

Met het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen worden alle gemeenten verantwoordelijk voor hun eigen inwoners. 'Te veel regiogemeenten schuiven ingewikkelde gevallen af op centrumgemeenten', zegt Erik Dannenberg. Toch roept het voorstel ook weerstand op.

Divosa-voorzitter Erik Dannenberg over Beschermd Wonen

Enkeltje grote stad voorbij met woonplaatsbeginsel



Het klinkt vrij eenvoudig: niet de gemeente waar de cliënt zich aanmeldt, maar de gemeente waar de cliënt vandaan komt wordt verantwoordelijk

voor het verstrekken van beschermd wonen (BW). Beter bekend als het woonplaatsbeginsel. Toch wordt er over dit onderwerp heel verschillend gedacht. Tot

verbazing van Erik Dannenberg. Al sinds 2017 staat de oud-wethouder als voorzitter aan het roer van Divosa, de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein. Tijdens de VWS-commissievergadering over de invoering van het woonplaatsbeginsel voor BW, werd hij opnieuw herinnerd aan al die verschillende meningen. Maar of dit rondetafelgesprek in de Tweede Kamer heeft geleid tot nieuwe inzichten? 'Nee, het waren wel een beetje de voorspelbare standpunten', aldus Dannenberg.

SELECTIEF GESHOPT

Hij was bij het commissiedebat aanwezig als oud-voorzitter van de commissie Toekomst Beschermd Wonen, in de volksmond ook wel de commissie-Dannenberg genoemd. Dat rapport kwam uit in 2015 en kon rekenen op veel draagvlak. 'Het was zelfs onderdeel van het vorige regeerakkoord'. Maar al snel werd er volgens hem uit het rapport 'selectief geshopt, afhankelijk van de belangen'. 'Dat gebeurde ook op 17 april, tijdens die VWS-commissievergadering over het woonplaatsbeginsel'. En dat is volgens Dannenberg niet helemaal terecht. 'De belangenvertegenwoordigers van de aanbieders en cliënten leggen soms wel erg veel nadruk op de meest ingewikkelde casuïstiek', zegt hij. 'Zij zouden dan ook reëel moeten zijn over het feit dat dit echt uitzonderlijke casussen zijn.'

Hebben ze dan geen punt?

'Ze leggen zeker de vinger op de zere plek. Het zijn zaken die écht niet fout mogen gaan. Maar ik vind dit meer evaluatiepunten in het proces. Als je de invoering van het woonplaatsbeginsel om die reden afschiet, ben je nog verder van huis.' ►

'Je mag deze strijd niet voeren over het hoofd van de inwoners'

'Uw' commissie heeft gekozen voor doordecentralisatie van beschermd wonen. Hoe zijn jullie destijds tot dit advies gekomen?

'Om te beginnen zagen we dat regiogemeenten al jaren ingewikkelde gevallen afwettelden op centrumgemeenten. Een cru voorbeeld: een grotere plaats in Drenthe had een zwakbegaafde dakloze op de trein gezet naar Amsterdam, want 'daar valt hij minder op'. Dergelijke praktijken waren schering en inslag. Vaak verdedigden regiogemeenten deze keuzes door te stellen dat centrumgemeenten zowel de wettelijke taakstelling als de middelen hadden.

Aldus ontstond er een soort permanente trek van maatschappelijk, sociaal en psychisch instabiele mensen. Die kregen een enkeltje grote stad. Ik zei altijd: wie dakloos wordt, gaat naar de dichtstbijzijnde grote stad, want daar zijn de voorzieningen en kansen om jezelf uit de ellende te worstelen.

Daarnaast had BW gigantische groeicijfers. Er was nauwelijks preventie en heel veel curatie, wat resulteerde in dure plaatsingen. Een onhoudbare situatie. Niet voor niets werd BW nog vrij kort voor de decentralisatie van 2015 in de Wmo 2015 gestoken. Onder het mom: dan kunnen gemeenten op een andere manier gaan werken, want als we zo doorgaan groeit het probleem. Dat was het moment waarop de hele sector, en gemeenten voorop, toekomstvisies zouden gaan opstellen. Daarvoor diende ons commissierapport. In dat rapport stellen we dat elke gemeente zowel wettelijk als financieel verantwoordelijk moet zijn voor mensen die in een ernstig ontregelingsproces zitten. Gemeenten moeten inwoners vroegtijdig helpen om hun leven weer op de rails te krijgen. Bij de één moet je hiervoor 27 katten wegdoen, bij de ander moet je – om een huisuitzetting te voorkomen – de woning geluidicht maken. Het verschilt per situatie, maar het is allemaal veel goedkoper dan opvangvoorzieningen voor daklozen die daarna doorstromen naar BW. Dat kost per persoon al gauw 60 tot 70.000 euro per jaar. Vandaar dat wij stelden: dit moeten we doordecentraliseren naar alle gemeenten. De discussie die volgde heeft me verbaasd. Alsof wij alles tot in de kleinste details wilden gaan doordecentraliseren. Dat is natuurlijk larie.'

