

Vergaderjaar 2023–2024

36 288

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 maart 2024

Graag wil ik de leden van de fracties van de VVD, D66, PVV, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en BBB danken voor hun inbreng op het voorliggende wetsvoorstel. Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de verschillende fracties nog bij het wetsvoorstel hebben. Het wetsvoorstel is door uw Kamer controversieel verklaard. Omdat de beoogde invoering van het woonplaatsbeginsel eerder al is uitgesteld, heb ik niettemin gemeend dat het goed is om, ter voorkoming van verdere vertraging, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in te gaan op de door uw Kamer gestelde vragen. De beantwoording van de vragen is geplaatst in de integrale tekst van het verslag.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

*De leden van de **VVD-fractie** danken de regering voor het toezenden van de Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) in verband met de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen. Voorgenoemde leden hebben nog wel zorgen over dit wetsvoorstel, zeker gelet op de kritische noten die door de Raad van State zijn gekraakt met betrekking tot onderhavig wetsvoorstel. Zij lezen dat het voorstel gemeenten een prikkel moet geven voor een goede preventie en ambulante begeleiding van de eigen inwoners. Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer op 17 april 2023 werd het belang van investeren in preventie en «tussenvormen» tussen zelfstandig wonen en beschermd wonen ook benadrukt. Hoe zal grootschalig invulling worden gegeven aan preventie, of welke prikkels moeten daar aan bijdragen? Hoe prikkelt het woonplaatsbeginsel zelfstandiger woonalternatieven?*

1

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van beschermd wonen aan ingezetenen van Nederland die zich melden bij de betreffende gemeente. Het aanbieden van beschermd wonen wordt in de praktijk

verzorgd door 43 centrumgemeenten die daar van het Rijk de middelen voor ontvangen. Er is thans geen prikkel voor de andere gemeenten (de regiogemeenten) om te werken aan de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis voor de eigen inwoners en te investeren in preventieve voorzieningen en ambulante ondersteuning van mensen met psychische en psychosociale problemen. Zij verwijzen de cliënten door naar de centrumgemeenten. Door verplichting van alle gemeenten om voor de éigen inwoners beschermd wonen aan te bieden en de financiële middelen daarvoor te ontvangen, ontstaat deze prikkel wel.

*De leden van de **D66-fractie** constateren dat de regering bepleit dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan de grondslag van de Wmo2015, in de zin dat de gemeente verantwoordelijk is voor maatschappelijke ondersteuning van haar inwoners. Echter, kan de regering toelichten waarom er in de huidige regeling niet aan die verantwoordelijkheid wordt voldaan door gemeenten?*

2

Gemeenten zijn thans niet verantwoordelijk voor het aanbieden van beschermd wonen aan haar inwoners, maar zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van beschermd wonen aan ingezetenen van Nederland die zich melden bij de betreffende gemeente. Dit leidt ertoe dat iedere inwoner van elke gemeente een beroep kan doen op beschermd wonen in een gemeente naar keuze. In die zin wordt voldaan aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het aanbieden van beschermd wonen.

Is de regering het met de leden van de D66-fractie eens dat verantwoordelijkheid ook kan inhouden dat er regionaal wordt samengewerkt en de uitvoering te laten aan de gemeente die daar het meest toe in staat is?

3

De verantwoordelijkheid van elke gemeente voor beschermd wonen kan ook worden ingevuld door regionale samenwerking. Regionale samenwerking is voor de goede ondersteuning van mensen met psychische problemen van belang om de beste ondersteuning te kunnen bieden. Voor bijvoorbeeld (ambulante) inloopvoorzieningen ggz of (specialistische vormen van) beschermd wonen zal, vanwege de schaal, regionale samenwerking voor de hand liggen. Echter, voor de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis is het noodzakelijk dat alle gemeenten verantwoordelijk worden voor hun inwoners en dat de gemeenten beschikken over zowel de middelen voor ambulante ondersteuning als voor beschermd wonen. Op deze manier kunnen gemeenten geleidelijk de omslag maken in beleid en uitvoering van beschermd wonen naar beschermd thuis. Daardoor zal naar verwachting het beroep op beschermd wonen geleidelijk afnemen.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de Raad van State stelt dat de opgedane ervaringen met decentralisaties in het sociaal domein uitwijzen dat de praktijk weerbarstiger is dan destijds (in 2015) voorzien. Deelt de regering dit punt met de Raad van State en welke lessen trekt de regering hieruit?*

4

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) stelt in haar advies van 28 april 2021¹ vast dat de invoering van het woonplaatsbeginsel en de gelijktijdige doordecentralisatie van beschermd wonen van centrumgemeenten naar alle gemeenten op zichzelf beschouwd passen bij de beleidsmatige uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/23, 36 288, nr. 4.

Wmo 2015. De Afdeling acht het tevens van belang dat ook na de doordecentralisatie voldoende (gespecialiseerde) vormen van beschermd wonen beschikbaar blijven en zet vraagtekens bij de keuze om regionale samenwerking niet dwingend voor te schrijven. De praktijk is inderdaad vaak weerbarstiger dan gedacht. Daarom is lering uit het verleden getrokken en wordt in het wetsvoorstel de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt in artikel I, onderdeel F, van het gewijzigd voorstel van wet een verdergaande samenwerking tussen gemeenten voorgeschreven. In het voorgestelde derde lid van artikel 2.6.1 Wmo 2015 wordt dwingend voorgeschreven dat colleges samenwerken met betrekking tot beschermd wonen. De voorgestelde aanpassingen vormen volgens de regering een goed evenwicht tussen enerzijds de beleidsvrijheid van gemeenten die nodig is om tot de transitie van beschermd wonen (in een instelling) naar een beschermd thuis te komen en anderzijds de noodzakelijk geachte samenwerking tussen gemeenten om de beschikbaarheid van beschermd wonen-voorzieningen zo goed mogelijk te borgen. De nadere wettelijke regeling rond de samenwerking sluit goed aan bij de afspraken die gemeenten maken over onderlinge samenwerking in het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap (verder: NvO). Sinds het uitbrengen van het advies van de Afdeling hebben gemeenten goede en vertrouwenwekkende vorderingen gemaakt bij het maken van afspraken over de onderlinge samenwerking. Voor het beperkte aantal landelijke specialistische voorzieningen komt een landelijke regeling in de vorm van een Landelijk Transitie Arrangement.

Volgens deze leden sluit dit aan bij het interview dat de voorzitter van de Raad van State heeft gegeven «Overheid belooft veel maar doet te weinig». Kan de regering gezien de inhoud van het onderliggende wetsvoorstel hier op reageren?

4a

Het Rijk, gemeenten en overige partijen spannen zich al jaren in om het voor mensen met psychische of psychosociale problemen mogelijk te maken vaker op maat thuis (of in de eigen gemeente) te kunnen worden door de inzet van ambulante ondersteuning. Een deel van de cliënten zal naar verwachting kunnen worden ondersteund met preventie en ambulante ondersteuning in de gemeente waar zij wonen. Indien dit niet toereikend is, kunnen cliënten gebruik maken van de voorzieningen in de regio. De invoering van het woonplaatsbeginsel, de verplichte samenwerking in de regio en het daarmee samenhangende nieuwe verdeelmodel voor gemeenten zijn daarbij belangrijke maatregelen.

In de technische briefing en in het rondetafelgesprek dat is gehouden kwam het verschil tussen theorie en praktijk, wat de leden van de CDA-fractie betreft, als prangend punt naar voren. De theoretisch wereld over hoe de samenleving er idealiter uit moet zien en hoe de samenleving er uit ziet en door kwetsbare burgers beleefd wordt. Ziet de regering dit verschil ook?

5

Bij dit wetsvoorstel staat de inwoner van een gemeente die behoefte heeft aan ondersteuning centraal. Door dit wetsvoorstel moet elke gemeente zorgen voor een maatgerichte oplossing voor een inwoner die behoefte heeft aan ondersteuning. Deze maatgerichte oplossing kan thuis zijn, in zijn eigen woonplaats of (tijdelijk) buiten zijn woonplaats. Juist door het laten vervallen van het onderscheid in verantwoordelijkheid voor de ondersteuning thuis enerzijds en beschermd wonen anderzijds, wordt beoogd aan te sluiten bij de individuele behoefte van de inwoner. Dit sluit

uiteraard niet uit dat een cliënt dit anders beleeft of ontevreden is met de door een gemeente aangeboden ondersteuning.

Tijdens het rondetafelgesprek werd door een van de deelnemers opgemerkt dat de regering met dit wetsvoorstel vooral de «financiële kwestie» van beschermd wonen wil oplossen en dat dit wetsvoorstel zorgt voor een versnipperd aanbod, en de toegang en administratieve lasten voor cliënt en instelling veel lastiger worden. Wat vindt de regering van deze stellingname?

6

Het wetsvoorstel heeft als belangrijkste doel ervoor te zorgen dat niet alleen centrumgemeenten, maar alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor hun eigen inwoners die kampen met psychische problemen. Hierbij hoort een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen. Met de verantwoordelijkheid en de bijbehorende middelen hebben regio's een prikkel om te investeren in meer voorzieningen voor preventie en ambulante ondersteuning. Dit leidt tot een (meer) inclusieve samenleving. Doordat er op maatwerkbasis wordt bezien of de cliënt met de bestaande lokale participatievoorzieningen voldoende geholpen kan worden of dat – voor een bepaalde periode – opname in beschermd wonen nodig is. Het is dus niet juist dat met dit wetsvoorstel een financiële kwestie rond beschermd wonen opgelost moet worden.

Uit het rondetafelgesprek bleek dat gemeenten al veelvuldig samenwerken en regionale afspraken hebben. Bevordert deze wet de samenwerking tussen gemeenten?

7

Op dit moment wordt reeds door gemeenten samengewerkt waar het gaat om het aanbieden van maatschappelijke ondersteuning. De uitvoering van beschermd wonen wordt verricht door 43 centrumgemeenten. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om met betrekking tot beschermd wonen de samenwerking te verplichten (artikel I, onderdeel F, artikel 2.6.1, derde lid). Op deze wijze wordt de bestaande samenwerking versterkt. Bovendien zullen niet alle voorzieningen in elke gemeente aanwezig hoeven te zijn. De gemeenten houden hiermee de ruimte om een analyse te maken van wat ze nodig hebben aan voorzieningen en samenwerking met andere gemeenten om tot een goede lokale uitvoering te komen in het belang van hun inwoners.

Dan willen de leden van de CDA-fractie even terugkomen op de beantwoording van de schriftelijke vragen van 14 april 2023. Het betreft het door gemeenten in de Duin- en Bollenstreek vervangen van definities in hun Wmo-verordeningen die afwijken van de definities, zoals die door de wetgever in de Wmo 2015, zijn vastgelegd. Genoemde leden vinden dit een zorgelijke ontwikkeling en vragen nogmaals of het ontbreken van het element begeleiding uit de wettelijke definitie van opvang elders ook voor komt. Is bekend of ook andere gemeenten de begrippen «beschermd wonen» en «opvang» uit hun Wmo-verordening hebben geschrapt? Is hier inmiddels overleg met Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over of over geweest? Is inmiddels de verordening in Duin en Bollenstreek aangepast?

8

Op 14 april 2023 heb ik antwoord gegeven op Kamervragen van het lid Werner (CDA) over het door gemeenten in de Duin- en Bollenstreek vervangen van definities in hun Wmo-verordeningen die afwijken van de definities, zoals die door de wetgever in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) zijn vastgelegd (2023Z03981,

ingezonden 8 maart 2023).² In mijn beantwoording heb ik aangegeven dat mij niet bekend is of dit ook elders voorkomt. Ik heb de gemeenten in de Duin- en bollenstreek gevraagd in de verordening de omissie te verbeteren. Daarnaast heb ik de VNG gevraagd om te bevorderen dat er voor inwoners geen onduidelijkheid ontstaat over deze voorziening.

Dan stelt de regering vervolgens dat een rechter kan toetsen op de wettelijke definitie bij het bepalen van een passende voorziening door het college. Maar dat is toch het paard achter de wagen spannen? Lokale verordeningen dienen toch te voldoen aan landelijke wet en regelgeving? Zeker gezien de doelgroep waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft.

9

Gemeentelijke verordeningen ter uitvoering van de taak op het gebied van maatschappelijke ondersteuning moeten inderdaad voldoen aan de hogere regelgeving. Dit vereiste is ook terug te vinden in de Gemeentewet: bij strijdigheid met de wet is dat deel van de verordening onverbindend (artikelen 121 en 122 Gemeentewet). Binnen de context van de beantwoording van de genoemde schriftelijke vragen ging het specifiek om rechtsbescherming. In dat kader werd de gang naar de rechter genoemd. De rechter heeft de mogelijkheid om bij verschil van inzicht inhoudelijk te toetsen of een voorziening voldoet aan onder andere de Wmo 2015. Dit is één van de manieren om een wetsconforme uitvoering van de Wmo 2015 te borgen.

*De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In het algemeen zijn deze leden zeer kritisch op de voorgenomen wijziging en vrezen dat deze wijziging zal leiden tot onnavolgbare overheidsregels en kwetsbare mensen in de knel gaat brengen.*

*De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben de volgende opmerkingen en vragen over dit wetsvoorstel. Zij vragen waarom besloten is tot een wijziging van de Wmo met invoering van het woonplaatsbeginsel; deze leden lezen dat de centrumgemeenten onevenredig worden belast en er geen prikkel zou zijn voor de niet-centrumgemeenten om een eigen beleid te voeren en te zorgen voor lokale voorzieningen.*

10

Gemeenten zijn thans verantwoordelijk voor het aanbieden van beschermd wonen aan ingezetenen van Nederland die zich melden bij de betreffende gemeente. Het aanbieden van beschermd wonen wordt in de praktijk verzorgd door 43 centrumgemeenten die daar van het Rijk de middelen voor ontvangen. Er is geen prikkel voor regiogemeenten om te werken aan de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis voor de eigen inwoners en te investeren in preventieve voorzieningen en ambulante ondersteuning van mensen met psychische en psychosociale problemen. Zij verwijzen de cliënten door naar de centrumgemeenten. Door verplichting van alle gemeenten om voor de éigen inwoners beschermd wonen aan te bieden en de financiële middelen daarvoor te ontvangen, ontstaat deze prikkel wel.

Deze leden vragen of de overbelasting van sommige gemeenten ook op een andere manier kan worden opgelost, bijvoorbeeld via een financiële compensatie, in plaats van de invoering van het woonplaatsbeginsel.

11

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Aanhangsel van de Handelingen, 2282.

Het doel van het wetsvoorstel is dat alle gemeenten zich inzetten voor en ook daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor hun inwoners met psychische problemen. Dit voorkomt tegelijk de onevenwichtigheid van de huidige verdeling van taken over gemeenten. Financiële compensatie versterkt deze onevenwichtigheid en bevordert niet investeringen in preventie en lokaal maatwerk voor cliënten.

Zij wijzen erop dat het advies van de commissie Dannenberg uit 2019 stamt, inmiddels al weer bijna vier jaar geleden. Klopt het dat in die tijd nog verwacht werd dat gemeenten zouden worden opgeplust tot grotere gemeenten en in dat licht de keuze voor verdere decentralisatie nog wel logisch was, maar dat dat nu anders ligt?

12

Ten tijde van het advies van de Commissie Dannenberg, dat in 2015 is uitgebracht, waren er inderdaad plannen voor de opschaling van gemeenten die uiteindelijk in die vorm niet zijn doorgegaan. In de praktijk doet zich wel degelijk een geleidelijke opschaling voor. In 2015 waren er 393 gemeenten en op 1 januari 2023 waren er 342 gemeenten. De opschaling van gemeenten is echter niet een noodzakelijke randvoorwaarde voor het wetsvoorstel. Wel is het belangrijk dat gemeenten samenwerken, hetgeen met dit wetsvoorstel wettelijk wordt verankerd.

Zij vragen of doordecentralisatie, gezien de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaar nog wel steeds de meest optimale oplossing is en zo ja, waarom dat zo zou zijn. Zij lezen dat doordecentralisatie aansluit bij de beleidsmatige uitgangspunten van de Wmo 2015, namelijk dat de eigen gemeente van een inwoner verantwoordelijk is voor maatschappelijke ondersteuning. Deze leden vragen of beleidsmatige uitgangspunten uit 2015 of de praktijk van alle dag leidend dient te zijn voor een wetswijziging.

13

Beleidsmatige uitgangspunten – zoals die uit het advies uit 2015 – moeten natuurlijk altijd getoetst worden aan de praktijk van alledag. In mijn brief van 2 februari 2023³ ben ik ingegaan op de vraag in hoeverre het advies van de Commissie Dannenberg actueel is. In deze brief is geschetst dat door middel van diverse onderzoeken en bestuurlijke maatregelen het rapport van de Commissie Dannenberg op alle relevante punten geactualiseerd is. Ook recente feitelijke ontwikkelingen, zoals de toenemende krapte op de woningmarkt en de openstelling van de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz) voor deze doelgroep, maken onderdeel uit van deze afweging. Deze recente ontwikkelingen schetsen een beeld van toenemende intramuralisering.

Deze leden vernamen dat in Finland en Zweden juist een beweging naar meer centralisatie is ingezet. Welke problemen in die landen hebben daartoe geleid en waarom zou de situatie in Nederland zo anders zijn dat hier juist gekozen moet worden voor verdere decentralisatie? Kunnen de verschillen en overwegingen tussen deze landen en Nederland worden aangegeven?

14

Een precieze vergelijking tussen landen is lastig te maken met een diversiteit aan regelgeving en demografische gegevens. Het in Finland gevoerde beleid «Housing First» met het oogmerk een einde te maken aan de bestaande dakloosheid is een voorbeeld voor Nederland. Het beleid

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/23, 29 325, nr. 154.

heeft er in Finland voor gezorgd dat het aantal dakloze mensen sinds jaren niet is toegenomen.

Deze leden hebben nog veel twijfel over het voorstel om de zorg voor mensen met vaak complexe problemen door te decentraliseren. Zeker voor kleine gemeenten kan dit volgens deze leden problemen gaan opleveren die uiteindelijk neerkomen bij kwetsbare mensen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat elke van de 342 gemeenten een voorziening voor beschermd wonen moeten hebben.

15

Het is niet de bedoeling dat in alle gemeenten een voorziening voor beschermd wonen wordt gerealiseerd. In gemeenten met minder inwoners zal naar verwachting ook niet altijd de schaal aanwezig zijn voor een voorziening voor beschermd wonen-voorziening. Het wetsvoorstel heeft als doel de transitie naar preventie en ondersteuning van mensen in de thuissituatie in alle gemeenten. Waar dit specialistische voorzieningen vraagt voor bijvoorbeeld beschermd wonen, is samenwerking van belang in verband met de beschikbaarheid van voorzieningen. In het wetsvoorstel is de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd.

Hoe ziet deze voorziening eruit in een kleine gemeente die organisatorisch moet samenwerken omdat er ambtelijke slagkracht ontbreekt, bijvoorbeeld gemeenten als Oudewater en Woerden die nauw samenwerken?

