten dat ze niet zelfstandig kunnen wonen, vaker voor indicatie door te verwijzen naar de gemeente in plaats van ze (toch) een zelfstandige woning aan te bieden.

Ook bij het voeren van een rechtszaak gericht op ontruiming kan aan de gemeente gevraagd worden om zekerheid dat het recht op beschermd wonen of maatschappelijke opvang ook door de gemeente zal worden ingevuld. Nu wordt de vraag om een indicatie door corporaties vaak aan de verkeerde partij gesteld, namelijk aan een zorginstelling.

(Bemoei)zorg

Vrijwel alle woningcorporaties zoeken zodra ze een overlastmelding binnen krijgen contact met de zorg. Bij navraag blijkt of er hulpverlening in het huishouden aanwezig is, anders onderzoekt de zorg of er sprake is van een zorgbehoefte. Huurders kunnen in vrijwillige behandeling bij de zorg zijn of gaan, is dat niet het geval dan kan bemoeizorg nodig zijn.

Dit hoofdstuk is vooral gewijd aan bemoeizorg, aan die situaties waarin van zorginstellingen en woningcorporaties veel inzet wordt gevraagd om de overlast weg te nemen, er intensief contact is met omwonenden en de persoon met verward gedrag tot het aanvaarden van goede hulp en begeleiding te bewegen.

Vrijwillige behandeling en begeleiding

Huurders kunnen vrijwillig meewerken aan een behandeling en gegevensuitwisseling met de corporatie toestaan. Juridische kwesties spelen dan niet, al blijft de privacy van de cliënt de aandacht vragen van de zorgverlener (zie volgend hoofdstuk).

Corporaties constateren dat de beschikbaarheid van de juiste begeleiding in teveel gevallen een issue is. De middelen die er voor voorzieningen en begeleiding beschikbaar zijn in de WMO zijn in meerdere gemeentes onvoldoende voor het leveren van alle benodigde zorg. De bezuiniging die gepaard is gegaan met de decentralisatie is hier mede debet aan. Veelgenoemde voorbeelden zijn dat iemand vanuit 24 uren opvang terug moet naar 2 uren begeleiding per week of dat een behandeling wordt stopgezet voordat de patiënt is genezen.

Bemoeizorg

De KNMG en GGZ Nederland spreken in de Handreiking Gegevensuitwisseling in de bemoeizorg over bemoeizorg en zorgwekkende zorgmijders in de volgende situaties: “Soms lukt het echter niet om iemand tijdig de juiste hulp te bieden. Mensen zijn dan niet goed meer in staat te functioneren in de samenleving en in hun eigen behoefte aan onderdak, voedsel, inkomen, sociale contacten en zorg te voorzien. Zij krijgen bovendien niet die zorg die ze nodig hebben om zich in de samenleving te handhaven. Hiervoor zijn over het algemeen drie oorzaken aan te wijzen:

- Zelf geen hulpvraag (kunnen of willen) stellen;
- Slecht contact kunnen leggen of onderhouden met reguliere hulpverleners dan wel actief hulp uit de weg gaan omdat men van mening is geen probleem te hebben (zorgmijding);
- In het bestaande ondersteuningsaanbod tussen wal en schip vallen (zorghiaten).” (Handreiking, p. 2)

Het probleem rondom beschikbaarheid kan bestaan uit een tekort aan capaciteit in de voorzieningen, een gebrek aan financiering van de zorg of mensen kunnen in het bestaande aanbod tussen wal en schip vallen. Deze laatste hiaten in de zorg ontstaan in de waarneming van de corporaties met name bij het ontbreken van regie bij complexe(re) zaken. Zo komt het voor dat bij een dubbele diagnose, bijvoorbeeld verslaving met een psychiatrisch probleem, instellingen de verantwoordelijkheid heen en weer schuiven zonder verantwoordelijkheid te nemen. In dat geval wordt het zorgvraagstuk niet opgepakt, is de overlast in de regel extreem en belandt de corporatie vrij snel bij de rechter voor een huisuitzetting.

Een zorgverlener kan alleen na zorgvuldig doorlopen stappen deelnemen aan een ‘bemoeizorgoverleg’. De zorgverlener moet eerst de signalen in kaart brengen (stap 1), deze vervolgens collegiaal toetsen (stap 2), daarna in gesprek gaan met de cliënt (stap 3), vervolgens de signalen wegen (stap 4) en dan beslissen of wordt deelgenomen aan het ‘bemoeizorgoverleg’ (stap 5). (Handreiking p. 6 en 7)

In het belang van de zorgwekkende zorgmijder en de omwonenden is het belangrijk dat geprobeerd wordt contact te krijgen met de overlastgevende zorgmijder en pogingen te doen hem tot vrijwillige zorg te bewegen. Bij stap 3 staat toegelicht: “Het feit dat de persoon weigert open te doen, is een reden om volgende stappen te nemen in het bemoeizorg-traject, maar niet om pogingen tot contact met de cliënt te staken.” (Handreiking p. 7)

Een voor de huurder zwaar instrument, waar corporaties goede ervaring mee hebben, is de huurovereenkomst op naam van een (zorg) instelling. Het blijkt dat dit een drukkend effect heeft op de overlast. Veel corporaties geven aan dat zorginstellingen deze overeenkomsten echter opzeggen en niet meer aangaan. Dit lijkt voort te komen uit problemen met de intermediaire verhuur en de risico’s verbonden aan het huurcontract.