Dat misverstand kwam ook terug in de commissievergadering?

'Een gekozen misverstand, afhankelijk van de belangen? Laat ik het op een misverstand houden. Ik begrijp dat zorgaanbieders met geclusterde beschermde woonvormen in grote steden liever met een grote stad in één keer een jaarafpraak maken dan dat ze met de collectebus langs een heleboel gemeenten moeten. Dat is mijns inziens ook wel een gerechtvaardigd belang, maar verkoop dat niet als een cliëntbelang. Vraag aan gemeenten hierin samen te werken voor regionale voorzieningen. Zo kunnen zij gezamenlijk afspraken maken met zorgaanbieders, maar wel vanuit de verantwoordelijkheid van iedere gemeente. Wat betreft de inzet op preventie en huisvesting biedt dat veel meer perspectief.

Als commissie spraken wij heel veel ervaringsdeskundigen en familieleden van mensen die in beschermde woonvormen zaten. Te lang in zo'n voorziening zitten werkt herstelondermijnend. Je komt er niet gemakkelijk uit en probeer daarna nog maar eens een maatschappelijke loopbaan op te bouwen, of onderdeel te zijn van de buurt. Cliënten werden bijvoorbeeld niet uitgenodigd voor de buurtbarbecue of mochten niet in de buurt-WhatsApp-groep. In plaats daarvan ging hun voorkeur uit naar gespikkeld wonen: wel begeleiding, maar niet het gebouw waaraan iedereen ziet dat er iets met je aan de hand is. Mensen met problemen samenbrengen in één grote instelling bevordert bepaald niet de maatschappelijke participatie.'

Dat lijkt me alleen niet voor iedereen weggelegd.

'Zeker, voor een bepaalde groep is een instelling nodig. Wat nu bestaat is *an sich* prima, alleen de omvang is veel te groot. Daarom moet het mogelijk worden dat gemeenten allerlei kleinschalige woonvormen en ambulante begeleiding kunnen realiseren. En het woonplaatsbeginsel biedt de kaders om dat mogelijk te maken. Bij BW denkt men vaak aan het plaatsen van mensen met problemen in gebouwen. Maar bij 'Beschermd Thuis' gaat het veel meer om beschermingsfactoren toevoegen aan de eigen woning van de cliënt. Wat voor bescherming iemand nodig heeft verschilt, wederom, per situatie. Iemand met een zelfzorgtekort heeft andere hulp nodig dan iemand die ruzie maakt met de burens.'

En als een cliënt dan toch tijdelijk naar de grote stad moet, bijvoorbeeld omdat bepaalde voorzieningen niet voorradig zijn in een kleinere gemeente?

'Zorg er dan in ieder geval voor dat de latende gemeente, wiens inwoner het is, gewoon verantwoordelijk blijft. Als iemand na een auto-ongeval voor een half jaar naar een revalidatiekliniek moet, mag die persoon toch ook gewoon weer terugkeren naar de gemeente waar hij of zij vandaan komt? Een tijdelijk verblijf in een grote stad is niet anders.'

Deze doelgroep heeft een wisselende verblijfssituatie en begeeft zich vaak van gemeente naar gemeente. Soms zie je dat mensen die ingeschreven staan in de ene gemeente voor een groot deel verblijven in andere gemeente, en daar wat opbouwen.

'Ik heb twintig jaar in de maatschappelijke opvang gewerkt, dus ik weet hoe ingewikkeld de populatie is. Maar het is niet de hoofdmoot van de beschermde wonendoelgroep. De meeste mensen blijven in de eigen regio.'

Toch zullen er altijd cliënten blijven forensen.

'Soms is dat nodig. Maar zie het woonplaatsbeginsel vooral als uitgangspunt. Het hoeft niet in elke situatie dwingend te zijn. Als een concrete casus vraagt om iets anders, dan gaan we dat gewoon doen. Als in de oude woonplaats een heel destructief crimineel milieu zit, is het onverstandig om de cliënt terug te halen. Maar als iemand in de grote stad een opleiding volgt, een partner vindt, een toekomst opbouwt, dan is het logisch dat de regiogemeente stopt met betalen en de centrumgemeente het overneemt. Elke gemeente is verantwoordelijk voor zijn eigen inwoners, maar wanneer er een werkelijkheid ontstaat die om iets anders vraagt, prefereert maatwerk altijd.'