16

Een deel van de inwoners met psychische problemen zal naar verwachting kunnen worden ondersteund met preventie en ambulante ondersteuning in de gemeente waar zij wonen. Dat geldt ook voor kleine gemeenten. De wijze waarop gemeenten dat doen kan per gemeente verschillen. Als de toegang lokaal is georganiseerd, kan bijvoorbeeld een regionaal expertiseteam ingesteld worden die bij complexe casussen kan worden geraadpleegd. Indien lokale voorzieningen niet toereikend zijn, kunnen cliënten gebruik maken van de voorzieningen in de regio. Gemeenten moeten ingevolge het wetsvoorstel samenwerken bij de voorziening voor beschermd wonen.

Waaruit maakt de regering op dat andere dan centrumgemeenten geen eigen Wmo-beleid voeren voor mensen met een Ernstig Psychiatrische Aandoening (EPA), zeker nu de Vektis cijfers laten zien dat de overgrote meerderheid van mensen gewoon thuis woont in alle gemeenten van Nederland?

17

Ik heb geen uitspraken gedaan over het al dan niet voeren van eigen Wmo-beleid voor de brede EPA-doelgroep. Het samenspel van de huidige afspraken over de regionale organisatie van het beschermd wonen en de bekostiging hiervan, leidt ertoe dat gemeenten waar een voorziening voor beschermd wonen staat, onevenredig worden belast en er voor andere gemeenten geen (financiële) prikkel bestaat om een eigen beleid te voeren en te zorgen voor lokale voorzieningen voor de doelgroep van beschermd wonen. Doel van het beleid is het bevorderen van lokale en gevarieerde tussenvormen om mensen met psychische problemen te ondersteunen, en waar mogelijk (langdurige) opname te voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat met het wetsvoorstel Woonplaatsbeginsel een prikkel voor goede preventie en ambulante begeleiding ontstaat voor de eigen gemeente van een inwoner. Zij vragen waarom de Wmo 2015 geen prikkel voor preventie en ambulante begeleiding tot

stand heeft gebracht in 2015, toen alle 342 gemeenten daar budget vanuit de Awbz voor hebben ontvangen. Waarom zou extra budget, afkomstig uit beschermd wonen voor mensen met EPA, die prikkel wel tot stand brengen?

18

Met de invoering van de Wmo 2015 in 2015 is juist een prikkel voor preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners beoogd en zijn AWBZ-middelen – met een korting – aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer 2 miljard euro voor begeleiding van alle doelgroepen op grond van de Wmo 2015, waaronder mensen met psychische problemen. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer 1,4 miljard euro, bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan centrumgemeenten verstrekt en niet aan alle gemeenten. Om deze reden ontbreekt bij regiogemeenten voor deze specifieke doelgroep de prikkel om ambulante voorzieningen te treffen. Op basis van het wetsvoorstel worden alle gemeenten – naast de bestaande verantwoordelijkheid voor ambulante ondersteuning – ook verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Gemeenten ontvangen hiervoor dan ook de bijbehorende middelen. Het gaat dus niet alleen om een prikkel tot het treffen van ambulante voorzieningen, maar ook om de integrale verantwoordelijkheid van gemeenten voor de eigen inwoners, ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben voorliggend wetsvoorstel met interesse gelezen. Voornoemde leden zijn echter nog niet overtuigd van de noodzaak van dit wetsvoorstel en zijn zodoende kritisch en hebben nog flink wat vragen. Genoemde leden lezen dat de regering het woonplaatsbeginsel wil invoeren omdat er op dit moment geen prikkel bestaat voor gemeenten om eigen beleid te voeren en te zorgen voor lokale voorzieningen. Is de regering van mening dat elk van de 342 gemeenten een voorziening voor beschermd wonen zou moeten hebben? Zo ja hoe ziet de regering dat voor zich? Zo niet, kan de regering aangeven welke van de 342 gemeenten een voorziening voor beschermd wonen zou moeten hebben? Welke schaal qua inwonertallen is noodzakelijk voor het organiseren van een klassieke beschermd wonen-voorziening? Welke schaal is nodig qua aantal cliënten voor het kunnen exploiteren van een beschermd wonen-voorziening?*

19

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan. Evenmin is het de bedoeling om te bepalen of te normeren in welke gemeenten een voorziening voor beschermd wonen zou moeten staan. Dat geldt ook voor de vraag wat de noodzakelijke schaalgrootte is voor een beschermd wonen voorziening. Het is aan gemeenten om dit zelf en in samenwerking te bepalen. Juist om deze afwegingen op regionaal niveau te maken, is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten samenwerken op het gebied van beschermd wonen. Hoe deze samenwerking er uit ziet en waar voorzieningen voor beschermd wonen gerealiseerd worden, is aan de gemeenten. Belangrijkste doel van het wetsvoorstel is niet spreiding van voorzieningen voor beschermd wonen, maar de transitie van beschermd wonen naar meer preventie en ambulante ondersteuning thuis of in de eigen gemeente.

Waaruit maakt de regering op dat andere dan centrumgemeenten geen eigen Wmo-beleid voeren of lokale voorzieningen beschikbaar stellen voor mensen met een EPA, zeker nu de Vektis-cijfers laten zien dat de

overgrote meerderheid van mensen gewoon thuis woont in alle gemeenten van Nederland?

20

Ik heb geen uitspraken gedaan over het al dan niet voeren van eigen Wmo-beleid voor de brede EPA-doelgroep. Het samenspel van de huidige afspraken over de regionale organisatie van het beschermd wonen en de bekostiging hiervan, leidt ertoe dat gemeenten waar een voorziening voor beschermd wonen staat, onevenredig worden belast en er voor andere gemeenten geen (financiële) prikkel bestaat om een eigen beleid te voeren en te zorgen voor lokale voorzieningen voor de doelgroep van beschermd wonen. Doel van het beleid is het bevorderen van lokale en gevarieerde tussenvormen om mensen met psychische problemen te ondersteunen, en waar mogelijk (langdurige) opname te voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat de regering met dit wetsvoorstel een prikkel wil creëren bij gemeenten voor goede preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners. Er wordt hiermee een transitie beoogd van intramuraal beschermd wonen naar meer preventie en meer ambulante vormen van begeleiding. De voornoemde leden vragen of meer ambulante begeleiding altijd beter is dan intramuraal beschermd wonen. Is de regering het met deze leden eens dat er altijd een groep zal blijven voor wie intramuraal beschermd wonen nodig is en voor wie dit de beste zorg is? Zo ja, waarom dan de constante inzet van de regering – ook op andere terreinen van de zorg zoals geestelijke gezondheidszorg (GGZ) – om meer in te zetten op ambulante zorg?

21

Hoofddoel van het beleid is de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Daarmee wordt gestreefd naar maatwerk en wordt gestimuleerd dat meer dan nu mensen in de thuissituatie of in hun woonplaats kunnen worden ondersteund. Dit zal ertoe leiden dat een beroep op beschermd wonen minder nodig zal zijn. Met de leden van GroenLinks ben ik het eens dat ook in de toekomst voor een deel van de cliënten beschermd wonen nodig zal blijven. Overigens is ongeveer 40 procent van de bewoners van beschermd wonen overgegaan naar een voorziening op grond van de Wlz. Ambulante begeleiding is uiteraard niet voor elke cliënt beter dan beschermd wonen. Er moet altijd sprake zijn van individueel en lokaal maatwerk.

In hoeverre wordt dit ingegeven vanwege financiële redenen?

22

De inzet van de regering om ambulante zorg en ondersteuning te stimuleren is niet ingegeven door financiële redenen, maar vanuit het belang en het herstel van mensen met psychische problemen. Behoud van autonomie door te beschikken over een eigen woning verdient de voorkeur boven een verhuizing naar een instelling met risico op verlies van het sociale netwerk en de eigen woonruimte. Behoud van de regie over het eigen leven, is vaak een goede basis om – met passende ambulante ondersteuning – te herstellen en te (blijven) participeren in de samenleving. De transitie naar een beschermd thuis heeft geen gevolgen voor het financiële makro-kader beschermd wonen. De financiële houdbaarheid van het stelsel speelt uiteraard ook een rol, temeer daar opname in een instelling ook het risico van hospitalisering en een belemmering voor herstel kan betekenen.

Kan de regering aangeven hoe groot de groep mensen is die intramuraal beschermd woont de afgelopen twintig jaar? Is dit de afgelopen jaren toegenomen of afgenomen? Zijn deze cijfers hoger dan in andere Europese landen?

23

AEF heeft de ontwikkeling van het aantal cliënten beschermd wonen vanaf 2015 in kaart gebracht.⁴ In 2015 waren er ongeveer 34.000 cliënten beschermd wonen. Dat is geleidelijk toegenomen naar 38.000 in 2020. Door de openstelling van de Wlz vanaf 2021 zijn ongeveer 15.000 cliënten beschermd wonen overgegaan naar de Wlz en ultimo 2022 resteren er nog ongeveer 24.500 cliënten in de Wmo 2015.⁵ Inmiddels zijn in totaal 27.000 cliënten, waaronder cliënten die geen of ambulante Wmo-ondersteuning ontvingen, toegelaten tot de Wlz. Daarmee is het totaal aantal cliënten beschermd wonen (Wmo 2015 en Wlz) nu iets meer dan 50.000 ofwel een aanzienlijke toename sinds 2015 en contrair aan de beoogde ontwikkeling conform het advies van de Commissie Dannenberg. Ik beschik niet over informatie om tot een gedegen vergelijking tussen Nederland en andere Europese landen te komen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of extra budget, afkomstig uit beschermd wonen voor mensen met een EPA, deze prikkel tot stand zou brengen. Aangezien de Wmo 2015 geen prikkel voor preventie en ambulante begeleiding tot stand heeft gebracht in 2015, toen alle 342 gemeenten daar budget vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz) hebben gekregen.

24

De middelen voor ambulante voorzieningen zijn in 2015 overgeheveld naar de gemeenten, met een korting. Voor de doelgroep van beschermd wonen worden alle middelen sinds 2015 aan de 43 centrumgemeenten verstrekt. De regiogemeenten beschikken dus niet over middelen om te zorgen voor ambulante voorzieningen voor deze doelgroep.

Klopt het dat door gemeenten maar in zeer beperkte mate ambulante voorzieningen, zoals een inloop op buurt- wijkniveau, dagbesteding en ambulante begeleiding is opgebouwd, hoewel dit wel werd beoogd door de Wmo 2015?

25

Er is geen overzicht per gemeente beschikbaar over de ambulante voorzieningen zoals een inloopvoorziening, dagbesteding en ambulante begeleiding c.q. de ontwikkeling van deze voorzieningen sinds 2015.

Genoemde leden lezen dat aansluiting is gezocht bij het kader van het woonplaatsbeginsel zoals dat gebruikt wordt in de Jeugdwet. De voornoemde leden hebben begrepen dat de invoering van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet niet zonder problemen is gegaan. Kan de regering hierop reflecteren?

26

Allereerst merk ik op dat het woonplaatsbeginsel bij beschermd wonen, anders dan bij de Jeugdwet, geleidelijk wordt ingevoerd. Het geldt alleen voor nieuwe cliënten, zodat de complexe migratie van bestaande cliënten niet aan de orde is. Bovendien spelen bij de Wmo niet de problemen die

⁴ Kamerstukken II, 2021/2022, 34 104, nr. 346, zie bijlage «Gevolgen van de grotere uitstroom naar de Wlz voor beschermd wonen».

⁵ Kamerstukken II, 2022/2023, 25 424, 34 104, nr. 651. Zie bijlage rapport Significant «Eindrapportage Verdiepend onderzoek ggz-doelgroep».

samenhangen met minderjarigheid. De invoering van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet is zorgvuldig voorbereid. Daarbij is afgesproken gedurende het traject van de invoering van het woonplaatsbeginsel continue de vinger aan de pols te houden en waar nodig onbedoelde financiële effecten te compenseren. In de afgelopen twee jaar zijn effecten zowel met de VNG, Jeugdzorg Nederland als het Ketenbureau geëvalueerd en zijn signalen gedeeld van zaken waar partijen tegenaan liepen. Uit de gesprekken met deze partijen kwam naar voren dat enkele gemeenten nadelig geraakt worden door de aanwezigheid van bepaalde groepen jeugdigen met verblijf in hun gemeente. Het gaat hier om jeugdigen die bijvoorbeeld uit het buitenland meteen in verblijf in een gemeente worden geplaatst en om jeugdigen die geboren worden in een moeder-kind-verblijfsinstelling. De betreffende gemeente heeft geen geschiedenis met de jeugdige, maar wel een verblijfsinstelling en betaalt om die reden de jeugdhulpkosten. Als uitkomst van deze gesprekken met het veld wordt daarom een specifieke uitkering (SPUK) ingericht om gemeenten te compenseren voor deze onbedoelde financiële effecten. De SPUK zal gemeenten compenseren voor de jaren 2022 en 2023. Deze compensatie kunnen gemeenten in 2024 aanvragen. Daarna zal de SPUK worden geëvalueerd en op basis daarvan wordt een besluit genomen of er voor de jaren 2024 en later nog compensatie noodzakelijk is en op welke wijze dit vorm zal worden gegeven. Bovenstaande is allemaal onderdeel van het zorgvuldig implementeren en tussentijds evalueren van de invoering van het woonplaatsbeginsel. Het woonplaatsbeginsel bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor jeugdzorg en stimuleert gemeenten meer verblijfsaanbod te organiseren. Het nieuwe woonplaatsbeginsel biedt ook meer continuïteit in de jeugdhulp omdat de verantwoordelijke gemeente langer gelijk blijft. Zowel bij het oude als bij het nieuwe woonplaatsbeginsel zijn er jeugdigen in een andere gemeente ingeschreven dan de verantwoordelijke gemeente. Dit betekent dat sommige pleegouders met meerdere pleegkinderen naar verschillende gemeenten moeten voor ambulante hulp, hetgeen vervolgens veel druk en werklast bij pleegouders legt. Dit speelt bij de Wmo nog niet. Er worden op dit moment verschillende opties met het veld uitgewerkt om dit probleem op te lossen. De planning is om uiterlijk begin 2024 hierin keuzes te maken.

Hoe werkt het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet nu? Tegen welke problemen wordt daar aangelopen, voornamelijk op het gebied van uitvoerbaarheid? Klopt het dat daar regelmatig de geschillencommissie moet worden ingezet omdat onduidelijk is welke gemeente verantwoordelijk is? Kan de regering een overzicht geven van geschillen die de geschillencommissie sociaal domein heeft behandeld inzake het woonplaatsbeginsel jeugd?

27

Sinds 1 april 2023 behandelt de Geschillencommissie Sociaal Domein geschillen tussen gemeenten en zorgaanbieders met name op het gebied van inkoop en (de uitvoering van) contracten op het gebied van Jeugd en de Wmo 2015. De Geschillencommissie Sociaal Domein kent twee subcommissies, namelijk Inkoop Jeugdwet en Wmo 2015 en Woonplaatsbeginsel en Toegang. Laatstgenoemde geschillencommissie heeft in de periode van de nieuwe definitie minder dan vijf zaken over het woonplaatsbeginsel behandeld.

De regering schrijft elders in de memorie dat er door dit wetsvoorstel minder discussie zal zijn tussen gemeenten over de beste plek voor een cliënt en wie er moet betalen. Hoe kan de regering dat aantonen of gaat de regering dit bewerkstelligen, ook kijkende naar de praktijk bij de Jeugdwet?

Voor deze doordecentralisatie is, anders dan bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet, gekozen voor een ruim ingroeipad van 10 jaar. Anders dan bij de Jeugdwet verandert er niets voor bestaande cliënten beschermd wonen, het woonplaatsbeginsel geldt alleen voor nieuwe cliënten. Dit biedt de tijd om te zorgen dat lokaal en regionaal de beste wijze van organiseren ontwikkeld kan worden en toegepast. Bovendien wordt – ook anders dan bij de introductie van de Jeugdwet vanaf de formele start van de transitie aangestuurd op regionale samenwerking door dit in de wet te verankeren. Gemeenten hebben bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel een verantwoordelijkheid om samen in te kopen als de beschikbaarheid van beschermd wonen onder druk komt te staan. De mogelijkheid voor nadere regelgeving bij AMvB is in het wetsvoorstel opgenomen, er is dus ook voorzien in een stok achter de deur.

Het vertrekpunt van dit wetsvoorstel is een bestaande, grotendeels regionale samenwerking. Bij het jeugddomein was dit destijds niet het geval. Dit vergemakkelijkt voor beschermd wonen mogelijk het zoeken naar de beste schaal voor bepaalde vormen van aanbod. Het voorliggende wetsvoorstel gaat gepaard met het decentraliseren van middelen ten opzichte van de huidige situatie. In het jeugddomein worden er oplossingsrichtingen uitgewerkt om de specialistische jeugdzorg te verbeteren door verplichte regionale samenwerking en een landelijke contractering van hoog specialistisch of schaars aanbod. In het jeugddomein zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp. Zij ontvangen hiervoor ook de benodigde middelen. In beschermd wonen, onderdeel van de Wmo 2015, zijn gemeenten eveneens verantwoordelijk, maar ontvangen hiervoor geen middelen. Met het voorliggende voorstel wordt dit verschil weggenomen door de middelen aan alle gemeenten te verstrekken. Met het wetsvoorstel wordt daarnaast ook bij beschermd wonen, analoog aan de Jeugdwet, het woonplaatsbeginsel ingevoerd.