Woningcorporaties gaven in de bijeenkomsten aan frustratie te ervaren vanwege het feit dat de zorg regelmatig pas in actie komt op het moment dat de corporatie met huisuitzetting dreigt. In de Handreiking van KNMG en GGZ (p.18) wordt aangegeven dat op dat moment voor de zorg een nieuw feit ontstaat, dat ingrijpen kan rechtvaardigen (vitaal belang (zie toelichting pagina 40)).

Wbopz, Wvggz en Wzd

Op dit moment is de vervanging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen door de wetten Verplichte GGZ en Zorg en Dwang in behandeling bij de Eerste Kamer. De wetsvoorstellen gaan over het verlenen van zorg aan mensen met een psychische stoornis (Wvggz) of een verstandelijke beperking of psychogeriatrische aandoening (Wzd). Het doel van de wetgeving is de zorg centraal te stellen en niet langer de gedwongen opname. Gedwongen opname is in deze wetten dan ook een optie (3.2 lid 1 Wvggz). De regering wil een beleid voeren dat is gericht op het voorkomen en terugdringen van dwang en drang en het bieden van zorg op maat.

“Centraal staat, dat elke patiënt die zorg krijgt, die hij nodig heeft en dat hij deze zorg op de voor hem juiste plek ontvangt, dat verplichte zorg een ultimatum remedium is en dat gekozen moet worden voor de lichtst mogelijke vorm van verplichte zorg.” (Memorie van antwoord 18-09-2017, p.6)

Bij een psychische stoornis of een psychogeriatrische of verstandelijke handicap, kan als andere middelen ontoereikend zijn bij een “ernstig nadeel” verplichte zorg worden opgelegd. (3.3 Wvggz en 10.1 Wzd) “Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder “ernstig nadeel” verstaan, het bestaan van of het aanzienlijk risico op:

- a. levensgevaar, ernstig lichamelijk letsel, ernstige psychische, materiële, immateriële of financiële schade, ernstige verwaarlozing of maatschappelijke teloorgang, ernstig verstoorde ontwikkeling voor of van betrokkene of een ander;
- b. bedreiging van de veiligheid van betrokkene al dan niet doordat hij onder invloed van een ander raakt;
- c. de situatie dat betrokkene met hinderlijk gedrag agressie van anderen oproept;
- d. de situatie dat de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar is.” (1.1 lid.2 Wvggz en 1.2 Wzd)

Uitgangspunt met deze wetsvoorstellen is dat vrijwillige behandeling de voorkeur heeft en gedwongen opname alleen plaatsvindt als dat voor de cliënt zelf of de veiligheid noodzakelijk is. Maatschappelijke teloorgang blijft een reden voor gedwongen ingrijpen. Bij maatschappelijke teloorgang kan iemand zich niet handhaven in de maatschappij omdat bijvoorbeeld de acceptatie door omwonenden wegvalt, omwonenden agressief tegen de overlastveroorzaker dreigen te worden, of de huurder de woning dreigt te verliezen.

Het is zeker niet de bedoeling dat er meer gedwongen opnames gaan plaatsvinden.

“Een belangrijke uitbreiding ten opzichte van de Wbopz bestaat er uit dat op grond van de Wvggz en de Wzd gedwongen zorg ook ambulant verleend kan worden. Zo hoeft niet gewacht te worden met het verlenen van zorg, totdat de situatie zo ernstig is dat het ernstig nadeel alleen kan worden weggenomen door een gedwongen opname.”(Memorie van antwoord 18-09-2017, p.10)

Corporaties geven aan dat de huidige zorg vaak te vrijblijvend is. Het is de vraag hoe vaak bij de nieuwe wetgeving gedwongen zorg thuis geleverd zal worden.

De gemeente is verantwoordelijk voor het signaleren en onderzoeken van meldingen voor verplichte zorg. Vervolgens draagt zij het dossier over aan de Officier van Justitie. (5.1 Wvggz)

Juridische knelpunten

Corporaties ervaren een aantal knelpunten in de zorg. Deze zijn niet juridisch van aard.

Hulpverlening wordt door corporaties als te tijdelijk en vrijblijvend ervaren. Indien de nieuwe wetten Wvggz en Wzd worden aangenomen wordt het mogelijk verplichte zorg thuis te geven. De criteria die daarvoor gelden, maken het mogelijk om een overlastveroorzaker die onveilig is voor omwonenden op te nemen of gedwongen zorg thuis te geven. Het is de vraag of dit omwonenden eerder en vaker van de overlast gaat verlossen. Het kabinet verwacht dat met deze lijn eerder ingegrepen zal worden en daardoor verward gedrag

eerder en beter wordt aangepakt. Vanuit de bepalingen van de wet valt niet te zeggen of dat wel of niet het geval zal zijn.

Veel gemeenten hebben naar het oordeel van corporaties moeite met hun regierol bij maatschappelijke ondersteuning. Nu komen met de wet aanpak woonoverlast en de beide wetsvoorstellen voor verplichte zorg daar nog zwaardere taken bij. Het is een zorg hoe gemeenten daarmee om weten te gaan.

Corporaties geven aan dat in een aantal gemeenten de pogingen om in contact te komen met iemand over wie zorg bestaat, vanuit de zorg te snel worden gestaakt. Wanneer vanuit de zorg de inspanningen worden gestaakt omdat de deur niet wordt open gedaan, is dat niet in overeenstemming met de richtlijnen van KNMG en GGZ Nederland.