Het klinkt zo logisch, vanwaar dan al die kritiek?

'Veel mensen zitten volgens mij vast in een oud denkpatroon. BW is vanuit de instituten ontstaan, met afgelegen woonvormen buiten de dorpen en steden. Die voorzieningen werden vervolgens verplaatst naar de wijken. Maar de zorgcultuur die de in-

stituten kenmerkt – de taal, formulieren enzovoorts – is ook meeverhuisd. Mensen bleven cliënt, terwijl de Wmo 2015 redeneert vanuit de wijk, de inwoner. Het woord ‘ambulantisering’ verradt al waar de redeneerlijn begint, namelijk intramuraal. Van die gedachte moeten we af. Daarnaast moeten we het aantal beschermde woonvormen terugdringen door de instroom te beperken. Maar dat ondergraaft natuurlijk wel het verdienmodel van zorgaanbieders, met al hun vastgoed. Dat is dus ook de reden dat wij, in tegenstelling tot elk ander rapport, hebben gezegd: schrijf hier vijftien jaar voor uit. Dan hebben organisaties tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen, en is het personeel klaar om het proces helemaal andersom te doen. Want het vraagt wel een omschakeling: van cliënten begeleiden in een instelling naar begeleiding bij mensen thuis.’

Er zijn mensen die zo’n rommelig woon-cv hebben dat ze nergens ‘thuishoren’. Hoe moeten we omgaan met deze groep mensen?
‘De gemeente waar die persoon op dat moment feitelijk is moet verantwoordelijkheid dragen. En anders moeten twee gemeenten maar even met elkaar overleggen. Ik heb ook bij de Kamer gepleit voor

‘Het is onvoorstelbaar dat hierover negen jaar is gebakkeleid’



hele scherpe arbitrage, want je mag deze strijd niet voeren over het hoofd van de inwoners.’

Belangenvertegenwoordigers vrezen gekibbel tussen gemeenten. De cliënt heeft dan het nakijken.

‘Ook nu wordt er tussen centrumgemeenten wel eens gekibbeld. Maar ik geef toe: ze hebben hier wel een punt. Zij vrezen dat het probleem groter wordt omdat je ook nog eens tussen regiogemeenten en centrumgemeenten geruzie krijgt. Daarom wordt er regionaal ook al samengewerkt. Als dat niet voldoende werkt, moet mijns inziens die arbitrage goed geregeld worden, met bindende besluiten.’

Verwacht u dat door het woonplaatsbeginsel arbitrage zelden nodig is?

‘Ik denk dat hierdoor heel snel duidelijk wordt wie moet betalen, en anders heb je zo’n commissie. Ik hoop alleen wel dat gemeenten in de tussentijd die mensen niet op straat laten staan.’

Wat zijn de risico’s als we het woonplaatsbeginsel invoeren?

‘Wat zijn de risico’s als we het niet doen? Regiogemeenten kunnen gevallen dan nog steeds laten verergeren en dan naar de grote stad sturen. Niks doen heeft ook hele grote risico’s; het is geen risicoloze constructie. Een goede evaluatie is daarom ontzettend belangrijk.’

Wordt er wel genoeg rekening gehouden met de draagkracht van kleine(re) gemeenten?

‘Toen wij dat adviesrapport schreven stond in het regeerakkoord dat de decentralisaties gepaard zouden gaan met een afname van het aantal gemeenten. Elke gemeente zou minimaal 100.000 inwoners moeten hebben, was het idee achter deze 100.000-plus-gemeenten. Van gemeenten met een dergelijke omvang mag worden verwacht dat ze de kennis en expertise in huis hebben om complexe casuïstiek het hoofd te bieden. Maar die beweging is niet gemaakt, terwijl wij daar wel rekening mee hielden.’

Wat zijn hiervan de gevolgen?

‘Het gaat nu alleen wat langzamer, want het is geen top-down proces. Daarbij voltrekt het proces zich eigenlijk ‘vanzelf’. Door toenemende takendruk zijn steeds meer (kleine) gemeenten met elkaar gefuseerd. Of er ontstaan constructies dat het college van B en W blijft zitten, maar alle ambtenaren in de grotere plaats worden ingevoegd. Dat zijn allemaal voortekenen dat het aantal gemeenten daalt. Of dat wenselijk is, is natuurlijk een tweede.’

Wat vindt u van het feit dat de invoering nu gepland staat op 1 januari 2025?

‘Ik was bij de commissievergadering uitgenodigd als oud-voorzitter van een commissie die al lang niet meer bestaat. Het is onvoorstelbaar dat hierover negen jaar is gebakkeleid.’ ●

ADVERTENTIE



Brunel Legal

Juristen en juridische projecten voor de overheid

Meer weten?
Scan de QR-code