De jeugdhulp is breed van opzet en kent veel verschillende zorgvormen. Voor een aantal daarvan wordt regionale inkoop in de toekomst wettelijk verplicht gesteld. Bij beschermd wonen is weliswaar sprake van verschillende deelgroepen, maar het is één specifieke Wmo-voorziening. Met het voorliggende wetsvoorstel zal in de uitvoering van beide domeinen sprake zijn van het principe «lokaal tenzij»; bepaalde redenen, zoals hoe vaak bepaalde specialistische zorg/ondersteuning nodig is, kunnen een andere organisatiewijze (regionaal dan wel landelijk) noodzakelijk maken. In beide domeinen wordt voor specifieke vormen van jeugdhulp dan wel beschermd wonen gezocht naar wat optimaal bijdraagt aan een effectieve en efficiënte uitvoering door gemeenten en welke governance daarbij past. Zowel jeugdhulp als beschermd wonen kennen daarnaast aanbod dat op landelijke schaal ingekocht wordt, zowel bij jeugdhulp als beschermd wonen zal dat geborgd worden door een Landelijk Transitie Arrangement.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de beleidsambitie om voor iedereen in de samenleving een plek te hebben en mensen die ondersteuning nodig hebben bij hun deelname aan de samenleving deze zo dicht mogelijk bij hun eigen woonomgeving krijgen. Dat de woonplaats van de cliënt leidend is en niet de gemeente waarbij iemand zich meldt voor beschermd wonen, past wat deze leden betreft bij de realisatie van deze ambitie. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben echter wel enkele vragen en zorgen bij het wetsvoorstel en de uitwerking ervan in de praktijk. Zij vragen om extra toelichting waarom gekozen is voor een woonplaatsbeginsel en niet voor aansluiting bij de standaardregeling zoals beschreven in artikel 2.3.5, het ingezetencriterium.*

28

Op grond van de Wmo 2015 (artikel 1.2.1, aanhef, en onderdeel b) kunnen ingezetenen van Nederland zich tot elk college wenden voor beschermd wonen. Om te bevorderen dat alle gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen voor beschermd wonen voor hun inwoners, is aanpassing van de Wmo 2015 gewenst, zodanig dat in beginsel de gemeente waar iemand woonachtig is in de zin van de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BPR), verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van beschermd wonen (woonplaatsbeginsel). Dit woonplaatsbeginsel sluit, met uitzondering van opvang, aan op de verstrekking van andere voorzieningen in de zin van de Wmo 2015 (artikel 1.2.1, aanhef, en onderdeel a). Het gaat hierbij om maatwerkvoorzieningen ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie, zoals bedoeld in artikel 2.3.5 lid 3 van de Wmo 2015. Met het woonplaatsbeginsel wordt tevens aansluiting gezocht bij de herkomstgemeente van de cliënt. Daarom wordt onder meer geregeld dat voor mensen die verblijven in een instelling (bijvoorbeeld een ggz-instelling of detentie) de gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, waar de cliënt zijn woonadres had voor opname in de instelling. Daarbij is aansluiting gezocht bij het (gewijzigde) woonplaatsbeginsel bij de Jeugdwet die soortgelijke bepalingen/uitzonderingen op het ingezetenen criterium bevat.

Zij vragen naar de inschatting van de regering naar de aantallen van mensen die geen ingezetene zijn maar wel vallen onder het woonplaatscriterium en zich melden voor beschermd wonen.

29

Hier zijn geen gegevens over bekend.

Waarom koos de regering er niet voor om alleen wanneer een ingezetene geen woonadres heeft maar alleen een briefadres het woonadres zoals genoemd in de Wet basisregistratie personen (BRP) artikel 1.1 onderdeel o als voorwaarde te hanteren, de uitzondering zoals die in het voorgestelde artikel 1.2.1a lid 2 wordt beschreven?

30

Op grond van de Wmo 2015 (artikel 1.2.1, aanhef, en onderdeel b) kunnen ingezetenen van Nederland zich tot elk college wenden voor beschermd wonen. Het begrip «ingezetene» is in de Wmo 2015 niet gedefinieerd en heeft een wat bredere reikwijdte dan het begrip «woonadres». In welke gemeente de cliënt ingezetene is, dient beantwoord te worden aan de hand van concrete feiten en omstandigheden.⁶ Het adres waarmee iemand is ingeschreven in het basisregister persoonsgegevens is daarbij een belangrijk aanknopingspunt, maar niet altijd doorslaggevend. In het geval dat iemand woont in een zorginstelling, een penitentiaire inrichting of verblijft in de maatschappelijke opvang, kan het zijn dat alleen sprake is van een briefadres in de zin van de Wet BRP. In een dergelijk geval zal aan de hand van feiten en omstandigheden en inlichtingen van de ingezetene bepaald worden of hij zijn woonadres bij een instelling heeft. Het wetsvoorstel gaat uit van het laatste woonadres zoals dat met behulp van de basisregistratie personen (hierna: BRP) kan worden vastgesteld.

Welke ervaringen heeft de regering inmiddels met het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet? Kan de regering schetsen bij welk type gevallen onder het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet discussie ontstaat tussen gemeenten wie verantwoordelijk is? Verwacht de regering voor beschermd wonen vergelijkbare gevallen?

⁶ CRvB 22-09-2010 nr. 09/1743 WMO, CRvB 11-12-2013 nr. 11/46 WMO
ECLI:NL:CRVB:2005:AU5332.

31

Op 1 januari 2022 is het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet gewijzigd. In de nieuwe definitie ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres heeft volgens de Wet BRP. Deze definitie is van toepassing voor jeugdhulp zonder verblijf. Bij jeugdhulp met verblijf is de woonplaats: de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaande aan zijn verblijf zijn woonadres had in de zin van de Wet BRP. De gemeente waar de jeugdige vandaan komt, blijft dus verantwoordelijk voor de jeugdige en voor de kosten van de jeugdhulp voor deze jeugdige. De definitie is duidelijk en dat is de meerwaarde van de nieuwe definitie. Het heeft tijd gekost om alles goed te regelen. Bij de uitvoering zijn het Ketenbureau en veldpartijen nauw betrokken geweest, zodat bij knelpunten snel geschakeld kon worden. De verwachting is dat er bij de invoering van het woonplaatsbeginsel bij beschermd wonen weinig discussies tussen gemeenten zullen voordoen. Deze wordt namelijk bij beschermd wonen alleen ingevoerd voor nieuwe cliënten terwijl bij de Jeugdwet de complexe migratie van bestaande cliënten speelde.

Genoemde leden wijzen erop dat de definitie van woonadres op punten afwijkt van andere bepalingen zoals artikel 40 Participatiewet, artikel 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en artikel 1.1 Jeugdwet. Hoe weegt de regering het risico dat door deze verschillende definities het sociaal domein voor cliënten minder begrijpelijk wordt?

32

Voor cliënten is het van belang dat wanneer zij zich melden voor beschermd wonen, zij kunnen vertrouwen op een zo spoedig mogelijke verstrekking van de voorziening waarvoor zij in aanmerking komen. De huidige wettelijke bepalingen rond beschermd wonen maken het voor een gemeente mogelijk op grond van een financieel belang een plek in een andere gemeente meer geschikt te achten. Deze perverse prikkel kan leiden tot vertraging bij het verstrekken van de voorziening en dat is niet in het belang van cliënten.

In de uitvoeringstoets die door de VNG is uitgevoerd, wordt geconcludeerd dat het woonplaatsbeginsel juist duidelijkheid schept bij het nagaan welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. De gemeente gaat ingevolge het wetsvoorstel na of een persoon in de gemeente woonachtig is, dan wel of de gemeente op grond van de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Uitgangspunt hierbij blijft dat bij de verstrekking van beschermd wonen de beste plek voor de cliënt voor herstel het uitgangspunt is, en dat kan zowel in de woongemeente als in een andere gemeente zijn. Dit wordt uiteraard altijd in overleg met de cliënt bepaald.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het vaststellen van welke gemeente de cliënt een ingezetene is onder de Wmo 2015 een breder probleem is dan bij de jeugdzorg en beschermd wonen. Als dit het geval is, vragen deze leden waarom er niet een meer algemene regeling zoals het woonplaatsbeginsel voor alle maatwerkvoorzieningen wordt voorgesteld.

33

Een ingezetene van Nederland met een behoefte aan beschermd wonen kan zich op grond van artikel 1.2.1 aanhef en onder b, van de Wmo 2015, melden bij het college van de gemeente van zijn keuze. In de praktijk wordt veelal een aanvraag ingediend bij de gemeente waar voorzieningen voor beschermd wonen aanwezig zijn. Ten aanzien van een cliënt die in aanmerking komt voor verstrekking van een maatwerkvoorziening op grond van artikel 1.2.1 aanhef onder a, van de Wmo 2015, geldt al dat de

cliënt zich dient te wenden tot de gemeente waarvan hij ingezetene is. Het gaat hierbij om maatwerkvoorzieningen ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie, zoals bedoeld in artikel 2.3.5 lid 3 van de Wmo 2015. Met de voorgestelde wetwijziging gaat het woonplaatsbeginsel gelden voor beschermd wonen, maar niet voor opvang (artikel 1.2.1 aanhef onder c, van de Wmo 2015). Op basis van de tussenevaluatie twee jaar na de beoogde invoering van het woonplaatsbeginsel zal worden bezien of het wenselijk is ook voor de opvang het woonplaatsbeginsel in te voeren.

*De leden van de **SGP-fractie** hebben kennisnomen van het voorstel om de Wmo te wijzigen in verband met de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen. Zij hebben de nodige aarzelingen bij dit voorstel. Ze betwijfelen of dit voorstel gaat bijdragen aan betere zorg voor cliënten die gebruik willen maken van beschermd wonen. De door-decentralisatie van beschermd wonen naar alle gemeenten in Nederland kan naar de mening van deze leden pas plaatsvinden als er duidelijkheid en overeenstemming is over de financiële gevolgen en op regionaal niveau afspraken zijn gemaakt over de aanpak en de beschikbaarheid van plekken, zowel intramuraal als ambulant, zodat de beschikbaarheid van voorzieningen gegarandeerd is en blijft. De leden van de SGP-fractie menen dat dit nu onvoldoende het geval is. Zij maken daarom graag van de mogelijkheid gebruik om een aantal vragen te stellen over het wetsvoorstel.*

Deze leden hebben kennisgenomen van het kritische advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) bij het wetsvoorstel. Zij zien dat in de memorie van toelichting op geen enkele manier naar dit advies wordt verwezen. Kan de regering aangeven op welke punten de toelichting en het voorstel zijn aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State? Klopt het dat de toelichting reeds ná de consultatieronde fors is uitgebreid en aanpast, of is dit pas na het advies van de Afdeling gebeurd?

34

In reactie op het advies van de Afdeling over voorliggend wetsvoorstel is een nader rapport⁷ opgesteld. In dit nader rapport wordt ingegaan op het advies van de Afdeling en wordt aangegeven op welke manier dit advies is verwerkt in voorliggend wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting. Het is niet gebruikelijk om in de memorie van toelichting afzonderlijk in te gaan op het advies van de Afdeling. Onder meer de paragrafen 3, 5, en 7 zijn aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling. De belangrijkste aanpassing in het wetsvoorstel betreft het nader wettelijk regelen van de samenwerking tussen gemeenten. Het is juist dat de toelichting na de internetconsultatie fors is uitgebreid, en deze meer uitgebreide toelichting is aan de Afdeling voorgelegd.

Aangezien het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de burger en dat van de uitvoerbaarheid voor gemeenten indringende bezwaren en vragen oproept, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nog niet in procedure te brengen voordat hieraan tegemoet is gekomen. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening dat het voorstel zodanig aangepast dat aan de genoemde indringende bezwaren en vragen is tegemoet gekomen.

35

Met het indienen van het wetsvoorstel bij uw Kamer heeft de regering inderdaad geoordeeld dat het advies van de Afdeling voldoende was beantwoord en dat het wetsvoorstel aan uw Kamer kon worden

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/23, 36 288 nr. 4.

voorgelegd. Belangrijk element daarin is het naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader verankeren van de samenwerking tussen gemeenten in het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering nader kan toelichten welk probleem er met dit wetsvoorstel nu precies wordt opgelost. Levert dit wetsvoorstel uiteindelijk betere zorg en ondersteuning op?

36

Ja. Nu zijn gemeenten verantwoordelijk voor lokaal Wmo-beleid, centrumgemeenten voor beschermd wonen. Daar zit een grijs gebied tussen, dat met dit wetsvoorstel wordt ingevuld door alle gemeenten verantwoordelijk te maken voor hun inwoners die kampen met psychische problemen. Daar hoort een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen bij. Met de verantwoordelijkheid en de bijbehorende middelen zullen gemeenten gaan investeren in voorzieningen voor preventie en ambulante ondersteuning. Dit leidt tot een (meer) inclusieve samenleving. Doordat er op maatwerkbasis wordt gezien of de cliënt met de lokale participatievoorzieningen voldoende geholpen kan worden of dat – voor een bepaalde periode – opname in beschermd wonen nodig is.

Kan de regering aangeven hoe het functioneren van beschermd wonen op dit moment wordt ervaren door gemeenten, aanbieders en cliënten? Is er sprake van een goede match tussen vraag en aanbod?

37

Zowel gemeenten, aanbieders en cliënten zijn voorstander van de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis». Meer dan nu moeten er volgens gemeenten, aanbieders en cliënten mogelijkheden en voorzieningen zijn voor mensen met psychische problemen om thuis c.q. in de eigen gemeente ondersteund te worden en te herstellen. Het huidige aanbod voldoet daar nog niet aan, in die zin is er een onvoldoende match tussen vraag en aanbod.

Welke gemeenten ervaren op dit moment problemen bij de uitvoering van beschermd wonen? Wat zijn die problemen? Wegen de ervaren problemen op tegen de voorgestelde oplossing?

38

In de huidige situatie verzorgen 43 centrumgemeenten de uitvoering van beschermd wonen en ontvangen ook alleen centrumgemeenten de middelen voor de ondersteuning van deze doelgroep. Dat leidt ertoe dat de regiogemeenten niet de financiële middelen op lokaal niveau hebben om de omslag te maken «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» en te investeren in preventie en ambulante ondersteuning voor de eigen inwoners, terwijl dat voor een deel van de doelgroep een meer passende en gewenste oplossing is. Gemeenten willen voorts de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de eigen inwoners, ongeacht of deze behoefte heeft aan ambulante of aan intramurale voorzieningen. Daarbij past een objectief verdeelmodel in plaats van het huidige uit 2015 daterende historische verdeelmodel voor de middelen voor beschermd wonen. Dat lost ook het probleem van de huidige onevenredige belasting van centrumgemeenten op; alle gemeenten krijgen een duidelijke verantwoordelijkheid voor de doelgroep. Het woonplaatsbeginsel – tezamen met de doorcentralisatie van middelen naar alle gemeenten en de invoering van het objectief verdeelmodel – lost tot slot naar verwachting het huidige probleem op van de grensconflicten tussen de gemeenten over de verantwoordelijkheid voor de doelgroep. De VNG dringt aan op spoedige invoering van het woonplaatsbeginsel,

omdat gemeenten nu niet of onvoldoende de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis kunnen realiseren.

In hoeverre draagt invoering van het woonplaatsbeginsel bij aan sociale inclusie van ggz-cliënten en zo zelfstandig mogelijk wonen in de wijk?

39

De invoering van het woonplaatsbeginsel zorgt samen met de wijziging in de financiering van gemeenten voor een prikkel om te investeren in lokale ambulante ondersteuning voor de eigen inwoners met psychische problemen, zodat deze vaker dan in de huidige situatie de mogelijkheid hebben om zelfstandig te blijven wonen, hetzij thuis of in een andere woonsetting in de eigen gemeente.

Deelt de regering het oordeel van de Afdeling dat beschermd wonen nu «relatief goed loopt»?

40

De Afdeling preciseert niet op welke aspecten naar zijn mening de voorziening beschermd wonen nu relatief goed loopt. Ik kan deze stelling grotendeels onderschrijven: het huidige systeem van centrumgemeenten dat zorgt voor de beschikbaarheid en continuïteit van beschermd wonen werkt redelijk – ofschoon er ook wachtlijsten zijn – en de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders zijn tamelijk beperkt. Als het gaat om het breed ondersteunde doel «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» voor mensen met psychische beperkingen, bevat het huidige stelsel en de uitvoering een aantal belemmeringen om dat te realiseren. Ik verwijs daarvoor naar het antwoord 38.

De leden van de SGP-fractie wijzen op opmerking van de Afdeling dat de tot nu toe opgedane ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein uitwijzen dat de praktijk weerbarstiger is dan destijds is voorzien. Hoe is deze opmerking verdisconteert in het voorstel?

41

De doelstelling van dit wetsvoorstel is een transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis om mensen in een zo vroeg mogelijk stadium en zoveel mogelijk thuis of in de eigen woonplaats te ondersteunen. Daarbij wordt gestreefd naar maatwerk. Die transitie kan alleen worden bereikt, indien de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen ook zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan het woonadres van betrokkene (behoudens enkele concreet in het wetsvoorstel omschreven uitzonderingen). De gewijzigde verantwoordelijkheidssystematiek lijkt op het eerste gezicht voor de cliënt op onderdelen ingewikkelder dan de huidige systematiek op basis waarvan een ingezetene van Nederland zich tot een gemeente naar keuze kan wenden. Dit is in werkelijkheid echter niet het geval. Naar verwachting zullen discussies tussen gemeenten over welke gemeente verantwoordelijk is, zich in beginsel onder het voorgestelde systeem niet meer voordoen. Het aanknopingspunt voor het vaststellen van de verantwoordelijke gemeente zal niet langer zijn de – voor discussie vatbare – beste plek voor herstel, maar de ingevolge dit wetsvoorstel aangewezen gemeente. De cliënt meldt zich bij die ingevolge het wetsvoorstel aangewezen gemeente (veelal zal dat de eigen gemeente zijn waar de cliënt zijn woonplaats heeft en zich soms al eerder heeft gemeld voor ondersteuning) en daarna is het verder aan die gemeente om na te gaan of zij inderdaad bevoegd is en zo niet, uit te zoeken welke gemeente wel bevoegd is en onverwijld de melding aan die gemeente door te sturen. De op grond van het wetsvoorstel verantwoordelijke gemeente bepaalt vervolgens op basis van het onderzoek wat de beste plek is voor herstel en legt dat vast in de beschikking. In dat opzicht wint het nieuwe

met dit wetsvoorstel beoogde systeem aan helderheid en is voor de cliënt, sneller dan in de huidige systematiek, duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is voor beschermd wonen. Het past ook bij de grondgedachte van de Wmo 2015, namelijk dat een gemeente verantwoordelijk is voor haar eigen inwoners.

Naar de mening van genoemde leden zou elke (eventuele) aanpassing in de wet- en regelgeving moeten bijdragen aan vereenvoudiging van het stelsel van beschermd wonen. Is de regering van mening dat het stelsel met invoering van het woonplaatsbeginsel eenvoudiger wordt?

42

Het huidig systeem bevat de prikkel voor gemeenten om de cliënt door te verwijzen naar een andere gemeente, als naar het oordeel van de aanmeldgemeente bij die gemeente de kans op herstel voor de cliënt het grootst is. Het woonplaatsbeginsel zorgt ervoor dat sneller en eenduidiger is vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen aan een cliënt, en is als zodanig voor de cliënt eenvoudiger. De op grond van het wetsvoorstel verantwoordelijke gemeente bepaalt vervolgens op basis van het onderzoek wat de beste plek is voor herstel en legt dit vast in de beschikking. Dat als gevolg van het wetsvoorstel in beginsel één en dezelfde gemeente verantwoordelijk is voor een inwoner, ongeacht of deze behoefte heeft aan ambulante ondersteuning of aan beschermd wonen, is ook te zien als een vereenvoudiging.