Corporaties in veel gemeenten ervaren dat de huurovereenkomst op naam van een instelling een zeer effectief instrument is. Helaas zien zij dat er slechts in enkele gemeenten nog van dit instrument gebruik wordt gemaakt, als gevolg van afnemende financiering van de zorg.

Bij vonnis tot huisuitzetting is in veel gevallen maatschappelijke opvang niet geregeld. Corporaties spreken hier de zorg vaak op aan. Het ligt vanuit de verdeling van verantwoordelijkheden meer voor de hand hier de gemeente op aan te spreken.

Ditzelfde geldt voor de klacht dat de zorg te vroeg eindigt als gevolg van beperkte financiering binnen de WMO.

Privacy in samenwerkingsverbanden

We leven in een samenleving waarin transparantie steeds belangrijker is en we in de interpersoonlijke verhoudingen het belang open naar elkaar te zijn benadrukken. Tegelijkertijd kennen we privacy wetgeving waarin – mede vanwege de enorme vlucht van digitale informatie – het recht op privacy zeer sterk wordt beschermd.

In dit hoofdstuk wordt eerst het doel van de informatie bij woningcorporaties beschreven. Daarna de privacy regelgeving, gericht op samenwerkingsverbanden. Als laatste worden de juridische knelpunten beoordeeld.

Informatie behoefte van de corporatie

Samenwerking met zorg en andere instanties biedt de mogelijkheid om vanuit de omwonenden en instanties aan te geven welk gedrag vanwege de overlast moet stoppen, geeft een completer beeld van iemands verwarde gedrag en maakt gelijkgerichte dwang en drang vanuit zorg, corporatie en andere instanties mogelijk.

De meeste corporatiemedewerkers vragen om informatie over het te verwachten gedrag van een overlastveroorzaker. In de discussies tijdens de bijeenkomsten ontstond er consensus over dat medische diagnoses of strafrechtelijke informatie niet nodig zijn bij het bestrijden van overlast.

Bij de inzet op een ontruiming speelt de informatie van de zorg geen rol. Wel is het dan aantrekkelijk om - ten behoeve van het dossier - informatie van de politie te kunnen gebruiken over de feitelijke overlast. Tot slot gebruikt de corporatie het oordeel van de gemeente over de staat waarin de woning verkeert.

De beleving bij omwonenden is heel belangrijk voor de tolerantie van verward gedrag. Zie je de buurman als 'een aso' of iemand die het moeilijk heeft? Indien de omwonenden enig begrip kunnen opbrengen voor de situatie van de verwarde persoon, kan onnodige escalatie in de buurt worden voorkomen. En wanneer zij begrip voor de situatie hebben kunnen zij ook een maatschappelijk steunsysteem zijn.

Het past in onze participatiesamenleving dat we ernaar streven dat omwonenden zoveel mogelijk onderling hun verhoudingen regelen en eventuele overlast oplossen. Daarbij kan het wenselijk zijn dat gedragstips worden gegeven om de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen. In bepaalde situaties is het dus wenselijk dat de corporatie informatie over te verwachten gedrag beschikt.

Wanneer iemand na ernstige overlast, tijdelijk wordt opgenomen, is het niet verwonderlijk dat omwonenden zich bij zijn of haar terugkeer in de woning zorgen maken. De corporatie kan als zij geïnformeerd is terugkeer in de woning begeleiden, zodat de omwonenden niet (te veel) schrikken of het ergste vrezen. Dit betekent wel dat de corporatie moet weten wanneer iemand terugkeert en welk gedrag verwacht mag worden.

Ook wanneer iemand terugkeert op de woning zonder dat verwacht mag worden dat de overlast stopt, is het noodzakelijk dat de woningcorporatie dit weet. Zij kan dan vanuit haar huurrelatie andere maatregelen nemen om het ongestoorde woongenot van omwonenden en zonodig de veiligheid te beschermen.

Tot slot komt het vaak voor dat een cliënt na begeleid te hebben gewoond weer zelfstandig kan gaan wonen. De vraag is dan: welke huisvesting is passend? Gaat het bijvoorbeeld een prikkelarme omgeving, nabijheid van een specifieke voorziening, of afstand tot bepaalde oude relaties? Voor het toeleiden naar een passende woning zal de woningcorporatie over informatie moeten beschikken.

Privacywetgeving

Bij het analyseren van de privacywetgeving is het van belang onderscheid te maken tussen de algemene bescherming van de privacy, zorggerelateerde regelgeving, informatieverwerking door de gemeente en informatieverstrekking door de politie. In deze paragraaf wordt inzicht gegeven en belangrijke aspecten belicht, zonder dat volledigheid kan worden nagestreefd.

Wet bescherming Persoonsgegevens & Algemene Verordening Gegevensbescherming

Op dit moment is nog de wet Bescherming Persoonsgegevens van toepassing. Op 14 april 2016 is echter de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), ook wel Europese privacyverordening genoemd, door het Europees Parlement aangenomen. Deze verordening heeft rechtstreekse werking in alle lidstaten. Dit betekent dat er geen nieuwe nationale wetgeving nodig is, zij het dat er wel een Uitvoeringswet in voorbereiding is (de UAVG). De AVG zal met ingang van 25 mei 2018 handhaafbaar zijn en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is dan van rechtswege ingetrokken.