*Het lid van de **BBB-fractie** vindt dat mensen zoveel mogelijk mee moeten doen in de maatschappij. Inclusie wordt dat tegenwoordig ook wel genoemd. Maar ondanks dat men de mond vol heeft over meedoen en inclusie, zijn er wetten gemaakt die mensen snel in hokjes plaatsen en juist uitsluiten. Dat moet anders. Het voorliggende wetsvoorstel lijkt dat doel na te streven: minder mensen in de constructie «beschermd wonen» en meer mensen in «beschermd thuis». Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, is wat het lid van de BBB fractie betreft een mooi streven. Het lid vindt het wenselijk dat personen die een beroep moeten doen op beschermd wonen dat kunnen doen in hun eigen omgeving en niet noodgedwongen moeten verhuizen naar een andere gemeente. Ook ziet het lid van de BBB-fractie de lasten die hieruit voortvloeien voor een gemeente die nu het beschermd wonen aan biedt, op het moment dat iemand weer uit de beschermd wonen situatie gaat en in de gemeente blijft wonen en daarbij een beroep doet op bijvoorbeeld een uitkering. Echter: het is zeer de vraag of de uitwerking van de wetswijziging wel daadwerkelijk leidt tot de mogelijkheid voor personen om te blijven wonen in hun eigen woonplaats. Daarvoor is meer nodig dan het opnemen van een woonplaatsbeginsel in de wet. Het lid van de BBB-fractie is dan ook kritisch op het voorliggende wetsvoorstel en vindt dat om het principe van het woonplaatsbeginsel in te kunnen voeren eerst aan veel randvoorwaarden voldaan moet zijn.*

Deze wet heeft betrekking op ruim 20.000 mensen die kwetsbaar zijn en vanwege psychische- en psychosociale problemen niet op eigen kracht zelfstandig kunnen wonen. Bij deze wetswijziging moet voorop staan dat het welzijn van deze groep mensen er niet op achter uit maar op vooruit gaat. Preventie en ambulante vormen van begeleiding kunnen daarbij een rol spelen. Het moet gewaarborgd worden dat er ook daadwerkelijk sprake zal zijn van preventie en begeleiding. Het doordecentraliseren van middelen leidt in de ogen van het lid van de BBB-fractie niet automatisch tot de gewenste situatie.

Zij maakt zich grote zorgen over het advies van de Raad van State. De Raad van State geeft aan dat door het invoeren van een woonplaatsbeginsel het stelsel complexer wordt, daarnaast worden de uitvoerings-

lasten veel groter en zullen cliënten naar verwachting de dupe worden van deze wetswijziging. Het lid lijkt het daarom zeer onverstandig om de wetswijziging door te zetten. In het rondetafelgesprek over deze wetswijziging zijn ook harde woorden gevallen, zoals «dit voorstel leidt niet tot meer inclusie». In zijn algemeenheid lijkt er weinig draagvlak voor dit voorstel vanuit cliëntenorganisaties en hulpaanbieders. Binnen de bestaande wetgeving zijn er bovendien ook al mogelijkheden om de zorg te verbeteren die nu niet voldoende benut worden.

Het lid van de BBB-fractie denkt dat de problematiek op een andere wijze benaderd moet worden. Enerzijds is de wetgeving te versnipperd en zouden wetten beter samengevoegd kunnen worden. Cliënten die aanspraak maken op beschermd wonen hebben bijvoorbeeld vaak met zowel Wet langdurige zorg (Wlz) als Wmo van doen. Anderzijds moet er eerst een integraal plan komen dat betrekking heeft op gebieden als wonen, zorg, schuldenproblematiek, uitkeringen, ziekte en werk. Hiervoor is samenwerking tussen ministeries nodig. Het voorliggende wetsvoorstel wordt door sommigen als een bouwsteen gezien, maar een losse bouwsteen die uiteindelijk niet de juiste vorm blijkt te hebben om het totale gebouw neer te zetten werkt alleen maar belemmerd. Het is beter om eerst duidelijk te hebben hoe het gebouw dat men wil bouwen er uit moet zien.

Voor het lid van de BBB-fractie is het helder dat de oplossingen lokaal liggen: in de sociale samenhang in de wijken waar de juist voorzieningen aanwezig zijn, waar mensen elkaar steunen en elkaar in de gaten houden. Dit is de basis en deze is verbonden met instrumenten als preventie en ambulante zorg. Maar daarnaast is er ook woonruimte nodig die voldoet aan de criteria van «beschermd wonen» en «beschermd thuis». Soms is het beter wanneer mensen juist weggaan uit hun omgeving, uit hun wijk of dorp. Bijvoorbeeld in het geval van drugsverslaving. Het voorliggende wetsvoorstel doet dan een zwaar beroep op kleinere gemeenten, waar de specialistische kennis op het gebied van drugs bijvoorbeeld aanwezig wordt geacht te zijn. Dit is vaak niet zo waardoor er toch weer een beroep wordt gedaan op de zogenaamde centrumgemeenten. Het lid van de BBB-fractie ziet dan ook niet voor zich hoe dit wetsvoorstel het rondpompen van budgetten oplost. Ook denkt het lid dat cliënten vaker van het kastje naar de muur worden gestuurd bijvoorbeeld doordat zij zelf moeten aantonen wat hun woonplaats is. Voor veel mensen is dat geen probleem, maar juist voor deze doelgroep is dat vaak wel een probleem. Dit gaat deze mensen veel stress opleveren.

Het lid van de BBB-fractie voorziet problemen rondom de vaststelling van de woonplaats van mensen, bijvoorbeeld bij mensen die vaak verhuisd zijn of vanwege opnames in de ggz of in detentie hebben verbleven, of bij mensen die dakloos en uitgeschreven zijn geweest. Hoe voorkomt de regering lange en administratief belastende procedures om te achterhalen en vast te stellen waar mensen gewoond hebben? Heeft de regering berekend of er extra personeel nodig zal zijn voor de extra administratieve lasten die dit met zich mee zal brengen?

43

In het wetsvoorstel is verwoord wat het woonplaatsbeginsel inhoudt en welke uitzonderingen er zijn, zoals mensen die uitstromen uit een ggz-instelling of detentie. Er moet immers snel en eenduidig kunnen worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Ten behoeve van de uitvoering door gemeenten is een concepthandreiking opgesteld door de VNG met een te volgen stappenplan voor de vaststelling van de verantwoordelijke gemeente. Belangrijke informatiebronnen zijn het BRP en de eigen verklaring van de cliënt. De concepthandreiking is begin 2022 door het Ketenbureau i-Sociaal Domein aan een praktijktoets onderworpen. Gemeenteambtenaren hebben de concepthandreiking op een aantal –

complexe – casussen getoetst en in alle gevallen kon worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is. Ook in de VNG-uitvoeringstoets is geconstateerd dat het wetsvoorstel goed uitvoerbaar is en is vastgesteld dat er geen meer- of minderkosten voor gemeenten zijn als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel. Er is geen extra personeel nodig. Er zijn voldoende waarborgen zodat ook de lasten van aanbidders kunnen worden beheerst. Deze zijn nader toegelicht in het antwoord op vraag 118. Najaar 2023 is in het dashboard NvO de stand van zaken rond de inkoop gemeten. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle gemeenten beschermd wonen gezamenlijk inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen.

Het lid van de BBB-fractie vraagt de regering dan ook hoe dit wetsvoorstel daadwerkelijk bij draagt aan sociale inclusie en het zo zelfstandig mogelijk wonen in de wijk.

44

Bij dit wetsvoorstel staat de inwoner van een gemeente die behoefte heeft aan ondersteuning centraal. Ingevolge dit wetsvoorstel moet elke gemeente zorgen voor een maatgerichte oplossing voor een cliënt die behoefte heeft aan ondersteuning. Deze maatgerichte oplossing kan thuis of in de eigen woonplaats zijn met ambulante ondersteuning of in een instelling voor beschermd wonen. Juist door het laten vervallen van het onderscheid in verantwoordelijkheid voor de ondersteuning thuis en beschermd wonen, wordt beoogd aan te sluiten bij de behoefte, wensen en belevingswereld van een cliënt. Naar verwachting zal de transitie ertoe leiden dat meer mensen thuis of in de eigen woonplaats kunnen blijven wonen en hun zelfstandigheid kunnen blijven behouden, waardoor wordt bijgedragen aan sociale inclusie.

Voorts wijst het lid van de BBB fractie erop dat het begrip «beschermd wonen» erg stigmatiserend kan werken. Als woningen met dit stempel worden gebouwd, levert dit vaak veel onbegrip op in de omgeving. Tijdens het rondetafelgesprek is de suggestie gedaan om dit begrip te vermijden omdat het daadwerkelijk om ondersteuning van personen gaat. Het lid van de BBB-fractie sluit zich daar graag bij aan. Wil de regering daar over nadenken?

45

Voor de cliënt is van belang dat in lokale regelgeving en beschikkingen van de gemeente duidelijk is of er wel of geen recht bestaat op beschermd wonen. Het is aan gemeenten en aanbidders om de afweging te maken welke benaming deze woningen krijgen en hoe de omgeving wordt geïnformeerd.

En wat gaat de regering doen om draagvlak te vergroten voor woningen in het kader van beschermd wonen en beschermd thuis?

46

Het is evident dat er op dit moment een tekort is op de woningmarkt, dus ook voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Een aantal gemeenten heeft in de huisvestingsverordening geregeld dat deze mensen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Door middel van het woonplaatsbeginsel wordt ook bevorderd dat alle gemeenten zich gaan inzetten voor passende ondersteuning en woningen voor de doelgroep beschermd wonen, zodat niet voornamelijk de centrumgemeenten daarmee belast zijn. Als het gaat om specifieke lokale initiatieven voor woningen voor de doelgroep is het aan de gemeente, aanbidders en cliëntenorganisaties om te zorgen voor draagvlak in wijk en gemeente.

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat de basis van dit wetsvoorstel gebaseerd is op de visie van de commissie Dannenberg. De voorzitter van de commissie Dannenberg, de heer Dannenberg, heeft in het rondetafelgesprek van 17 april 2023 aangegeven, dat het commissie advies en de visie gezien moeten worden in de context van 2015. Er is daarbij onder andere rekening gehouden met het voornemen van het kabinet om te komen met gemeenten van minimaal 100.000 inwoners in 2025. In dit advies wordt benadrukt dat een regionaal schaalniveau vereist is. Hoe verhoudt zich dit tot het huidige wetsvoorstel?

47

De heer Dannenberg heeft in het rondetafelgesprek van 17 april 2023 en recent in een artikel in Binnenlands bestuur⁸ over het rondetafelgesprek bepleit dat voor de implementatie van het advies van de commissie Dannenberg de invoering van het woonplaatsbeginsel en de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten onverminderd nodig is. In het advies wordt bepleit dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de eigen inwoners en daar ook de middelen voor ontvangen, terwijl tevens wordt gewezen op het belang van samenwerking tussen gemeenten op een regionale schaal. In het wetsvoorstel wordt zowel deze verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners als de verplichting tot samenwerking tussen gemeenten nader geregeld.

Alles bij elkaar denkt het lid van de BBB-fractie dat dit wetsvoorstel niet de juiste weg is om het doel te bereiken. Er is een stelstelwijziging nodig waarbij de mensen in de wijken en dorpen centraal staan en er gebouwd wordt aan een integrale benadering vanuit de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ambulante zorg en preventie zijn daarbij wezenlijke onderwerpen. Juist het onderwerp preventie vraagt de inzet vanuit meerdere ministeries, aan de voorkant moet voorkomen worden dat het zodanig mis gaat met mensen dat zij beschermd wonen nodig hebben. Voor sociale inclusie is bovendien meer nodig dan het afdwingen van een beschermd wonen voorziening. Het vraagt afstemming in de wijk, sociale samenhang en woningen op de juiste plek.

2. Achtergrond

De VVD-fractie leest dat de Raad van State tweemaal adviseerde het wetsvoorstel nog niet in procedure te brengen voordat tegemoet was gekomen aan een aantal bezwaren. Deze leden vragen waarom geen nader advies van de Raad van State is gevraagd om te bezien of de doorgevoerde wijzigingen ertoe leidden dat voorgenoemde bezwaren zijn komen te vervallen. Het is cruciaal met het oog op de uitvoering, zeker gelet op het feit dat dit wetsvoorstel een kwetsbare groep aangaat, dat er geen juridische haken en ogen zitten aan dit wetsvoorstel. Is de regering bereid om nader advies in te winnen bij de Raad van State? Zo nee, waarom niet?

48

Ingevolge artikel 17, eerste lid van de Wet op de Raad van State wordt elk wetsvoorstel aan de Afdeling voorgelegd voordat deze bij de Tweede Kamer aanhangig wordt gemaakt. Over elk wetsvoorstel adviseert de Afdeling één keer. Heeft de Afdeling kritische opmerkingen of vragen over het wetsvoorstel, dan is het aan de bewindspersoon hier in het nader rapport op in te gaan. Het is vervolgens aan de Tweede Kamer om het

⁸ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/woonplaatsbeginsel-geen-risicoloze-constructie>.

advies van de Afdeling en de reactie hierop te betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel.

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat de regering stelt dat met het wetsvoorstel Woonplaatsbeginsel een prikkel voor goede preventie en ambulante begeleiding ontstaat voor de eigen gemeente van een inwoner. Deze leden vragen waarom die prikkel niet eerder door de Wmo2015 is ontstaan, toen alle 342 gemeenten daar budget vanuit de Awbz voor hebben ontvangen. Waarom zou extra budget, afkomstig uit beschermd wonen voor mensen met een ernstige psychische aandoening (EPA), die prikkel wel tot stand brengen?*

49

Met de invoering van de Wmo 2015 is juist een prikkel voor preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners beoogd en zijn AWBZ-middelen – met een korting – aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer € 2 miljard voor de begeleiding van alle doelgroepen op grond van de Wmo 2015, waaronder mensen met psychische problemen. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer € 1,4 miljard, bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan centrumgemeenten verstrekt en niet aan alle gemeenten. Om deze reden ontbreekt voor deze specifieke doelgroep bij regiogemeenten de prikkel om ambulante voorzieningen te treffen. Op basis van het wetsvoorstel worden gemeenten – naast de bestaande verantwoordelijkheid voor ambulante ondersteuning – ook verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Gemeenten ontvangen hiervoor dan ook de bijbehorende middelen. Het gaat dus niet alleen om een prikkel tot het treffen van ambulante voorzieningen, maar ook om de integrale verantwoordelijkheid van gemeenten voor de eigen inwoners, ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben.

Daarnaast zien genoemde leden graag een reflectie op bestaande rapporten waaruit blijkt dat door de eerdere prikkel binnen de Wmo 2015 gemeenten maar een zeer beperkte mate ambulante voorzieningen hebben opgebouwd, zoals een inloopcentra of wijkteams, dagbesteding en ambulante begeleiding. Wat maakt dat de prikkel in deze wetswijziging dit gewenste effect wel zal behalen?

50

Er is geen overzicht per gemeente beschikbaar over de ambulante voorzieningen zoals een inloopvoorziening, dagbesteding en ambulante begeleiding c.q. de ontwikkeling van deze voorzieningen sinds 2015. Voor de doelgroep van beschermd wonen worden alle middelen sinds 2015 aan de 43 centrumgemeenten verstrekt. De regiogemeenten beschikken dus niet over middelen om in het kader van de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» te zorgen voor ambulante voorzieningen voor deze doelgroep. Het wetsvoorstel- in combinatie met de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten – zorgt ervoor dat alle gemeenten een prikkel hebben om te zorgen voor voorzieningen voor de eigen inwoners met psychische problemen, ongeacht of het gaat om ambulante voorzieningen of beschermd wonen.

*De leden van de **PVV-fractie** lezen dat met het wetsvoorstel een prikkel ontstaat voor goede preventie en ambulante begeleiding voor gemeenten voor hun eigen inwoners. Een aantal gemeenten hebben relatief weinig of geen voorzieningen voor beschermd wonen. Hoe vaak zijn hierover bezwaren geuit? Hoe vaak heeft dit tot problemen geleid?*

51

Dat voor met name kleinere gemeenten niet de vereiste schaal aanwezig is voor beschermd wonen-voorzieningen wordt door alle partijen (Rijk, gemeenten, aanbieders, cliëntenorganisaties) erkend en daar worden geen bezwaren over geuit en/of problemen over gemeld. Alle partijen onderschrijven wel dat door gemeenten meer dan nu moet worden ingezet op preventie en ambulante ondersteuning thuis c.q. in de eigen woonplaats.

Hoe gaat de regering bevorderen dat (kleinere) gemeenten lokaal voorzieningen beschermd wonen op gaan bouwen? Hoe gaat de regering voorkomen dat gemeenten met veel capaciteit op het gebied van beschermd wonen-voorzieningen (versneld) gaan afbouwen? Welke spreiding heeft de regering voor ogen?

52

Er is in een ingroeipad van 10 jaar voorzien waarbij geleidelijk binnen de regio's de middelen worden overgeheveld van centrumgemeenten naar alle gemeenten. Ook zal tussen de regio's een herverdeling van middelen plaatsvinden. Het merendeel van de gemeenten is voornemens beschermd wonen gezamenlijk regionaal te blijven inkopen. De wijziging in de benodigde capaciteit voor beschermd wonen per regio zal als gevolg van het ingroeipad dus ook geleidelijk zijn. Deze hangt ook af van het beleid van de gemeente met betrekking tot de beoogde transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis.

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan. Evenmin is het de bedoeling om voor te schrijven in welke gemeente een voorziening voor beschermd wonen zou moeten staan. Dat geldt ook voor de vraag wat de noodzakelijke schaalgrootte is voor een beschermd wonen voorziening. Het is aan gemeenten om dit zelf en in samenwerking te bepalen. Juist om deze afwegingen op regionaal niveau te maken, is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten samenwerken op het gebied van beschermd wonen. Hoe deze samenwerking er uit ziet en waar voorzieningen voor beschermd wonen gerealiseerd worden, is aan de gemeenten.