In overweging 4 van de AVG staat het goed verwoord: “De verwerking van persoonsgegevens moet ten dienste van de mens staan. Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft geen absolute gelding, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en moet conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten worden afgewogen.”

Belangrijk in de privacy regelgeving is dat alleen informatie wordt gedeeld indien:

- de huurder het daarmee eens is of er een groter algemeen belang wordt gediend,
- er niet meer informatie met niet meer partijen en personen wordt gedeeld dan noodzakelijk is,
- voor de huurder transparant is welke informatie wordt gedeeld,
- door wie daar wat mee gebeurt,
- de opslag en beveiliging van gegevens moeten goed geregeld zijn evenals
- de rechten van de huurder ten aanzien van zijn privacy.

Bij het delen van informatie tussen partners in de aanpak van overlast, moeten hierover goede afspraken zijn gemaakt. Hoewel de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een convenant bij samenwerking slechts aanbeveelt, is voor het delen van informatie een convenant de facto een vereiste.

De privacywetgeving heeft in de afgelopen jaren niet geleid tot uitspraken van de Autoriteit Persoonsgegevens over convenanten voor de aanpak van woonoverlast, anders dan het informatieblad “Informatie delen in samenwerkingsverbanden” dat richtlijnen geeft over informatie delen bij bemoeizorg en overlast.

Informatieplicht

De huurder moet in ieder geval op de hoogte worden gesteld van de identiteit van de gegevensverstrekker, en van het doel van de gegevens en van het delen van informatie.

Huurder de mogelijkheid geven zijn rechten uit te oefenen

Huurders hebben een aantal rechten: inzage recht, het recht om correctie te vragen en het recht om bezwaar te maken tegen het gebruik van hun gegevens. “De betrokkenen moeten weten bij wie zij een verzoek kunnen indienen of bezwaar kunnen maken. Verder gelden de volgende regels:

- Als een betrokkene u om inzage verzoekt, moet u deze op een duidelijke manier informeren welke gegevens u gebruikt, wat het doel hiervan is en aan wie de gegevens eventueel zijn verstrekt.

- Het recht om correctie te vragen omvat verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van persoonsgegevens. Een betrokkene kan om correctie vragen in drie gevallen: (1) als zijn of haar persoonsgegevens feitelijk onjuist zijn; (2) als deze onvolledig zijn of niet ter zake doen voor het doel of de doeleinden waarvoor u ze hebt verzameld; (3) als u deze op een andere manier in strijd met de wet gebruikt.

- Een betrokkene kan in enkele gevallen bezwaar maken tegen het gebruik van zijn of haar gegevens vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden. U moet dan beslissen of u stopt met het gebruik van de gegevens of hiermee doorgaat, omdat u meent daarvoor een goede reden te hebben.” (Informatieblad “Informatie delen in samenwerkingsverbanden”)

Beveiligingsplicht en bewaarplicht

Alle partners hebben de verplichting om organisatorische en technische maatregelen te treffen om de verzamelde persoonsgegevens te beveiligen. De Wbp bevat geen bewaartermijn, maar gegevens mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk voor het doel van het samenwerkingsverband.

Meldingsplicht

Een samenwerkingsverband moet gemeld worden bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Als er sprake is van een centrale gegevensverwerking, kan volstaan worden met één melding, anders moeten alle partijen melden.

De UAVG is bij het schrijven van dit rapport nog niet vastgesteld. Een aantal zaken moeten Europees ook nog uitkristalliseren, bijvoorbeeld “een aantal uitzonderingen op het ‘verwerkingsverbod van bijzondere persoonsgegevens’ en ‘de beperkingen van de rechten van betrokkene’”, aldus de Autoriteit Persoonsgegevens.

Aedes ontwikkelt op dit moment een Roadmap Privacy. Voor uitgebreide informatie voor woningcorporaties over de inrichting van hun gegevensverwerking wordt hiernaar verwezen.

Gegevensverstrekking bij (bemoei)zorg

Een aantal corporaties ervaart problemen in de informatie-uitwisseling met de zorg. In andere gevallen gaat het elkaar informeren goed. De Autoriteit Persoonsgegevens (Informatieblad “Informatie delen in samenwerkingsverbanden”) en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Geneeskunde samen met de GGZ (Handreiking Gegevensuitwisseling in de bemoeizorg) hebben richtlijnen afgegeven voor het uitwisselen van informatie tussen zorg en (onder andere) woningcorporaties. Beide richtlijnen bleken tijdens de bijeenkomst onbekend, reden om er hier uitgebreid op in te gaan en te citeren.

Het delen van informatie vereist goede samenwerking en afspraken tussen de partners bij de aanpak van overlast bij verward gedrag. De Autoriteit Persoonsgegevens onderkent dat toestemming van de huurder bij een samenwerkingsverband niet de uitgangssituatie is. De overlastgevende huurder meldt zich per slot van rekening niet zelf aan. Vervolgens moet de huurder zijn of haar toestemming voor het verder delen van informatie in vrijheid kunnen geven.

“Bij bemoeizorg is het doel van het delen van informatie om cliënten naar de reguliere hulpverlening te geleiden. Voortvloeiend uit dit doel blijkt wie aan tafel mogen zitten en

gegevens mogen krijgen. De kernpartners die deelnemen aan deze overleggen kunnen zijn: verslavingszorg, GGZ, GGD, maatschappelijke opvang, thuiszorg, huisartsen en maatschappelijk werk. De schilpartners kunnen zijn: politie, woningcorporaties, reclassering, gemeenten, buurthuizen, nutsbedrijven en andere hulpverleners. De schilpartners nemen afhankelijk van de casus deel aan het overleg. Met het vaststellen van de agenda moet u hiermee zoveel mogelijk rekening houden. Het is raadzaam de schilpartners een geheimhoudingsverklaring te laten tekenen.” (Informatieblad “Informatie delen in samenwerkingsverbanden”) De AP maakt hiermee duidelijk onderscheid tussen zorginstellingen en de andere partners, waaronder woningcorporaties. De medische informatie acht de AP niet nodig voor een woningcorporatie, en daarmee mag zij er ook niet over beschikken.

Het medische beroepsgeheim is volgens de AP niet absoluut. Informatie delen kan als daarvoor toestemming is verkregen van degene wie de informatie betreft, als een wet expliciet voorschrijft om bepaalde informatie te delen of als het gaat om een noodsituatie. “Het verkrijgen van toestemming van de betrokkene is wel de ideale werkwijze. Soms is dat echter niet mogelijk, terwijl een hulpverlener het wel noodzakelijk kan vinden om informatie te delen met andere instanties. In dat geval kan, alleen in uitzonderingssituaties, ‘buitenkant’-informatie gedeeld worden. Bij elke situatie moet een beroepsbeoefenaar alle belangen afwegen om te kunnen beoordelen of het delen van ‘buitenkant’-informatie onontkoombaar is. Zo mag een GGD geen diagnose (bijvoorbeeld dat iemand schizofrenie heeft) verstrekken aan een woningcorporatie, maar kan het wel noodzakelijk zijn om voor het bestrijden of voorkomen van overlast informatie als ‘onvoorspelbaar impulsief agressief gedrag’ te delen met de woningcorporatie. Ook kan het bijvoorbeeld nodig zijn de woningcorporatie te laten weten dat de betrokkene onder behandeling is en dat de verwachting is dat de geconstateerde problemen zullen afnemen.” Aldus opnieuw de AP. Het is wel de hulpverlener die in iedere situatie deze afweging moet maken.

Corporaties gaven in de bijeenkomsten aan dat zorginstellingen zich exclusief richten op hun cliënt en geen aandacht hebben voor de omwonenden. Mede daarom is het interessant dat de “Handreiking Gegevensuitwisseling in de bemoeizorg” uit 2014 van KNMG en GGZ als doelen van bemoeizorg aangeeft:

- “het geleiden van zorgwekkende zorgmijders naar reguliere zorg;
- het verminderen van problemen die de cliënt zelf of zijn omgeving ervaart;
- de kwaliteit van leven van de cliënt te verhogen;
- de overlast, die deze cliënt in sommige gevallen veroorzaakt, te verminderen.”

De Handreiking hanteert als begripsomschrijving van bemoeizorg:

- “zogenheten ‘zorgwekkende zorgmijders’ te helpen bij het onderkennen en stellen van hun hulpvraag als er sprake is van complexe psychische en/of psychosociale en/of somatische problematiek,
- hen actief uit te nodigen zorg te accepteren en
- het zorgaanbod op hun vragen en problemen af te stemmen.”

De zorgkoepels geven aan dat de rechten van cliënten in een bemoeizorgtraject (zoveel mogelijk) gerespecteerd moeten worden. Het verstrekken van (persoons)gegevens aan anderen zonder toestemming vindt dan ook alleen plaats indien een vitaal belang of conflict van plichten daartoe verplicht. De Handreiking:

“Voor beroepskrachten die niet onder de WGBO (Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst, red.) vallen moet er dan sprake zijn van een ‘vitaal belang’ (art. 23 lid 1, sub d Wbp). Beroepskrachten die wel onder de WGBO vallen kunnen op basis van een conflict van plichten hun geheimhoudingsplicht doorbreken.” Het verstrekken van gegevens zonder toestemming van de cliënt vindt alleen plaats als er geen minder zware middelen zijn: “Tot minder ingrijpende middelen kunnen behoren: een anonieme casusbespreking, een intensievere vorm van samenwerking tussen een beperkter aantal partijen, vormen van bilateraal overleg, etc.” Het beperken van de rechten van een cliënt moet worden gezien als uitzondering, niet als regel. Slechts noodzakelijke informatie mag worden gedeeld. Ook de handreiking geeft hierbij het voorbeeld van de diagnose schizofrenie en het verstrekken van buitenkant informatie: onvoorspelbaar impulsief agressief gedrag. “Ook kan bijvoorbeeld een woningcorporatie worden geïnformeerd over het feit dat een cliënt onder behandeling is en dat verwacht wordt dat de geconstateerde problemen zullen afnemen.” (Handreiking, p. 19)

Voorafgaand aan of tijdens een bemoeizorgtraject mag dergelijke ‘buitenkant-informatie’ zonder toestemming van de cliënt worden verstrekt als dat noodzakelijk moet worden geacht op grond van een “vitaal belang” of “conflict van plichten.”

Een vitaal belang wordt geraakt als er sprake is van (een reële vrees) op ernstige gezondheidsschade. De Handreiking: “Ook wanneer men uit huis dreigt te worden gezet en zou gaan zwerven of iemand dreigt ernstig te vervuilen, kan sprake zijn van een reële vrees voor ernstige gezondheidsschade. In dergelijke situaties is het toegestaan om gegevens over de betreffende cliënt aan derden te verstrekken. Een vitaal belang dat bemoeizorg zou kunnen rechtvaardigen zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als sprake is van één of meer van de volgende situaties:

- Grove verwaarlozing of vervuiling van mensen die op straat moeten leven (aanwezigheid van dak- en/of thuislozen).
- Ernstige vereenzaming.
- Grove verwaarlozing of vervuiling van mensen in woningen.”