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat dit voorstel voortkomt uit de stelselverandering van 2015 en dat de uitvoering van beschermd wonen door centrumgemeenten bedoeld was als een tijdelijke maatregel. Op dit moment is het acht jaar verder. De stappen richting doordecentralisatie werden telkens uitgesteld. Er verschenen diverse kritische rapporten over de mogelijke doordecentralisatie en men heeft gezien dat decentralisatie niet altijd zaligmakend is (bijvoorbeeld jeugdzorg). Kan de regering uitleggen waarom zij vinden dat de gemeente nog steeds de juiste schaal is voor de uitvoering van beschermd wonen met de kennis van nu?*

53

Het wetsvoorstel beoogt, in combinatie met de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten en de invoering van een objectief verdeelmodel, ervoor te zorgen dat elke gemeente verantwoordelijk is voor haar inwoners met psychische beperkingen. Hierdoor zijn gemeenten directer betrokken bij de huisvesting voor deze inwoners, ongeacht of ze (tijdelijk) behoefte hebben aan beschermd wonen. Dit sluit aan bij de andere verantwoordelijkheden van gemeenten voor hun inwoners, en daarmee is de gemeente de juiste schaal. Deze verantwoordelijkheid vormt een prikkel om te zorgen voor meer vormen van beschermd thuis in de gemeente waardoor minder behoefte bestaat aan opname in een intramurale instelling voor beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens om, net als nu, samen te werken bij de inkoop van beschermd wonen. Waar een gemeente dus niet de juiste

schaal is voor het aanbieden van de voorziening beschermd wonen, wordt dit opgelost in de samenwerking tussen gemeenten. *De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning voor wat betreft beschermd wonen en ambulante ondersteuning ook moet betekenen dat iedere gemeente dit per se zelf moet uitvoeren en niet los gezien kan worden van de verantwoordelijkheid voor preventie in de breedste zin van het woord. Gemeenten dienen verantwoordelijk te zijn voor hun eigen inwoners waar het welzijn en maatschappelijk welbevinden betreft en dus ook voor het voorkomen van problemen, maar waarom zou dat betekenen dat iedere gemeente dat zelf helemaal moet regelen en dit niet net zo goed of beter in regioverband geregeld kan worden?*

54

Er is inderdaad een onderscheid tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van een gemeente voor ambulante ondersteuning en beschermd wonen en anderzijds de uitvoering daarvan. De gemeenten zijn al verantwoordelijk voor de ambulante ondersteuning voor de eigen inwoners en het wetsvoorstel regelt dat de reeds bestaande verantwoordelijkheid van alle gemeenten voor beschermd wonen voortaan – net als bij de ambulante begeleiding – de eigen inwoners betreft. Tevens zullen alle gemeenten daar ook de middelen voor krijgen. Bij de uitvoering van ambulante ondersteuning kopen grotere gemeenten menigmaal zelf in en zijn er verder tal van samenwerkingsverbanden waarin gemeenten gezamenlijk zorg dragen voor voorzieningen. Juist om de beschikbaarheid van beschermd wonen te waarborgen zonder dat elke gemeente dit zelf moet regelen, is in het wetsvoorstel opgenomen dat met betrekking tot beschermd wonen de gemeenten samenwerken. Ook is in het wetsvoorstel opgenomen dat indien dat voor de beschikbaarheid van beschermd wonen is aangewezen, gemeenten beschermd wonen gezamenlijk inkopen.

Deze leden begrijpen dat de toekomstvisie in 2015, toen de decentralisatie begon, ook inhield dat er uiteindelijk doorgedecentraliseerd zou worden en iedere gemeente ook verantwoordelijk zou worden voor beschermd wonen. Inmiddels is echter meer ervaring opgedaan met decentralisatie van maatschappelijke opvang en worden in het jeugdbeleid al weer tegengestelde beleidsontwikkelingen in gang gezet. Waarom past deze doordecentralisatie nu nog steeds in een toekomstvisie stammend uit 2015? Welke ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan, maken dat decentralisatie van voorzieningen voor kwetsbare inwoners nog steeds zo voor de hand ligt? Genoemde leden menen dat regio's op dit moment stabiel samenwerken. Waarom zou invoering van het woonplaatsbeginsel die samenwerking verbeteren en in hoeverre is dan sprake van een noodzakelijke verbetering?

55

Beleidsmatige uitgangspunten – zoals die uit het advies uit 2015 – moeten natuurlijk altijd getoetst worden aan de praktijk van alledag. Dat heb ik ook gedaan in mijn brief van 2 februari 2023⁹ waarin ik ben ingegaan op de vraag in hoeverre het advies van de Commissie Dannenberg actueel is. In deze brief is geschetst dat door middel van diverse onderzoeken en bestuurlijke maatregelen het rapport van de Commissie Dannenberg op alle relevante punten geactualiseerd is. Ook recente feitelijke ontwikkelingen, zoals de toenemende krapte op de woningmarkt en de openstelling van de Wet langdurige zorg voor deze doelgroep, maken onderdeel uit van deze afweging. De recente ontwikkelingen laten een trend zien naar meer intramurale voorzieningen beschermd wonen (in

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/23, 29 325, nr. 154.

Wmo 2015 en Wlz), in plaats van de beoogde transitie naar meer beschermd thuis. De VNG en gemeenten dringen aan op de doordecentralisatie van beschermd wonen die nodig is om de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis te kunnen realiseren.

Nu al wordt er tussen gemeenten waar het gaat om ambulante begeleiding of beschermd wonen op verschillende manieren goed samengewerkt. Het is belangrijk dat deze samenwerking in stand blijft en wordt versterkt, ook met de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen en de doordecentralisatie van de middelen hiervoor. In het wetsvoorstel wordt daarom de samenwerking tussen gemeenten op het terrein van beschermd wonen, in het bijzonder rond de inkoop daarvan, nader geregeld en daarmee wordt de huidige samenwerking bestendig. Dit is bijzonder van belang omdat niet alle voorzieningen voor beschermd wonen in elke gemeente aanwezig hoeven te zijn.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen dat het Rijk na het advies van het VNG Expertiseteam kon kiezen tussen kostenverrekening tussen gemeenten of het invoeren van het woonplaatsbeginsel. Het Rijk en de gemeenten hebben vervolgens gekozen voor het woonplaatsbeginsel. Kan de regering meer uitleg geven over de beweegredenen om voor het woonplaatsbeginsel te kiezen? Waarom was het woonplaatsbeginsel een betere oplossing dan een kostenverrekening? Zij vragen dit ook omdat het woonplaatsbeginsel grotere uitvoeringslaten geeft. Heeft de regering dit punt meegewogen?*

56

Met kostenverrekening wordt bedoeld de situatie waarin de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen zoals thans vastgelegd in de Wmo 2015 gehandhaafd blijft en de invoering van een objectief verdeelmodel zorgt voor een betere verdeling van de middelen over de gemeenten. Aan kostenverrekening zijn aanzienlijke bezwaren verbonden. Het wettelijk regelen van kostenverrekening tussen gemeenten stuit op het bezwaar dat daarmee de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Het alternatief om kostenverrekening via een convenant tussen gemeenten te regelen vereist (blijvende) instemming van alle gemeenten en betekent ook aantasting van het budgetrecht van de gemeenteraad. Het is niet goed denkbaar dat het Rijk een objectief verdeelmodel zou invoeren waarvan op voorhand bekend is dat die evident tot een onevenredige financiële belasting van gemeenten met relatief veel beschermd wonen-voorzieningen zou leiden, die alleen op basis van vrijwillige afspraken tussen gemeenten onderling over kostenverrekening zou kunnen functioneren.

Om tot een objectieve verdeling te komen van de middelen voor beschermd wonen over de gemeenten, is het woonplaatsbeginsel nodig. Immers, op grond van het woonplaatsbeginsel is elke gemeente verantwoordelijk voor haar eigen inwoners. Als een cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen, zijn de kosten hiervan voor de gemeente waar hij woont. Op basis van een onderzoek is in 2020 in bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten daarom afgesproken te kiezen voor het woonplaatsbeginsel en niet voor kostenverrekening tussen gemeenten.¹⁰ Echter, de doorslaggevende reden om te kiezen voor het woonplaatsbeginsel is niet omdat deze het beste de invoering van een objectief verdeelmodel ondersteunt, maar omdat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning voor de eigen inwoners, zoals bedoeld in het advies van de Commissie Dannenberg.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/20, 29 325 nr. 121.

Hoe verhoudt zich dit tot de afspraak in het coalitieakkoord om de regeldruk in de zorg aan te pakken?

57

Het woonplaatsbeginsel zou in beginsel meer regeldruk voor aanbieders betekenen dan kostenverrekening, indien alle gemeenten individueel beschermd wonen gaan inkopen bij de aanbieders. Gezamenlijke inkoop en uniforme contractvoorwaarden zijn manieren om deze administratieve lasten te beperken. Dat geldt zowel in de huidige situatie als na invoering van het woonplaatsbeginsel. Door het opnemen van een bepaling in het wetsvoorstel over de samenwerking tussen gemeenten wordt bijgedragen aan de beperking van de regeldruk. Ook samenwerkingsafspraken tussen gemeenten in het kader van de NvO dragen hieraan bij. Dit najaar is in het dashboard NvO de stand van zaken gemeten. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle gemeenten beschermd wonen gezamenlijk inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen.

Waarom is er geen uitvoeringstoets van de invoering van een woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen onder aanbieders uitgevoerd?

58

Het wetsvoorstel kent een lang voortraject en er is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar consequenties voor de cliënten, voor gemeenten en voor de aanbieders. Bij brief van 2 februari 2023¹¹ heb ik u een lijst van de relevante onderzoeken en rapporten doen toekomen. In deze onderzoeken is het punt van de administratieve lasten nadrukkelijk aan de orde gekomen; de aanbieders zijn ook intensief betrokken geweest bij deze onderzoeken, met name ook bij het onderzoek «een stelsel dat helpt», op basis waarvan door Rijk en gemeenten is geconcludeerd dat, mits een aantal waarborgen rond de samenwerking tussen gemeenten afdoende is geregeld, de administratieve lasten voldoende kunnen worden beheerst.

Inmiddels zijn de hoofdthema's van de werkagenda beschermd thuis – in samenwerking met aanbieders en cliëntenorganisaties – vastgesteld met betrekking tot de verdere voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Aanbieders en cliëntenorganisaties zullen ook nauw worden betrokken bij het opzetten van een monitor en bij de tussenevaluatie na twee jaar.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering het – zo blijkt uit de toelichting – een probleem vindt dat de huidige intramurale voorzieningen «ongelijk verspreid» zijn over het land en binnen provincies. Zij vragen vanuit wiens perspectief dit een probleem is. Vanuit het perspectief van het Rijk, vanuit het perspectief van gemeenten en/of vanuit het perspectief van cliënten? Is het de verwachting dat die ongelijke spreiding met dit voorstel wordt aangepakt?*

59

In de huidige praktijk is er vaak óf een relatief lichte vorm van ambulante begeleiding binnen een woonplaats van een cliënt mogelijk óf moet een cliënt verhuizen naar een relatief zware voorziening van intramuraal beschermd wonen die slechts in een beperkt aantal gemeenten beschikbaar is. Meer cliënten dan in de huidige situatie zouden onder de juiste condities, waaronder passende ambulante begeleiding, thuis of in de eigen woonplaats kunnen worden ondersteund zodat verhuizing en opname in een intramurale instelling niet nodig is en het herstel van de cliënt naar verwachting wordt bespoedigd. Het is in de huidige situatie dus onwenselijk dat een cliënt maar over een beperkt scala aan onder-

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 29 325, nr. 154.

steuningsmogelijkheden beschikt. Het is dus niet zozeer onwenselijk dat de huidige intramurale voorzieningen ongelijk verspreid zijn over het land, maar dat er te weinig mogelijkheden zijn om een cliënt in zijn eigen omgeving te ondersteunen.

*Het lid van de **BBB-fractie** heeft kennisgenomen van het feit dat de Commissie Dannenberg een toekomstvisie heeft geformuleerd voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Deze visie gaat uit van sociale inclusie voor alle inwoners en omvat een geleidelijke transitie naar preventie en ambulante vormen van opvang. Genoemd lid is van mening dat hierbij ook een bepaalde grootte van gemeenten hoort om dit soort dienstverlening te kunnen leveren. Als daar geen sprake van is dan zal het lastig zijn om in alle gemeenten voorzieningen voor beschermd wonen, of voldoende preventie en ambulante vormen van begeleiding voor elkaar te krijgen. In dat geval zal er toch sprake moeten zijn van het inkopen van diensten in andere gemeenten. Ziet de regering dit ook zo? Gaat dat dan niet in tegen het principe van kostenverrekening, waarover in de memorie van toelichting wordt gezegd dat dit niet wenselijk is vanwege het budgetrecht van gemeenten?*

60

Niet in alle gemeenten zal een voorziening voor beschermd wonen nodig en mogelijk zijn. Gemeenten die niet zelf een voorziening voor beschermd wonen hebben, kunnen aan hun wettelijke taak voldoen door samen te werken met andere gemeenten. Deze samenwerking houdt in dat een andere gemeente beschermd wonen inkoop bij een aanbieder en dat gemeenten onderling financiële afspraken hierover maken. Ook na invoering van het woonplaatsbeginsel blijven deze afspraken belangrijk. Met kostenverrekening wordt bedoeld de situatie waarin de landelijke toegankelijkheid zoals vastgelegd in de Wmo 2015 gehandhaafd blijft en de invoering van een objectief verdeelmodel zorgt voor een betere verdeling van de middelen over de gemeenten. In dat geval is de (centrum)gemeente met veel voorzieningen, waartoe de cliënt zich doorgaans wendt, verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan die cliënten. De herkomstgemeente van de cliënt wordt dan geacht gedurende een bepaalde duur (bijvoorbeeld 5 of 7 jaar) mee te betalen aan de voorziening (kostenverrekening). Omdat de herkomstgemeente niet formeel verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen aan de betreffende cliënt, is er geen formele verplichting om mee te betalen. Een daarover af te sluiten convenant tussen gemeenten betekent dat de gemeente zich verplicht om mee te betalen aan een taak, waarvoor zij formeel niet verantwoordelijk is. Dat betekent aantasting van het budgetrecht van de gemeenteraad. Bij het woonplaatsbeginsel is hiervan geen sprake, omdat het budget en de taak in evenwicht zijn.

*Het lid van de **BBB-fractie** verneemt graag hoe de regering de invulling van het woonplaatsbeginsel voor kleine gemeenten concreet voor zich ziet. Kunnen kleine gemeenten hier op een manier aan voldoen die niet ten koste gaat van de mensen die het betreft? Hoe gaat de regering dit waarborgen?*

61

Een deel van de cliënten met psychische problemen zal naar verwachting kunnen worden ondersteund met preventie en ambulante ondersteuning in de gemeente waar zij wonen. Indien dit niet toereikend is, kunnen cliënten gebruik maken van de voorzieningen in de regio. Gemeenten moeten ingevolge het wetsvoorstel samenwerken bij de voorziening voor beschermd wonen.

Alhoewel het lid van de BBB-fractie het principe van «beschermd thuis» ondersteunt, denkt het lid toch dat ook het beschermd wonen nodig zal blijven. Heeft de regering een doorrekening gemaakt van de kosten die het met zich meebrengt als instellingen in alle gemeenten de mogelijkheid van beschermd wonen moeten bieden?

62

Er is geen doorrekening gemaakt van de kosten die het met zich mee zou brengen als alle gemeenten zelf een voorziening voor beschermd wonen zouden hebben. Dit omdat deze situatie niet de beoogde situatie is. Het in het wetsvoorstel vastgelegde woonplaatsbeginsel en de doorcentralisatie van middelen beogen de verantwoordelijkheid en middelen voor beschermd wonen bij elke gemeente neer te leggen voor de eigen inwoners, maar beogen niet dat elke gemeente ook daadwerkelijk voorziet in een voorziening voor beschermd wonen.

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de druk op de lokale woningmarkt wanneer personen uit het beschermd wonen gaan en in de centrumgemeente blijven wonen. Het lid van de BBB-fractie vraagt of er rekening mee is gehouden dat juist in kleine gemeente vaak erg weinig huurwoningen beschikbaar zijn en het dus wellicht nog lastiger is om in een kleine gemeente (niet zijnde een centrumgemeente voor beschermd wonen) een huurwoning te vinden. Is dit in beeld gebracht en is daar rekening mee gehouden bij de keuze voor het woonplaatsbeginsel?

63

Op dit moment ervaren met name de centrumgemeenten, waar voorzieningen voor beschermd wonen zijn, extra druk op de lokale huurwoningmarkt. Met het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen en de decentralisatie van middelen, is het de bedoeling dat geleidelijk alle gemeenten zich inzetten van hun inwoners met psychische problemen, ook op het terrein van sociale huurwoningen. Het gaat daarbij zowel om beschermd wonen alsook en vooral om meer preventie en meer mogelijkheden voor een beschermd thuis. Op die manier kan de burger in een zo vroeg mogelijk stadium en zo veel mogelijk thuis of in de eigen woonplaats worden ondersteund. Met het wetsvoorstel ontstaat voor de gemeente een prikkel voor een goede preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners. De doordecentralisatie van middelen voorkomt instroom in de beschermd wonen voorzieningen in centrumgemeenten.

Van belang is dat er voldoende woonruimte, waaronder sociale huurwoningen en andere woonvormen, beschikbaar zijn. Dat geldt ook al in de huidige situatie voor de mensen die uitstromen uit beschermd wonen, maar wordt versterkt door de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Met de doordecentralisatie van beschermd wonen zal een geleidelijke verschuiving plaatsvinden wat betreft de aard (van beschermd wonen naar beschermd thuis) en de locatie (van centrumgemeenten naar woningen in alle gemeenten) van de benodigde woonruimte. Een deel van de cliënten die nu nog woonruimte in een instelling heeft, zal zelfstandig gaan wonen. Daarvoor zijn zelfstandige woningen nodig.

De regering heeft rekening gehouden met momenteel geringe aantallen huurwoningen in verschillende gemeenten. Hiervoor zet de regering erop in dat alle gemeenten zich inspannen voor voldoende sociale huurwoningen. Met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting beoogt de regering dat gemeenten waar het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad lager is dan het landelijke gemiddelde, maatregelen moeten nemen die erop gericht zijn dat van het totaal aantal te bouwen woningen ten minste 30% bestaat uit sociale huurwoningen. Dat moet er

op termijn toe leiden dat mensen die uitstromen uit een beschermd wonen voorziening meer kansen krijgen op huisvesting in kleinere gemeenten.

Bovendien is de regering voornemens met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten te introduceren waar onder andere mensen die een instelling voor beschermd wonen verlaten als verplichte categorie urgent woningzoekenden worden aangemerkt. Gemeenten hebben na inwerkingtreding van deze wet twee jaar de tijd om tot regionaal afgestemde huisvestingsverordeningen te komen waarin zijn afspraken maken over een evenwichtige verdeling van urgent woningzoekenden met een urgentieverklaring.

3. Probleembeschrijving en doelen van het wetsvoorstel

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat de regering stelt dat er met dit wetsvoorstel een betere spreiding komt van voorzieningen. Dat lijkt ook de grootste motivatie voor deze wetswijziging. Nu zou er in een deel van de centrumgemeenten sprake zijn van overcapaciteit aan voorzieningen voor beschermd wonen en beschermd thuis. Kan de regering dit cijfermatig onderbouwen? Wanneer is er volgens de regering sprake van overcapaciteit?*

64

De huidige voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen alsook de budgetten daarvoor zijn ongelijk gespreid¹², hetgeen slechts zeer beperkt met objectieve kenmerken verklaard kan worden. Een verdeling van de middelen op basis van het ontwikkelde objectieve verdeelmodel leidt tot een geleidelijke maar wezenlijke verschuiving van de budgetten per regio.¹³ Binnen de regio's zijn de meeste voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen geconcentreerd in een beperkt aantal gemeenten, veelal centrumgemeenten. Er is sprake van overcapaciteit in een gemeente c.q. een regio indien er meer capaciteit aanwezig is dan de lokale respectievelijk de regionale vraag.

Hoofddoel van het wetsvoorstel is overigens niet een betere spreiding van beschermd wonen, maar het bevorderen van meer preventie en ambulante ondersteuning thuis of in de eigen woonplaats van de cliënt.