Het conflict van plichten is door de zorgkoepels abstracter geformuleerd. “Beroepskrachten met een geheimhoudingsplicht kunnen dat geheim doorbreken met een beroep op een ‘conflict van plichten’ als:

- Men alles in het werk heeft gesteld om toestemming van de cliënt te krijgen om het geheim te doorbreken;
- De geheimhouding ernstige schade voor de cliënt of een ander oplevert;
- De zwijgplicht de betrokkene in gewetensnood brengt.
- Er is geen andere manier om het probleem op te lossen dan door het geheim te doorbreken;
- Het vrijwel zeker is dat door geheimdoorbreking schade aan de cliënt of een ander wordt voorkomen;
- Het geheim zo min mogelijk wordt geschonden.”

Daarbij worden in de Handreiking enkele casussen uit het tuchtrecht toegelicht. Toegestaan is een voorbeeld waarbij de GGZ informatie over een probleemgezin deelt met de corporatie als gevolg waarvan een woning door de corporatie niet wordt aangeboden aan het gezin. Het “Centraal Tuchtcollege oordeelde dat onder bijzondere omstandigheden voor de woningcorporatie ‘informatie over de psychische toestand van haar huurder die onderwerp

is van bemoeizorg nodig kan zijn om met het oog op haar eigen doelstelling goed te kunnen functioneren in contacten met de andere partners in de bemoeizorg.’ ”

Informatie mag dus gedeeld worden indien de huurder daar toestemming voor geeft of indien dit noodzakelijk is bij mensen met complexe geestelijke problemen. De noodzaak kan dan liggen in een dreigende huisuitzetting, ernstige vereenzaming of grove verwaarlozing of vervuiling van mensen in woningen. Die informatie betreft geen diagnose, maar wel ‘buitenkantinformatie’ bij overlast. Dat gaat over te verwachten gedrag, waaronder het verwachten resultaat van behandeling.

Des te zorgwekkender het zorgwekkende karakter van de zorgmijder is, des te eenvoudiger is de afweging om informatie te delen.

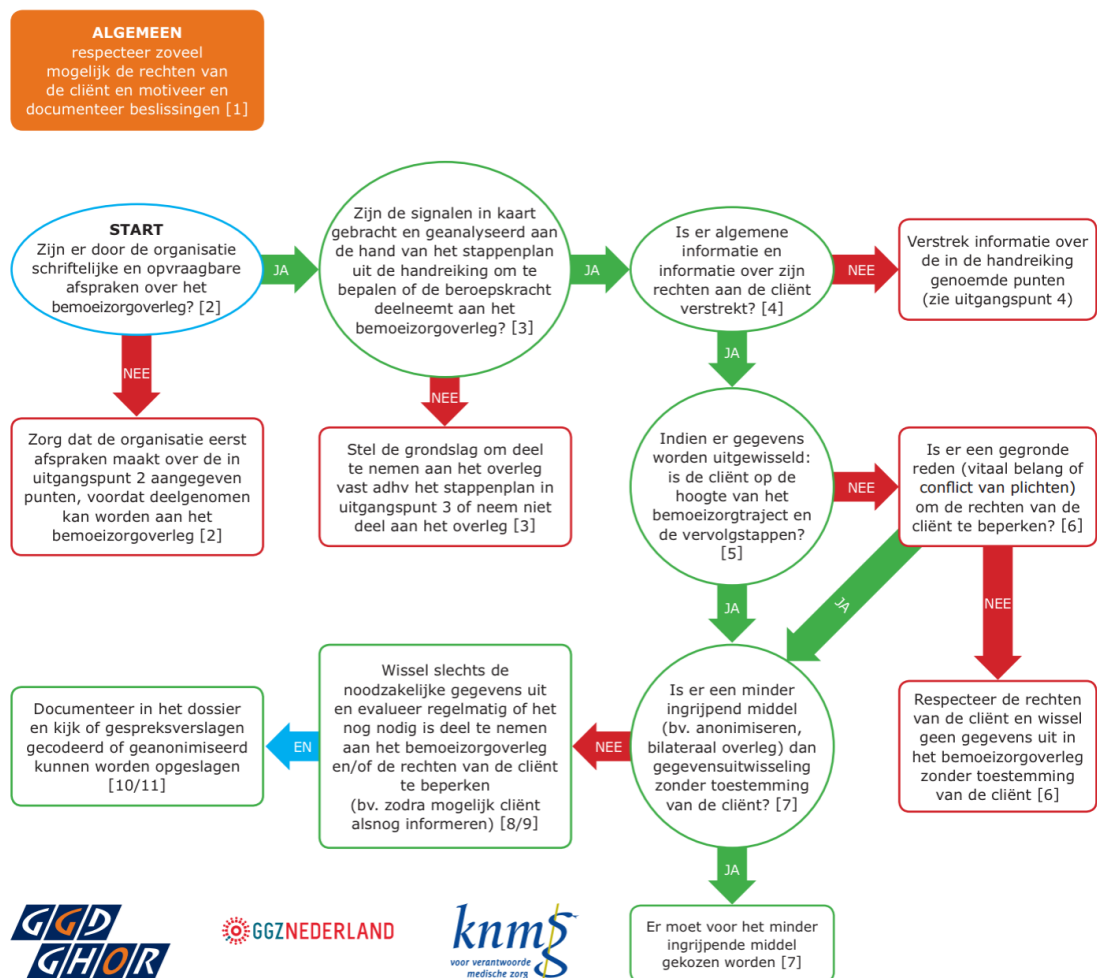
Het kan dus zo zijn dat een woningcorporatie die strikter en eerder inzet op een eventuele ontruiming van de woning, meer informatie en medewerking zal krijgen van de zorg dan een woningcorporatie die verwarde huurders meer ruimte geeft.