Ook geeft de regering aan dat het feit dat beschermd wonen door centrumgemeenten voor de hele regio wordt uitgevoerd, leidt tot het ontbreken van een prikkel voor andere gemeenten om eigen beleid te voeren en te zorgen voor lokale voorzieningen. Interpretieren de leden van de D66-fractie dit goed dat dat elke van de 342 gemeenten een voorziening voor beschermd wonen moeten hebben? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? In hoeverre is dit nu al het geval?

65

Het is niet de bedoeling – en qua schaal ook niet mogelijk – dat in alle gemeenten een voorziening voor beschermd wonen wordt gerealiseerd. Op dit moment beschikt een beperkt aantal gemeenten over voorzieningen voor beschermd wonen, veelal de centrumgemeenten. Het wetsvoorstel heeft als doel de transitie van beschermd wonen naar preventie en ondersteuning van mensen in de thuissituatie in alle

¹² Onderzoekverantwoording – Herijking gemeentefonds sociaal domein | Rapport | rijksoverheid.nl, p. 18 en 248 e.v.

¹³ Onderzoekverantwoording – Herijking gemeentefonds sociaal domein | Rapport | rijksoverheid.nl, zie figuur 88 op p. 274.

gemeenten. Waar dit specialistische voorzieningen vraagt voor bijvoorbeeld beschermd wonen, zullen gemeenten samen kunnen werken voor het beschikbaar stellen van deze voorzieningen. Voor de bestaande ongelijke spreiding van beschermd wonen verwijs ik naar het vorige antwoord.

Als reden voor de spreiding over meerdere gemeenten voert de regering aan dat wanneer cliënten uitstromen, zij vaak in de gemeente blijven wonen waar de voorziening gevestigd is. De leden van de D66-fractie zien hier graag een cijfermatige onderbouwing van. Bovendien willen zij benadrukken dat deze argumentatie uitgaat van een groep mensen als last, die over zoveel mogelijk gemeenten verdeeld moeten worden. Dat sluit wat deze leden betreft niet aan bij de uitgangspunten van commissie Dannenberg.

66

In onderzoek is geconstateerd dat mensen die uitstromen uit beschermd wonen vaak in de gemeente blijven wonen waar de instelling is gevestigd en waar ze een (nieuw) sociaal netwerk hebben opgebouwd.¹⁴ Het onderzoek is gebaseerd op interviews en bevat geen cijfermatige onderbouwing. Nadrukkelijk is niet bedoeld dat deze bewoners als «last» voor de betreffende gemeente moeten worden gezien, maar het streven naar meer preventie en beschermd thuis in alle gemeenten, zou de zware wissel die thans op de (sociale) woningmarkt van met name de centrumgemeenten wordt getrokken, echter aanmerkelijk verlichten.

De regering schrijft dat er een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) wordt afgesloten tussen cliënt, gemeenten, instelling en woningcorporaties. Is deze norm bindend voor alle gemeenten? Kunnen cliënten rechten ontlenen aan de NvO?

67

De Norm voor Opdrachtgeverschap (hierna: NvO) betreft niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken tussen gemeenten op het terrein van jeugd en het terrein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De NvO is in de algemene vergadering van 10 juni 2020 van de VNG vastgesteld. De VNG zet zich ervoor in dat alle leden zich aan de afspraak houden en heeft een dashboard ingericht waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe regio's uitvoering geven aan de afspraken uit de NvO. Daar waar regio's achterlopen, bieden de regioadviseurs van het platform sociaal domein ondersteuning. Indien nodig volgt bestuurlijke opschaling volgens de door gemeenten vastgestelde escalatieladder. Er is ook een commissie voor geschillen tussen gemeenten onderling en geschillen tussen gemeenten en zorgaanbieders ingesteld. Uitgangspunt hierbij is dat een gang naar de rechter zoveel mogelijk voorkomen kan worden. Cliënten kunnen niet direct rechten ontlenen aan de NvO, het betreft regionale samenwerkingsafspraken tussen gemeenten. Een cliënt kan wel bezwaar maken en beroep instellen tegen een beschikking.

Is het juridisch toegestaan en in overeenstemming met sociale grondrechten en mensenrechten om aan het verstrekken van woonruimte de voorwaarde te stellen dat een cliënt na uitstroom naar een zelfstandige huurwoning nog een bepaalde periode begeleiding accepteert?

68

¹⁴ Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 124, bijlage «Praktijktoets De cliënt (de)centraal», pagina 22.

Een gemeente mag afspraken koppelen aan de voorzieningen die zij verstrekken en de toeleiding naar een woning in de regio. Dit gebeurt met instemming van de betreffende cliënt.

Ook hebben genoemde leden vragen over of er voldoende woonruimte zal zijn. Wat gebeurt er als er onvoldoende passende en betaalbare woningen beschikbaar zijn voor de uitstromende cliënten? Kan het in gevallen voorkomen dat cliënten dan langer in de voorziening beschermd wonen blijven?

69

Zowel in de huidige als in de beoogde situatie is het mogelijk dat er onvoldoende passende en betaalbare woningen beschikbaar zijn voor de uitstromende cliënten. Veelal betekent dit dat mensen, die eraan toe zijn om weer zelfstandig te gaan wonen, langer dan noodzakelijk en wenselijk in de instelling voor beschermd wonen moeten blijven wonen. In het kader van het wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting is het voornemen om mensen die uitstromen uit beschermd wonen voorrang te verlenen bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Dit moet eraan bijdragen dergelijke situaties te voorkomen.

Er kan onduidelijkheid ontstaan tussen gemeenten over of «klassiek» beschermd wonen of een tussenvorm de meest passende voorziening is. Door de vormgeving van het woonplaatsbeginsel ligt de verantwoordelijkheid voor deze voorziening namelijk niet altijd bij één college. Hoe schat de regering dit risico in?

70

De wettelijke definitie van beschermd wonen blijft ongewijzigd. Het is dus niet zo dat door de vormgeving van het woonplaatsbeginsel een onderscheid of onduidelijkheid ontstaat tussen «klassiek» beschermd wonen en «tussenvormen». Beschermd wonen betreft het wonen in een accommodatie van een instelling waarbij het onderdak door de instelling wordt verzorgd; daar staat dan ook een eigen bijdrage tegenover. Woonvormen waarin de cliënt huur betaalt (ook wel aangeduid als tussenvormen) betreft geen beschermd wonen in de zin van de Wmo 2015. In de praktijk wordt losser met het begrip wonen omgegaan en worden tussenvormen soms ook als beschermd wonen betiteld.

In het huidige uitvoeringssysteem ligt de (door regiogemeenten gedelegeerde) verantwoordelijkheid voor beschermd wonen bij de centrumgemeenten en zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor (ambulante) tussenvormen voor de eigen inwoners. Op basis van het woonplaatsbeginsel wordt juist de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners, ongeacht of ze behoefte hebben aan beschermd wonen of aan tussenvormen, bij één en hetzelfde college gelegd. Zowel in de huidige als de toekomstige situatie bestaat het potentiële risico dat gemeenten met weinig tussenvoorzieningen zouden kunnen proberen cliënten door te verwijzen naar gemeenten die over (veel) tussenvoorzieningen beschikken. De VNG zal in het kader van de werkagenda Beschermd thuis bezien in hoeverre nadere afspraken tussen gemeenten hierover nodig zijn.

Dit risico is eveneens onderkend in het rapport van Beschermd thuis uit 2022 (pagina's 41–42). In dit rapport zijn niet-wettelijke waarborgen geopperd, zoals uitbreiding van de NvO. Zijn deze suggesties opgevolgd?

71

Door de VNG is al een Richtlijn tussenvormen opgesteld.¹⁵ Zowel in de huidige als de toekomstige situatie bestaat het potentiële risico dat gemeenten met weinig tussenvoorzieningen zouden kunnen proberen cliënten door te verwijzen naar gemeenten die over (veel) tussenvoorzieningen beschikken. De VNG zal, mede op basis van de suggesties in het rapport «een stelsel dat helpt», in het kader van de werkagenda Beschermd thuis bezien in hoeverre nadere afspraken tussen gemeenten hierover nodig zijn.

Ook vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre dit wetsvoorstel aansluit bij al het huidig beleid omtrent wonen en zorg? In hoeverre wordt beschermd wonen vervat in regiobeelden (in het kader van het programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen)? In hoeverre worden ambulante ondersteuning en voorzieningen meegenomen in deze regiobeelden?

72

Ik ga ervan uit dat met regiobeelden de woonzorgvisies worden bedoeld. In het kader van het WOZO-programma wordt de bouwopgave voor ouderen per provincie en per gemeente vastgelegd. Het wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting voorziet in het opstellen door gemeenten van integrale woonzorgvisies, die opgaan in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Gemeenten moeten hierbij voor verschillende aandachtsgroepen, waaronder ouderen en de doelgroep van beschermd wonen, de woon- en zorgbehoefte in kaart brengen en kijken of dit overeen komt met het aanbod aan ondersteuning en voorzieningen.

De voorgenoemde leden zien dat de ontwikkeling van ambulante ondersteuning achterblijft. Hoe gaat de regering meer ondersteuningsmogelijkheden realiseren voor cliënten met een EPA?

73

In het wetsvoorstel wordt vooral gesproken over de doelgroep beschermd wonen, waar cliënten met een EPA onderdeel van uit kunnen maken. Met de invoering van het woonplaatsbeginsel en de gelijktijdige doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen worden regiogemeenten in staat gesteld te werken aan de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis en ontstaat er een prikkel voor gemeenten om meer te investeren in preventie en ambulante begeleiding. EPA-cliënten maken daarnaast ook gebruik van de Zvw en de Wlz.

Rijk en gemeenten hebben besloten dat het budget voor beschermd wonen (circa € 1.5 miljard) over alle 342 gemeenten verdeeld moet worden. Omdat dit klaarblijkelijk onlosmakelijk verbonden zou zijn met de visie van de commissie Dannenberg. De voorzitter van de commissie Dannenberg, de heer Dannenberg, heeft in het rondetafelgesprek van 17 april 2023 aangegeven, dat het advies en de visie gezien moeten worden in de context van 2015. Op dat moment was het voornemen van het kabinet om te komen tot gemeenten van minimaal 100.000 inwoners. In 2025 zou het niveau van 100 tot 150 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners bereikt moeten zijn. In het advies is nadrukkelijk gesteld (pagina 36) dat een regionaal schaalniveau vereist is. De leden van de D66-fractie zien graag een reactie op de vraag waarom, gezien de inhoud van het advies en de toelichting van de heer Dannenberg, er sprake is van een «onlosmakelijke verbondenheid» tussen het verdelen van het budget naar alle 342 gemeenten en de visie van de commissie Dannenberg qua schaalgrootte voor de uitvoering van beschermd wonen.

¹⁵ <https://vng.nl/publicaties/richtlijn-regionale-afspraken-tussenvormen-beschermd-wonen>

74

Ten tijde van het advies van de Commissie Dannenberg, dat in 2015 is uitgebracht, waren er inderdaad plannen voor de opschaling van gemeenten die uiteindelijk in die vorm niet zijn doorgegaan. De opschaling van gemeenten is echter niet een noodzakelijke randvoorwaarde voor het wetsvoorstel en wordt ook niet in het advies genoemd. De heer Dannenberg heeft in het rondetafelgesprek van 17 april 2023 en recent in een artikel in Binnenlands bestuur¹⁶ over het rondetafelgesprek bepleit dat voor de implementatie van het advies van de commissie Dannenberg de invoering van het woonplaatsbeginsel en de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten onverminderd nodig is. In het advies wordt bepleit dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de eigen inwoners en daar ook de middelen voor ontvangen, terwijl tevens wordt gewezen op het belang van samenwerking tussen gemeenten op een regionale schaal. In het wetsvoorstel wordt zowel deze verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners als de verplichting tot samenwerking tussen gemeenten nader geregeld.

Waarom is niet gekozen om de financiële verdeling (van historisch verdeelmodel naar objectief verdeelmodel) los te koppelen van het woonplaatsbeginsel? Daarmee wordt het risico dat AEF 2020¹⁷ beschrijft (dat een centrumgemeente wordt belast met veel cliënten uit andere gemeenten) afgedekt.

75

De invoering van een objectief verdeelmodel is niet goed denkbaar zonder de invoering van het woonplaatsbeginsel. Uitgangspunt van het objectief verdeelmodel is dat de middelen op basis van objectieve maatstaven worden verdeeld over gemeenten zodat deze gemeenten kunnen zorgen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Een objectief verdeelmodel leidt tot financiële herverdeel-effecten tussen gemeenten in vergelijking met het huidige historisch verdeelmodel¹⁸. Zonder gelijktijdige invoering van het woonplaatsbeginsel zullen cliënten, gelet op de huidige landelijke toegankelijkheid, een beroep blijven doen op (centrum-)gemeenten met veel voorzieningen voor beschermd wonen. Indien in de huidige situatie op basis van de landelijke toegankelijkheid een objectief verdeelmodel wordt ingevoerd, zal dat tot het risico leiden dat deze gemeenten minder middelen ontvangen, namelijk alleen voor de eigen inwoners. Een objectief verdeelmodel – gericht op zorgen voor de eigen inwoners conform het woonplaatsbeginsel – moet zich verhouden tot de taak van gemeenten, namelijk het zorgen voor de eigen inwoners. Of deze wijze wordt voorkomen dat centrumgemeenten de kosten van beschermd wonen van cliënten afkomstig uit andere gemeenten moeten financieren.

Hoe kan het, zo vragen de leden van de D66-fractie, dat in de doelen van deze wetwijziging zo weinig aandacht is voor de belangen van de doelgroep waar het hier in principale over gaat?

76

In het wetsvoorstel is aangegeven dat het centrale doel de beweging is van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Deze beweging heeft

¹⁶ «Woonplaatsbeginsel is geen risicoloze constructie», E. Dannenberg; <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/woonplaatsbeginsel-geen-risicoloze-constructie>

¹⁷ Rijksoverheid, «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen» (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/06/kostenverrekening-of-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen>).

¹⁸ Onderzoekverantwoording – Herijking gemeentefonds sociaal domein | Rapport | rijksoverheid.nl, zie figuur 88 op pagina 274.

breed maatschappelijk draagvlak. Dat betekent dat er meer mogelijkheden voor cliënten worden gecreëerd om thuis te blijven wonen, met passende ondersteuning, waardoor het beroep op beschermd wonen zal afnemen. Deze uitbreiding van de mogelijkheden om thuis dan wel in de eigen woonplaats te blijven wonen is in het belang van de doelgroep. Het bredere palet aan voorzieningen schept meer mogelijkheden voor individueel maatwerk.

*De leden van de **PVV-fractie** lezen dat de afspraak gemaakt is om de samenwerking tussen gemeenten met betrekking tot de inkoop van beschermd wonen nader wettelijk te regelen. Genoemde leden wijzen erop dat samenwerking tussen gemeente in de praktijk lastig gerealiseerd wordt. Op welke manier gaat de regering ervoor zorgen dat deze inkoop samenwerking van de grond komt en gespecialiseerde voorzieningen niet verdwijnen?*

77

In het wetsvoorstel wordt de samenwerking tussen gemeenten nader geregeld. Allereerst worden gemeenten opgedragen om bij beschermd wonen samen te werken. Daarbij bestaat de verplichting om beschermd wonen gezamenlijk in te kopen als dat vanwege de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is. Dat kan bijvoorbeeld spelen bij schaarse, specialistische vormen van beschermd wonen. Ten derde kunnen, als stok achter de deur, bij AmvB vormen van beschermd wonen worden aangewezen die gemeenten verplicht gezamenlijk in te kopen, alsook gebieden waarbinnen die vormen van beschermd wonen gezamenlijk moeten worden ingekocht. In het najaar 2023 is in het dashboard NvO de stand van zaken rond de inkoop van beschermd wonen gemeten. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle gemeenten beschermd wonen gezamenlijk inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen.

In verband met de continuïteit van de vijf (zeer) specialistische vormen van beschermd wonen, die thans door vijf landelijke instellingen worden aangeboden, is tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat deze landelijk zullen worden georganiseerd door de VNG. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van een zogenaamd Landelijk Transitie Arrangement, waarmee in het kader van de Jeugdwet al veel ervaring is opgedaan. Gemeenten hebben ook onderling, in het kader van de NvO, afspraken gemaakt over regionale samenwerking.

Ook de Raad van State geeft aan dat het een reëel risico is dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. Hoe gaat de regering voorkomen dat specialistische voorzieningen voor beschermd wonen zullen verdwijnen?

78

Inmiddels is er duidelijkheid over de benodigde financiën en de VNG staat achter het nieuwe objectieve verdeelmodel en het ingroepad. In het antwoord op de vorige vraag is aangegeven welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de beschikbaarheid van specialistische voorzieningen in het gedrang komt. In het najaar 2023 is in het dashboard NvO de stand van zaken rond de inkoop van beschermd wonen gemeten. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle gemeenten beschermd wonen gezamenlijk inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen. Vooralsnog is er overigens vooral sprake van een toename van het aantal cliënten beschermd wonen dus van afbouw of krimp van instellingen lijkt in het geheel geen sprake. Omdat niet alleen vanuit de Wmo 2015 maar ook vanuit de Wlz en de forensische zorg gespecialiseerde beschermd wonen voorzieningen nodig zijn, wordt de

schaal van de (specialistische) voorzieningen niet alleen bepaald door de vraag vanuit de Wmo 2015.

Op welke wijze en op welke terreinen worden gemeenten door de voorgestelde wetswijziging verplicht om samen te werken voor beschermd wonen?

79

In het eerdere antwoord op de vraag van de PVV fractie hierover is uiteengezet op welke drie manieren in het wetsvoorstel de samenwerking op het terrein van beschermd wonen nader wordt geregeld. Naast een algemene bepaling rond de samenwerking hebben de twee andere bepalingen met name betrekking op de gezamenlijke inkoop van beschermd wonen.

Kan de regering garanderen dat invoering van het woonplaatsbeginsel niet tot een perverse prikkel gaat leiden, vanwege de financiële belangen die gemeenten hebben bij het verstrekken van beschermd wonen?

80

Het is de huidige gescheiden financiering en uitvoering van ambulante ondersteuning en beschermd thuis respectievelijk beschermd wonen die kan zorgen voor een perverse prikkel voor regiogemeenten om niet te investeren in preventie en ondersteuning thuis, maar cliënten door te verwijzen naar centrumgemeenten om daar een aanvraag voor beschermd wonen in te dienen. Wanneer – als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel – de verantwoordelijkheid én financiering voor zowel ambulante ondersteuning als beschermd wonen voor de eigen inwoners in één hand ligt, namelijk bij de woongemeente, worden potentiële afschuifpraktijken zoveel mogelijk voorkomen.

Welke ervaring is opgedaan bij de uitvoering van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet? Zijn discussies over plaatsing in een jeugdzorginstelling tussen gemeenten, niet meer aan de orde geweest sinds de invoering van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet?

81

De ervaring is dat het nieuwe woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet een verbetering is ten opzichte van het oude woonplaatsbeginsel, omdat duidelijker is welke gemeente verantwoordelijk is. In enkele gevallen leidt ook het nieuwe woonplaatsbeginsel tot discussie, met name in zeer complexe gevallen rondom verblijf. Om gemeenten te compenseren voor niet bedoelde financiële effecten wordt een SPUK (specifieke uitkering) ingericht. De SPUK zal gemeenten compenseren voor de jaren 2022 en 2023. Deze compensatie kunnen gemeenten in 2024 aanvragen. Daarna zal de SPUK worden geëvalueerd en op basis daarvan wordt een besluit genomen of er voor de jaren 2024 en later nog compensatie noodzakelijk is en op welke wijze dit vorm zal worden gegeven door bijvoorbeeld verlenging van de SPUK. Ik wijs erop dat het woonplaatsbeginsel bij beschermd wonen, anders dan bij de Jeugdwet, geleidelijk wordt ingevoerd. Het geldt alleen voor nieuwe cliënten, zodat de complexe migratie van bestaande cliënten niet aan de orde is.

De leden van de PVV-fractie willen weten waarom een woonplaatsbeginsel de beste oplossing is en niet de kostenverrekening tussen gemeenten.

82

In 2020 zijn in een onderzoek¹⁹ de voor- en nadelen van beide opties uitgebreid onderzocht. Het wettelijk regelen van kostenverrekening tussen gemeenten stuit op het bezwaar dat daarmee het beginsel van de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Het alternatief om kostenverrekening via een convenant tussen gemeenten te regelen vereist allereerst (blijvende) instemming van alle gemeenten en betekent ook aantasting van het budgetrecht van de gemeenteraad. De variant van kostenverrekening is daarom niet wenselijk. Doorslaggevend voor Rijk en gemeenten is de overweging dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning, zoals bedoeld in de toekomstvisie van de Commissie Dannenberg.

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat met deze wijziging wordt beoogd dat een prikkel bij gemeenten gaat ontstaan om meer te doen aan preventie en alternatieven voor beschermd wonen. Zij vragen of deze wijziging daadwerkelijk die prikkel gaat tweebrengen. Gemeenten ontvangen namelijk al vanuit de Wmo 2015 een budget voor preventie en ambulante begeleiding. Wat is volgens de regering de reden dat dit huidige budget nog onvoldoende een prikkel geeft om in deze zaken te investeren en goed te organiseren?*

83, 84

Met de invoering van de Wmo 2015 in 2015 is juist een prikkel voor preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners beoogd en zijn AWBZ-middelen – met een korting – aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer 2 miljard euro voor de begeleiding van alle doelgroepen op grond van de Wmo 2015, waaronder mensen met psychische problemen. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer 1,4 miljard euro; bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan centrumgemeenten verstrekt en niet aan alle gemeenten. Om deze reden ontbreekt voor regiogemeenten voor deze specifieke doelgroep de prikkel om ambulante voorzieningen te treffen. Op basis van het wetsvoorstel worden gemeenten – naast de bestaande verantwoordelijkheid voor ambulante ondersteuning – ook verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Gemeenten ontvangen hiervoor dan ook de bijbehorende middelen. Het gaat dus niet alleen om een prikkel tot het treffen van ambulante voorzieningen, maar ook om het regelen van de integrale verantwoordelijkheid van gemeenten voor de eigen inwoners, ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben.

Daarnaast hebben een deel van de niet-centrumgemeenten te maken met kleine inwoneraantallen. De verwachting is dat in deze gemeenten maar slechts een handvol mensen aanspraak zal maken op beschermd wonen. De leden van de SP-fractie denken dat het in ieder geval bij deze gemeentes niet zal leiden tot een grote prikkel om meer in te zetten op preventie en alternatieven voor beschermd wonen. Hoe ziet de regering de ontwikkeling van «beschermd wonen» naar een «beschermd huis» in deze kleine gemeenten voor zich?

85

De bedoeling van het wetsvoorstel is dat gemeenten straks verantwoordelijk zijn voor de eigen inwoners, ongeacht of deze behoefte hebben aan ambulante of intramurale ondersteuning. Het is niet de bedoeling dat in alle gemeenten een voorziening voor beschermd wonen wordt gerealiseerd. In gemeenten met minder inwoners zal naar verwachting ook niet

¹⁹ Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG): *Onderzoek specialistische vormen van beschermd wonen. Een passende plek voor een specifieke behoefte*, 27 november 2020.

altijd de schaal aanwezig zijn voor een voorziening voor beschermd wonen. Het wetsvoorstel heeft als doel de transitie naar preventie en ondersteuning van mensen in de thuissituatie in alle gemeenten. Waar dit specialistische voorzieningen vraagt voor bijvoorbeeld beschermd wonen, zullen gemeenten samen kunnen werken voor het beschikbaar stellen van deze voorzieningen. Als het gaat om preventie, ambulante ondersteuning en woningen voor deze doelgroep wordt van alle gemeenten inzet voor de eigen inwoners verwacht.

Verder lezen de leden van de SP-fractie dat de ongelijke spreiding van de voorzieningen voor beschermd wonen een probleem is. Kan de regering uitleggen of deze ongelijke spreiding volledig veroorzaakt wordt doordat de uitvoering van beschermd wonen nu nog bij centrumgemeenten ligt? Zijn er mogelijk ook andere oorzaken die deze ongelijke spreiding verklaren? Zo ja, moet ongelijke spreiding altijd als iets negatiefs worden gezien?

86

De oorzaak voor de ongelijke spreiding van de voorzieningen voor beschermd wonen, ligt niet in de uitvoering van beschermd wonen door de centrumgemeenten. De ongelijke spreiding dateert al van vóór de invoering van de Wmo 2015, toen instellingen voor beschermd wonen vaak werden gebouwd in de nabijheid van in centrumgemeenten aanwezige GGZ-instellingen. Cliënten konden na een behandeling in een GGZ-instelling dan verder herstellen in een instelling voor beschermd wonen. Ook cliënten uit een andere setting, zoals jeugdzorg, detentie, opvang, verhuisden steeds vaker naar instellingen voor beschermd wonen.

In het kader van het beleid rond beschermd wonen en de programma's IZA en GALA is het streven dat mensen zoveel mogelijk een eigen (t)huis hebben waar zij ambulante zorg en ondersteuning kunnen ontvangen. Beschermd wonen blijft ook in de toekomst noodzakelijk, maar naar verwachting minder dan nu en van kortere duur. Van belang is dat de spreiding van beschermd wonen aansluit bij de wensen van de cliënten en van een goede hulpverleningsketen. In dat kader is een niet gelijke spreiding – zeker bij de schaarse en meer specialistische vormen – niet per se als negatief te beschouwen.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat wanneer cliënten uitstromen uit beschermd wonen, zij vaak in de gemeente blijven waar de voorziening is gevestigd en waar zij een sociaal netwerk hebben opgebouwd. Dit betekent, zo lezen zij, dat die gemeenten dan ook belast worden ten aanzien van de lokale woningmarkt, uitkeringen en ambulante ondersteuning. Maar is dat nu net niet het principe van de Wmo 2015? Dit geldt toch ook voor andere vormen van voorzieningen binnen de Wmo en is toch inherent aan de decentralisatie?

87

Bij uitstroom uit de instelling van beschermd wonen is het van belang dat de cliënt op een plek gaat wonen, waar de kans op verder herstel het grootst is. Het sociaal netwerk kan daar een belangrijke rol in spelen en dat zal, zeker bij langdurig verblijf, meermalen in de gemeente zijn waar de verblijfsinstelling is gevestigd. De gemeente waar de cliënt gaat wonen is inderdaad verantwoordelijk voor de participatievoorzieningen van de cliënt. Door het beleid gericht op waar mogelijk thuis wonen met ambulante begeleiding zal opname in beschermd wonen minder nodig zijn en zullen dus minder mensen uitstromen vanuit beschermd wonen, zodat met name de centrumgemeenten waar veelal de instellingen staan, minder worden belast. Doel is dat alle gemeenten zich ook inspannen

voor woningen voor de doelgroep en niet voornamelijk centrumgemeenten.

Voor welke andere wijze van verdeling van middelen zou gekozen kunnen worden als alternatief voor voorliggende wetsvoorstel?

88

Op dit moment is er een verdeling op historische basis (op basis van het aanbod in de AWBZ voorheen) die statisch is. Daarnaast is er het voorgestelde objectief verdeelmodel waar er wel een logische verhouding is tussen het verdeelmodel (op basis van objectieve kenmerken van – de inwoners van – een gemeente) en de opgave van de gemeente (op basis van het woonplaatsbeginsel, ofwel de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners). Invoering van een objectief verdeelmodel met behoud van de huidige landelijke toegankelijkheid (dus zonder invoering woonplaatsbeginsel) lijkt mij niet goed denkbaar en zou gemeenten met veel instellingen voor beschermd wonen in financiële problemen kunnen brengen. Een andere verdeling van de middelen dan een objectief verdeelmodel is evenmin goed denkbaar.

Waarom is het wel mogelijk iedere gemeente verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de Wmo, maar niet om daarin tevens preventie van problemen rond maatschappelijke opvang op te nemen, zeker gezien de akkoorden die op preventiegebied zijn afgesloten, zoals het Nationale Preventieakkoord, waarin nu ook mentale gezondheid is opgenomen. Gemeenten zouden maatschappelijke opvang -preventie toch in de lokale preventieakkoorden kunnen opnemen?

89

Op dit moment investeren gemeenten op verschillende manieren in preventie voor mensen met psychische en psychosociale problematiek. De regering heeft – samen met gemeenten en andere partijen – diverse programma's en trajecten opgestart waarin preventie van problemen een belangrijke rol speelt, zoals het Nationale Preventieakkoord en het Nationaal Actieplan Dakloosheid. Voor mensen met een behoefte aan beschermd wonen geldt echter dat regiogemeenten een beperkte prikkel hebben om te investeren in preventieve, ambulante voorzieningen, omdat alleen centrumgemeenten zorgen voor passend ondersteuningsaanbod voor deze groep en zij ook alleen de middelen daarvoor ontvangen.

Deze leden vragen waarom niet meer gedacht wordt aan het voorkomen van instroom door het aanbod aan preventie en ondersteuning uit te breiden. In elke wijk, elk dorp raken mensen ontregeld en daar zou toch al beter moeten worden geïntervenieerd? Waarom is dat geen onderdeel van gemeentelijk Wmo-beleid?

90

Gemeenten investeren op verschillende manieren in preventief aanbod. Specifiek voor de doelgroep waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft is de prikkel om te investeren in preventie echter beperkt aanwezig, omdat alleen centrumgemeenten zorgen voor passend ondersteuningsaanbod voor deze groep en zij ook alleen de middelen daarvoor ontvangen.

Genoemde leden lezen dat de voorzieningen voor beschermd wonen ongelijk verspreid zijn en waren over regio's en over gemeenten en dat een betere spreiding van belang is. In alle regio's wonen gemiddeld 1,30 mensen op de 1.000 inwoners in beschermd wonen. Welke spreiding moet volgens de regering tot stand gebracht worden? Waarop wordt de aannahme gebaseerd dat ingezetenen van Nederland vanwege de ongelijke spreiding van voorzieningen, in een andere

gemeente beschermd wonen aanvragen dan waar zij wonen? Is het niet zo dat mensen met EPA een beschermd wonen voorziening aanvragen die de beste kans op herstel biedt, ongeacht de locatie van de voorziening?

91

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan, dat zal vanwege de benodigde schaal niet mogelijk zijn. De spreiding van voorzieningen voor beschermd wonen is voor een belangrijke mate historisch gegroeid en vanaf 2015 mede bepaald door het feit dat alleen centrumgemeenten middelen ontvangen voor de doelgroep. Het huidige historisch verdeelmodel leidt ertoe dat sommige regio's te veel en andere te weinig middelen ontvangen om te zorgen voor een passend aanbod voor de mensen uit de regio. In dat geval zal de cliënt er menigmaal voor kiezen om beschermd wonen aan te vragen in een regio waar wel plek is, ook al is dat niet de beste plek voor zijn of haar herstel. Het is aan gemeenten om te bezien wat een goede spreiding van beschermd wonen is gelet op de behoefte. Het beleid heeft echter niet als belangrijkste doel de spreiding van beschermd wonen maar de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Bij beschermd thuis kan wel van alle gemeenten worden verwacht dat zij zich inspannen voor meer preventie, ambulante voorzieningen en woningen voor de doelgroep. Voor een deel van de doelgroep kan beschermd thuis de beste kans op herstel bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de voormalig ambulante Awbz-middelen door de gemeenten worden ingezet ten behoeve van mensen met EPA. Hebben gemeenten hiervan preventieve voorzieningen opgebouwd, zoals wijkteams, huiskamers, herstelacademies en inloopcentra? Welke (andere) voorzieningen gaan de regiogemeenten opbouwen wanneer zij middelen uit het budget voor beschermd wonen ontvangen?

92

Met de invoering van de Wmo 2015 is een prikkel voor preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners beoogd en zijn AWBZ-middelen – met een korting – aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer 2 miljard euro voor de begeleiding van alle doelgroepen van de Wmo 2015, waaronder mensen met psychische problemen. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer 1,4 miljard euro, bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan centrumgemeenten verstrekt en niet aan alle gemeenten. Om deze reden ontbreekt bij regiogemeenten voor deze specifieke doelgroep de prikkel en de middelen om ambulante voorzieningen te treffen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over soepel op- en afschaalbare ambulante begeleiding, preventie en woningen en een goede verbinding met andere participatievoorzieningen van de gemeente voor een zo integraal mogelijke oplossing van de problemen van een cliënt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met dit wetsvoorstel de inclusiviteit nu werkelijk verbeterd zal worden en zo ja, waarom de regering die mening is toegedaan.

93

Het wetsvoorstel is slechts een onderdeel van het beleid dat is gericht op de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis. De doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten en de invoering van een objectief verdeelmodel zijn twee andere belangrijke instrumenten. De combinatie van instrumenten die het mogelijk maken dat cliënten niet meer noodzakelijkerwijze moeten verhuizen naar de locatie

waar ondersteuning aanwezig is maar dat de ondersteuning naar de cliënt wordt gebracht, heeft een positieve invloed op het stimuleren van een inclusieve samenleving. Het kunnen blijven wonen in de eigen woning, dichtbij het sociale netwerk, betekent behoud van de autonomie en betere kansen op herstel en (weer) kunnen meedoen aan de samenleving voor een aantal cliënten. In die zin draagt het wetsvoorstel bij aan een inclusieve samenleving, zoals ook beoogd in het advies van de Commissie Dannenberg.

Zij menen dat het er om gaat dat ook kleine gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor deze groep mensen. Als kleine gemeenten middelen krijgen om sociale voorzieningen en basis beter te regelen zou er dan tot meer preventie en minder instroom gekomen kunnen worden? Waarom wordt niet meer ingezet op lokaal welzijnsbeleid? Waarom worden de mogelijkheden die er nu al zijn binnen de Wmo niet beter gebruikt, en waarom wordt er niet voor gezorgd dat gemeenten doen wat ze vanuit Wmo nu al moeten doen? Waarom wordt er niet beter op toegezien dat de landelijke toegang wordt nageleefd en waarom wordt de regionale samenwerking niet versterkt?

94

Kleinere (regio-)gemeenten beschikken nu niet over de middelen om de doelgroep beschermd wonen te ondersteunen; alleen de 43 centrumgemeenten beschikken over deze middelen. Indien alle gemeenten verantwoordelijk worden voor ondersteuning van inwoners met psychische problemen, ongeacht of het om ambulante of intramurale ondersteuning gaat, en daar ook de middelen voor krijgen kan de verantwoordelijkheid niet meer worden afgeschoven naar centrumgemeenten. Gemeenten hebben dan een prikkel om in te zetten op preventie en ambulante ondersteuning voor de eigen inwoners, die thans ontbreekt. Een verbeterde uitvoering van beschermd wonen voor wat betreft de huidige landelijke toegankelijkheid draagt niet bij aan de belangrijkste doelstelling, namelijk dat alle gemeenten zich gaan inzetten voor de transitie naar meer beschermd thuis.

Hoe zou wettelijk geregeld kunnen worden dat de leefwereld van de cliënt centraal moet staan in plaats van de bestuurlijke organisatie?

95

Graag onderschrijf ik dat de leefwereld van de cliënt centraal moet staan en niet de bestuurlijke organisatie of het huidige aanbod van ondersteuning. Uitgangspunt van de decentralisaties in 2015 was het bijebrengen van de diverse participatievoorzieningen bij gemeenten, waaronder beschermd wonen en ambulante begeleiding, zodat de gemeente op deze wijze een breed palet aan voorzieningen – en de middelen daarvoor – heeft om cliënten zo integraal mogelijk te helpen, op basis van individueel maatwerk. Als tijdelijke constructie is toen gekozen voor uitvoering van beschermd wonen – inclusief de middelen daarvoor – door centrumgemeenten. De Commissie Dannenberg heeft geadviseerd om de middelen voor beschermd wonen door te decentraliseren naar alle gemeenten zodat deze een breed palet aan ambulante en intramurale voorzieningen voor hun inwoners kunnen creëren, dat aansluit bij de individuele leefwereld van de cliënt.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat doel van het invoeren van het woonplaatsbeginsel is, dat een basisprincipe wordt gehanteerd dat bij de verstrekking van beschermd wonen «de beste plek voor de cliënt voor herstel» het uitgangspunt is, en dat kan zowel in de gemeente zijn waar de cliënt zijn woonadres heeft als in een andere gemeente. Welke gemeente neemt het besluit tot het verstrekken van een voorziening beschermd

wonen? Welke waarborg heeft een cliënt dat zijn of haar voorkeur wordt gevolgd? Wat is de inspraak van de cliënt en hoeveel zeggenschap is er? Op welk moment vindt overleg plaats en met wie om «de beste plek voor de cliënt voor herstel» vast te stellen?

96

De gemeente waar de cliënt ingevolge het woonplaatsbeginsel zijn woonadres heeft, beslist of de cliënt in aanmerking komt voor een voorziening voor beschermd wonen. Alvorens op de aanvraag een beslissing te nemen, is de gemeente gehouden onderzoek te verrichten naar de hulpvraag van de cliënt, waarbij tevens moet worden onderzocht wat de beste plek van herstel is, daarbij rekening houdend met de wensen en voorkeuren van de cliënt. Met het oog op de inspraak van de cliënt is de gemeente wettelijk verplicht de cliënt te wijzen op het recht zich bij de aanvraag te laten ondersteunen door een onafhankelijk cliëntondersteuner. De wensen van de cliënt wegen uiteraard zwaar mee, maar de gemeente is niet verplicht de voorkeuren van de cliënt te volgen. Zo zou de gemeente in afwijking van de wens van een cliënt kunnen oordelen dat het voor het herstelproces verstandig is in een andere gemeente te herstellen, bijvoorbeeld vanwege het afstand kunnen nemen van een negatief sociaal netwerk (drugs, criminaliteit etc.). In de beschikking van de gemeente wordt vastgelegd wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt. Tegen de beslissing van de gemeente kan door de cliënt bezwaar worden gemaakt.