Op de volgende pagina staat ter illustratie het stappenplan dat een zorgverlener moet doorlopen om te komen tot het oordeel dat hij of zij wel of geen informatie mag delen zonder toestemming van de cliënt. Naast het stappenplan om te komen tot het oordeel of deelgenomen mag worden aan een ‘bemoeizorgoverleg’ (zie pagina 29), moet dit stappenplan gegevensuitwisseling worden doorlopen en getoetst worden aan de 11 uitgangspunten uit de handreiking. De indruk ontstaat dat de procedure begrijpelijker, eenvoudiger en hanteerbaarder moet kunnen worden gemaakt, zonder dat het resultaat van de afweging wijzigt.

Bijlage IV

Schematische weergave gegevensuitwisseling bij bemoeizorg

Stappenplan voor de gegevensuitwisseling bemoeizorg*



* = Achter elke stap staat tussen haakjes een nummer, welke correspondeert met de uitgangspunten in de handreiking.

Wet maatschappelijke ondersteuning

De WMO bevat een aantal bepalingen die de gemeente de bevoegdheid geven gegevens te verwerken. De wetgever heeft beoogd hiermee te regelen dat privacywetgeving geen problemen oplevert bij de uitvoering van de WMO.

De gemeente is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de cliënt, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van diens behoefte aan ondersteuning van zijn participatie of zelfredzaamheid dan wel opvang of beschermd wonen, alsmede persoonsgegevens van diens echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten die noodzakelijk zijn om vast te stellen welke hulp deze aan de cliënt bieden of kunnen bieden. (5.1.1, lid 1 WMO) Ook mag de gemeente hiertoe en voor de uitvoering van de WMO persoonsgegevens verwerken van mantelzorgers en anderen in diens netwerk, voor zover deze zijn verkregen met toestemming van de cliënt of degene van wie de gegevens zijn. (5.1.1, lid 2 en 3 WMO) Met toestemming van de cliënt mogen zijn gegevens en die van zijn huisgenoten worden verzameld voor zover die nodig zijn voor de uitvoering in het kader van de jeugdwet, Participatiewet en WMO. (5.1.1 lid 4 en 5 WMO) Het college is verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens.

De gemeente mag de persoonsgegevens verstrekken aan de leverancier van een voorziening in het kader van de WMO. (5.1.2 WMO)

In het kader van een samenwerkingsverband kan de gemeente hiermee de rol van gegevensverwerker vervullen, voor zover dat samenwerkingsverband werkt binnen de doelstellingen van de WMO.

Wet Politiegegevens

De politie heeft tot taak de rechtsorde te handhaven en hulp te verlenen aan hen die dat behoeven. Vanuit deze brede taakstelling onderkent de politie haar verantwoordelijkheid voor overlast: “De aanpak van overlast is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente, politie, hulpverleningsinstanties en woningcorporaties.”

De Wet Politiegegevens bepaalt dat in incidentele gevallen (artikel 19) en structureel in samenwerkingsverbanden (artikel 20) het mogelijk is politiegegevens te verstrekken voor de volgende doelen:

- a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- b. het handhaven van de openbare orde;
- c. het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
- d. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

Ook indien de informatie-uitwisseling binnen deze doelen valt, moet de politie per casus beoordelen of de informatie noodzakelijk is voor de partner.

De politie werkt in de 15 onderzochte convenanten met als doel het bestrijden van woonoverlast mee in het convenant.

Bekend is dat medewerking van de politie in de woningtoewijzing (screening van aspirant huurders) ingewikkelder is. De Autoriteit Persoonsgegevens is ook kritisch ten aanzien van proportionaliteit en subsidiariteit als het gaat om screening van huurders (zie Advies conceptwetsvoorstel wijziging Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek). In deze wet is in artikel 5, lid 3 bepaald dat het weigeren van een huisvestingsvergunning in het kader van deze wet bij het ontbreken van een Verklaring Omtrent Gedrag of een gegrond vermoeden van toename van overlast of criminaliteit mogelijk is. Screening van aspirant huurders heeft doorgaans betrekking op alle vormen van overlast en criminaliteit die de leefbaarheid vermindert. Daarmee valt dit onderwerp buiten het kader van dit onderzoek naar omgang met overlast bij verwarde personen.

Juridische knelpunten

Woningcorporaties hebben behoefte aan informatie over te verwachten gedrag van de zorg en gemeenten (buitenkant informatie). Medische informatie mag in de regel niet verstrekt worden, corporaties uit dit onderzoek vragen daar ook niet om.

De Wbp en de AVG vormen voor alle organisaties een flinke hobbel. De complexiteit van deze regelgeving staat los van informatie-uitwisseling bij de aanpak van overlast door woningcorporaties, maar heeft betrekking op de woningcorporatie als geheel.

Samenwerking met de zorg vereist een convenant. Hoewel 90% van de corporaties samenwerkt met gemeente, politie en zorg, hebben niet alle corporaties een samenwerkingsconvenant. Het delen van informatie en samenwerking tussen medewerkers in de zorg en corporatiemedewerkers vraagt onderling vertrouwen en goede afspraken. De noodzaak van een convenant is daarmee behalve juridisch ook organisatorisch aanwezig.

Indien huurders toestemming geven voor het delen van informatie tussen de partners bij de aanpak van overlast en verward gedrag, is privacy geen knelpunt. Bij zeer zorgwekkende zorgmijders mag informatie ook gedeeld worden.

Het juridische knelpunt bij privacy is dat de informatie-uitwisseling tussen zorg en woningcorporaties diffuus is wanneer de situatie van de cliënt of zorgmijder niet evident ernstig is. Informatie delen mag niet, tenzij het volgens de handreiking doelmatig is (p. 22) en noodzakelijk (p.8), voldoet aan de principes van proportionaliteit en subsidiariteit (p. 8 & 22) en relevant en adequaat is (p. 22).

Dit zorgt ervoor dat de afweging niet in een heldere richtlijn is te vatten. Dit geldt zowel voor medewerkers in de zorg en bij woningcorporaties, als voor huurders. De transparantie die de AVG voorstaat voor burgers is zeker niet bereikt voor de bemoeizorg.

Woningcorporaties ervaren in de praktijk dat veel zorgmedewerkers te terughoudend zijn met het delen van informatie en corporaties niet altijd de informatie krijgen die nodig is.

De politie werkt mee in alle samenwerkingsverbanden, woningcorporaties geven aan geen problemen te hebben met de informatie-uitwisseling.

Samenwerking

Moad. b.v. heeft in dit project samengewerkt met ngnb advocaten te Amsterdam. Zij hebben de bijeenkomsten met de woningcorporaties mede begeleid en kritisch meegelezen in de totstandkoming van dit rapport.

Aan de totstandkoming van dit rapport werkten mee

Woningcorporatie

Accolade
Allee Wonen
Bo-Ex
Casade
Clavis
De Alliantie
De Sleutels
Dudok Wonen
Eigen Haard
GoedWonen
Groen West
Habeko
Kleurrijk Wonen
Lefier
Leystromen
Mercatus
Noordwijkse Woningstichting
R.K. Woningbouwvereniging Zeist
Stadgenoot
Staedion
Stichting Woonkeus Drechtsteden
Wonen Midden-Delfland
WonenBreborg
Woningbedrijf Velsen
Wonion
WoonGenoot
Woongoed
WOONopMAAT
Woonpartners Midden-Holland
Woonpunt
Woonvereniging Patrimonium Barendrecht

Wormerwonen

'thuis

WSN Woningstichting Nijkerk

Woonstichting St. Joseph

Ymere

Zayaz

Geraadpleegde literatuur

Advies conceptwetsvoorstel wijziging Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Autoriteit Persoonsgegevens (toen nog College Bescherming Persoonsgegevens), 7 juli 2015

Corporatiemonitor, Aedes, 2017

Handreiking Gegevensuitwisseling in de bemoeizorg, GGD GHOR Nederland, GGZ Nederland, KNMG, 2014

Informatieblad 31A “Informatie delen in samenwerkingsverbanden”, Autoriteit Persoonsgegevens (toen nog College Bescherming Persoonsgegevens), 2012

Memorie van antwoord inzake de voorstellen van wet, houdende regels voor het kunnen verlenen van verplichte zorg aan een persoon met een psychische stoornis (Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg), en regels ten aanzien van zorg en dwang voor personen met een psychogeriatrische aandoening of een verstandelijke handicap (Wet zorg en dwang psychogeriatrische verstandelijk gehandicapte cliënten), Ministerie van VWS, Minister E. Schippers, Kenmerk 807699-139738-WJZ, 18 september 2017

Niemand tussen wal en schip, Schakelteam personen met verward gedrag, 2016

Politie en verwarde personen, Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag,

Manja Abraham en Oberon Nauta, DSP Groep, 2014

Moadvies b.v. - Zorg dat het werkt -

Interimmanagement- en adviesbureau sinds 2017.

Dienstverlening

- Vanuit menselijke en maatschappelijke bedoeling sturen op legitimiteit, betrokkenheid en financiën.
- Thuis in complexe omgevingen en in staat om daarin waarde gedreven vooruitgang en resultaat te boeken.
- Kennis van wonen & zorg, bedrijfsvoering en vastgoedportefeuilles voor maatschappelijke organisaties.

Chrétien Mommers

Een ervaren strateeg, natuurlijk leiderschap, in staat om afdelingen en mensen in beweging te krijgen. Open, benaderbaar en direct. Geeft ruimte en vertrouwen, vraagt om verantwoording. Betrokken en bedrijfsmatig ingesteld, consistent en koersvast, respectvol en gericht op de ontwikkeling van mensen en processen, met een scherp oog voor duurzame resultaten. Ik maak verbinding binnen en buiten de organisatie en draag zorg voor de continuïteit van de ingeslagen weg en in staat om veranderingen door te voeren.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken.

Moadvies

chretien@moadvies.com

Nieuwe Karselaan 59

06 – 129 80 851

1182 BP Amstelveen

KvK. Nr.: 68 69 80 70