Als de beste plek voor herstel in een instelling in een andere gemeente ligt, treedt de gemeente met die gemeente – in het kader van de overlegbepaling van de NvO – in contact. Indien laatstgenoemde gemeente het niet eens is met plaatsing van de cliënt in de gemeente en overleg niet leidt tot overeenstemming, is de gemeente die op basis van het woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen, verantwoordelijk om de knoop door te hakken.

Op welke wijze is aangetoond dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning?

97

Zowel op basis van de analyse van de Commissie Dannenberg als uit latere onderzoeken is gebleken dat er thans geen prikkel is voor alle gemeenten om te zorgen voor lokale, ambulante ondersteuning. Dat heeft enerzijds ermee te maken dat alleen de 43 centrumgemeenten beschikken over de middelen voor (de doelgroep) beschermd wonen, anderzijds dat de regiogemeenten ook niet verantwoordelijk zijn dan wel zich verantwoordelijk voelen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners, de uitvoering daarvan geschiedt immers door de centrumgemeenten. Het wetsvoorstel vormt niet alleen een prikkel, maar legt ook formeel de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners, ongeacht of deze ambulante of intramurale ondersteuning behoeven, bij de gemeente. De gemeente kan zich daaraan niet onttrekken.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen dat de regering een betere spreiding over het land wil van de voorzieningen voor beschermd wonen. Welke spreiding moet volgens de regering tot stand gebracht worden? Hoeveel mensen per 1.000 inwoners zou de norm moeten zijn? Waarop baseert de regering de aanname dat vanwege de ongelijkheid van voorzieningen, mensen in een andere gemeente beschermd wonen aanvragen dan waar zij zelf wonen?*

98

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan. Evenmin is het de

bedoeling om voor te schrijven in welke gemeente een voorziening voor beschermd wonen zou moeten staan. Dat geldt ook voor de vraag wat de noodzakelijke schaalgrootte is voor een voorziening voor beschermd wonen. Het is aan gemeenten om dit zelf en in samenwerking met elkaar te bepalen. Juist om deze afwegingen op regionaal niveau te maken, is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten samenwerken op het gebied van beschermd wonen. Hoe deze samenwerking eruit ziet en waar voorzieningen voor beschermd wonen gerealiseerd worden, is aan de gemeenten.

Op dit moment zullen hulpverleners, zoals artsen, maatschappelijk werkers of medewerkers van het Jeugd- of Wmo-loket cliënten logischerwijs verwijzen naar centrumgemeenten waar veelal de voorzieningen staan. Regiogemeenten ontberen thans de middelen om te zorgen voor passende (ambulante) voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen. Voor mensen met psychische problemen woonachtig in regiogemeenten heeft het in de huidige situatie om deze reden weinig zin om in de eigen gemeente een aanvraag in te dienen voor (ambulante) ondersteuning. Ze zijn in feite gedwongen te verhuizen naar de (centrum)gemeente die wel over voorzieningen beschikt. Als de beste plek om te herstellen voor mensen thuis of in de eigen woonplaats is, wordt dat in de beoogde situatie steeds meer mogelijk. Dat strookt ook met het uitgangspunt van de Wmo 2015 dat mensen zoveel mogelijk in de eigen gemeente moeten kunnen worden ondersteund.

Vragen mensen niet juist een bepaalde beschermd wonen-voorziening aan, omdat zij een specifiek aanbod nodig hebben (bijvoorbeeld autisme of een verslaving) of omdat een bepaalde voorziening de beste kans biedt op herstel? Kortom, is niet de ongelijke spreiding, maar juist de inhoudelijke zorgvraag niet de reden dat mensen een beschermd woning aanvragen buiten hun eigen woonplaats?

99

Op dit moment beschikken voornamelijk de 43 centrumgemeenten over voorzieningen voor beschermd wonen. Een cliënt heeft weinig andere mogelijkheden dan zich te wenden tot gemeenten met voorzieningen. Het wetsvoorstel en de doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten heeft tot doel dat er meer ambulante ondersteuning thuis of in de eigen woonplaats mogelijk wordt. Voor cliënten voor wie dit een passende vorm van ondersteuning is, wordt verwacht dat dit positief uitwerkt op herstel en het weer mee kunnen doen aan de samenleving.

Blijft dit niet ook in stand na invoering van het woonplaatsbeginsel? Want ook na invoering van het woonplaatsbeginsel zal niet overal een specifiek type zorg worden aangeboden. Graag zien zij een reflectie van de regering tegemoet.

100

Voor beschermd wonen is evident dat, gelet op de benodigde schaal, dit niet in elke gemeente kan worden aangeboden. Gemeenten hebben aangegeven achter het advies van de Commissie Dannenberg te staan en te willen investeren in de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis». Door het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel en de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen worden ze daartoe ook in staat gesteld. Inzetten op meer preventie en ambulante voorzieningen is in beginsel voor elke gemeente mogelijk. Gemeenten hebben met hun samenwerkingspartners daarvoor ook plannen opgesteld en zijn al bezig met de implementatie, waarbij de ene gemeente al verder is gevorderd dan de andere. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat gemeenten in de regionale samenwerking als meer gelijkwaardige gesprekspartners,

met meer gemeenschappelijke belangen, afspraken maken over een passend palet van voorzieningen in iedere gemeente en in iedere regio. Voorzieningen voor beschermd wonen als onderdeel van dat palet blijven ook in de toekomst nodig, maar naar verwachting in mindere mate dan nu het geval is.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd in hoeverre gemeenten het geld dat zij krijgen (de voormalige ambulante Awbz-middelen) inzetten voor ambulante ondersteuning, bijvoorbeeld voor preventieve voorzieningen zoals wijkteams, huiskamers, herstelacademies en inloopcentra. Wordt dat bijgehouden? Dit geld gaat immers naar alle gemeenten, niet alleen naar centrumgemeenten.

101

Er is geen overzicht per gemeente beschikbaar van de ambulante voorzieningen zoals inloopvoorzieningen, dagbesteding en ambulante begeleiding. Met de invoering van de Wmo 2015 zijn in 2015 de AWBZ-middelen voor ambulante begeleiding – met een korting – aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer 2 miljard euro voor de begeleiding van alle doelgroepen op grond van de Wmo 2015, waaronder mensen met psychische problemen. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer 1,4 miljard euro, bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan centrumgemeenten verstrekt en niet aan alle gemeenten. Om deze reden ontbreekt bij regiogemeenten voor deze specifieke doelgroep de (financiële) prikkel om ambulante voorzieningen te treffen. Via de monitor psychische problematiek zullen ontwikkelingen in het bieden van passende ondersteuning en zorg aan mensen met psychische problematiek (vanuit verschillende wettelijke kaders) in kaart worden gebracht. Deze monitor zal vanaf begin 2024 beschikbaar zijn via www.regiobeeld.nl.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er nu regelmatig discussies zijn tussen gemeenten over wat de beste plek is voor herstel voor een cliënt. Kan de regering aangeven welk percentage cliënten per regio afkomstig is uit een andere regio? Hoe vaak vinden deze discussies plaats? Hoeveel geschillen zijn sinds 2015 door gemeenten voorgelegd aan de VNG commissie geschillen landelijke toegankelijkheid beschermd wonen?

102

Landelijk gezien verhuist ongeveer 14 procent van de cliënten naar een andere regio om beschermd te kunnen wonen, gegevens per regio zijn niet beschikbaar.²⁰ De verwachting is dat naarmate er meer mogelijkheden komen voor ondersteuning thuis of in de eigen gemeente, dit percentage geleidelijk zal dalen.

Er zijn per jaar minder dan vijf geschillen behandeld door de adviescommissie geschillen landelijke toegankelijkheid van de VNG. Er werd veel vaker om advies gevraagd aan deze commissie, waarna gemeenten er samen uit kwamen. De ervaring van de VNG is dat veel discussies ontstaan omdat het kunnen vaststellen van de verantwoordelijke gemeente op dit moment afhangt van de moeilijk te beoordelen «beste plek voor herstel». Er is nog geen zicht op de aantallen die worden voorgelegd aan de nieuwe geschillencommissie die per april 2023 is ingericht en die onafhankelijk van de VNG functioneert.

²⁰ Kamerstukken II 2020/2021, 35 570 B, nr. 25, zie bijlage Onderzoeksverantwoording herijking gemeentefonds sociaal domein, pag. 292

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het basisprincipe blijft dat bij de verstrekking van beschermd wonen de beste plek voor de cliënt voor herstel het uitgangspunt is, en dat dit uiteraard altijd in overleg met de cliënt wordt bepaald. Welke gemeente neemt het besluit tot het verstrekken van een voorziening beschermd wonen? Welke waarborg heeft een cliënt dat zijn of haar voorkeur wordt gevolgd? Op welke manier wordt de voorkeur van de cliënt meegewogen? Op welk moment en welke manier vindt overleg plaats met de cliënt hierover? Welke ondersteuning krijgt de cliënt bij het voeren van dit overleg (omdat het hier gaat om mensen met een ernstige psychische aandoening)? Wat gebeurt er indien de beste plek voor herstel in een andere gemeente ligt, maar die andere gemeente wil niet dat de cliënt daar komt wonen, bijvoorbeeld vanwege de forensische achtergrond van de cliënt?

103

De gemeente waar de cliënt zijn woonadres heeft, beslist of de cliënt in aanmerking komt voor een voorziening voor beschermd wonen. Alvorens op de aanvraag een beslissing te nemen, is de gemeente gehouden onderzoek te verrichten naar de hulpvraag van de cliënt, waarbij ook moet worden onderzocht wat de beste plek van herstel is, daarbij rekening houdend met de wensen en voorkeuren van de cliënt en contextuele factoren zoals het sociaal netwerk van de cliënt. Met het oog op de inspraak van de cliënt is de gemeente verplicht de cliënt te wijzen op het recht zich bij de aanvraag te laten ondersteunen door een onafhankelijk cliëntondersteuner. De wensen van de cliënt wegen uiteraard zwaar mee maar de gemeente is niet verplicht de voorkeuren van de cliënt te volgen. Zo zou de gemeente in afwijking van de wens van een cliënt kunnen oordelen dat het voor het herstelproces verstandig is in een andere gemeente te herstellen, bijvoorbeeld vanwege het afstand kunnen nemen van een negatief sociaal netwerk (drugs, criminaliteit etc.). In de beschikking van de gemeente wordt vastgelegd wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt. Tegen de beslissing van de gemeente kan door de cliënt bezwaar worden gemaakt.

Als de beste plek voor herstel in een instelling in een andere gemeente ligt, treedt de gemeente met die gemeente – in het kader van de overlegbepaling van de NvO – in contact. Indien laatstgenoemde gemeente het niet eens is met plaatsing van de cliënt in een instelling in de gemeente en overleg niet leidt tot overeenstemming, is de gemeente die verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijk om de knoop door te hakken.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen in de memorie van toelichting en in de handreiking van de VNG dat het wetsvoorstel alleen geldt voor «klassiek» beschermd wonen. Deze leden vragen of zij het goed interpreteren dat alle woonvormen waarbij de bewoner «gewoon» huur betaalt maar er wel begeleiding wordt geboden niet onder dit wetsvoorstel vallen.*

104

De definitie van beschermd wonen in de Wmo 2015 verandert niet. Dat betekent inderdaad dat alle woonvormen waarbij de cliënt huur betaalt maar wel begeleiding wordt geboden, geen beschermd wonen betreft en niet onder het wetsvoorstel valt. Er is dan sprake van ambulante ondersteuning.

Genoemde leden vragen ook waarom de term «beschermd thuis» veel wordt genoemd in de memorie van toelichting maar niet in het wetsvoorstel zelf. Omdat beschermd thuis onder begeleiding valt, vragen

deze leden waarom die term niet in de memorie van toelichting is gehanteerd.

105, 106

De term beschermd thuis is anders dan beschermd wonen geen wettelijke term maar een beleidsterm. Het betreft allerlei vormen van ambulante ondersteuning. Die ambulante ondersteuning kan – afhankelijk van de individuele problematiek – een combinatie van participatievoorzieningen omvatten, bijvoorbeeld begeleiding, huishoudelijke hulp, hulp bij schuldenproblematiek (in het kader van de Participatiewet) et cetera. Het wettelijk vastleggen van deze term is niet zinvol en ook niet goed mogelijk gelet op de grote variatie.

Deze leden vragen ook wat de verwachting is van de regering over de discussies tussen gemeenten of de cliënt gebaat is bij klassiek beschermd wonen of een andere vorm. Zij wijzen erop dat er veel tussenvormen bestaan die bijvoorbeeld vanwege de locatie in een specifiek geval beter passen dan een beschermd wonen-locatie verder weg. Omdat bij alle andere vormen van begeleiding niet het woonplaatsbeginsel maar de standaardregeling van ingezetene-zijn geldt, zou het kunnen zijn dat een andere gemeente verantwoordelijk is, namelijk waar de cliënt ingezetene is. Hoe vaak zal dit voorkomen naar verwachting van de regering? Tegelijk zien de leden van de ChristenUnie-fractie ook dat er nu ook al discussies tussen gemeenten zijn over wie er verantwoordelijkheid draagt.

107, 108:

De invoering van het woonplaatsbeginsel in combinatie met de gewijzigde financiering zal voor steeds meer cliënten ervoor zorgen dat dezelfde gemeente verantwoordelijk is voor ondersteuning, ongeacht of het gaat om ambulante of intramurale ondersteuning. Ook de eenduidigheid van het woonplaatsbeginsel zal naar verwachting leiden tot aanmerkelijk minder discussies tussen gemeenten over wie verantwoordelijk is voor beschermd wonen dan in de huidige situatie. Het woonplaatsbeginsel geldt alleen voor nieuwe cliënten. De situatie kan zich inderdaad voordoen dat gemeente A, waar de cliënt ingezetene is, verantwoordelijk is voor ambulante ondersteuning (bijvoorbeeld in een tussenvoorziening) en gemeente B ingevolge het woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Dat speelt bijvoorbeeld als de cliënt uitstroomt uit een ggz-instelling of detentie, gelegen in gemeente A. In dat geval staat voor de betrokkene niets in de weg om desgewenst een aanvraag in te dienen voor ambulante ondersteuning in de tussenvorm bij de gemeente A waar hij ingezetene is. Dan zou zich nog de omstandigheid kunnen voordoen dat gemeente A beschermd wonen nodig acht en de cliënt doorverwijst naar gemeente B, terwijl gemeente B van mening is dat de tussenvoorziening met ambulante ondersteuning conform de wens van de cliënt een adequate voorziening is. Een dergelijk verschil van mening kan zich overigens ook in de huidige situatie voordoen. Mochten zich dergelijke geschillen tussen gemeenten voordoen, dan bestaat er de mogelijkheid van het raadplegen van de door de VNG ingestelde geschillencommissie.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat dat een gemeente nog weinig of geen tussenvoorzieningen en de cliënt zou afschuiven naar een andere gemeente door hem of haar te stimuleren te verhuizen naar de tussenvoorziening in de andere gemeente. Zodra de cliënt daar ingezetene is, is gemeente B verantwoordelijk voor de ambulante ondersteuning. Hoe vaak dit voorkomt is niet bekend. In de praktijk worden nu al door gemeenten hier menigmaal onderling afspraken over gemaakt. De VNG heeft gezorgd

voor een Richtlijn hoe om te gaan met tussenvoorzieningen²¹. Rond tussenvoorzieningen beziet de VNG verder of alle gemeenten daar nadere afspraken over moeten maken

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering stelt dat een transitie wordt beoogd van intramuraal beschermd wonen in voornamelijk de centrumgemeenten naar meer preventie en meer ambulante vormen van begeleiding in alle gemeenten. Daartoe schrapt de regering de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen. Dit schrappen zou tot gevolg hebben dat de beoogde transitie tot stand komt. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom en op welke wijze het schrappen van de landelijke toegang leidt tot preventie en meer ambulante vormen van begeleiding voor mensen met een psychische aandoening.*

109

De wettelijke regeling van de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen in combinatie met de huidige uitvoering door en financiering van centrumgemeenten voor de doelgroep beschermd wonen leidt er toe dat de regiogemeenten zich niet of beperkt betrokken voelen bij de doelgroep. Regiogemeenten hebben geen prikkel om te zorgen voor preventie en passende ambulante begeleiding om te voorkomen dat cliënten een beroep moeten doen op en moeten verhuizen naar een instelling voor beschermd wonen. Door te regelen dat de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners met psychische problemen, ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben, bij de gemeente ligt en de gemeente daarvoor de middelen ontvangt, ontstaat deze prikkel wel.

De regering stelt dat er regelmatig discussies tussen gemeenten zijn over wat de beste plek voor herstel voor een cliënt is en, daarmee samenhangend, welke gemeente het beschermd wonen zou moeten verstrekken en financieren. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven welk percentage cliënten per regio afkomstig is uit een andere regio. Hoe vaak vinden deze discussies tussen gemeenten plaats? Hoeveel geschillen zijn sinds 2015 door gemeenten voorgelegd hierover aan de VNG-commissie die zich richt op geschillen rond de landelijke toegankelijkheid beschermd wonen? Hoeveel geschillen verwacht de regering onder het nieuwe systeem met het woonplaatsbeginsel?

110

Landelijk gezien verhuist gemiddeld ongeveer 14% van de cliënten naar een andere regio om beschermd te kunnen wonen, gegevens per regio zijn niet beschikbaar²². De verwachting is dat naarmate er meer mogelijkheden komen voor ondersteuning thuis of in de eigen gemeente, dit percentage geleidelijk zal dalen.

Er zijn per jaar minder dan vijf geschillen behandeld door de adviescommissie geschillen landelijke toegankelijkheid van de VNG. Er werd veel vaker om advies gevraagd aan deze commissie, waarna gemeenten er samen uit kwamen. De ervaring van de VNG is dat veel discussies ontstaan omdat de verantwoordelijke gemeente op dit moment afhangt van de moeilijk te beoordelen «beste plek voor herstel». Er is nog geen zicht op de aantallen geschillen die worden voorgelegd aan de nieuwe geschillencommissie die per april 2023 is ingericht en die onafhankelijk van de VNG functioneert. Als gevolg van de invoering van het

²¹ Richtlijn regionale afspraken tussenvormen Beschermd Wonen: <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/Richtlijn-regionale-afspraken-tussenvormen-beschermd-wonen.pdf>.

²² Kamerstukken II 2020/2021, 35 570 B, nr. 25, zie bijlage Onderzoeksverantwoording herijking gemeentefonds sociaal domein, pag. 292.

woonplaatsbeginsel zullen deze discussies tussen gemeenten zich naar verwachting niet meer voordoen.

De regering stelt dat de landelijke toegankelijkheid leidt tot een financiële prikkel die tot vertraging kan leiden bij het verstrekken van een voorziening beschermd wonen. Kan de regering uitleggen welke prikkel gemeenten wordt gegeven door het woonplaatsbeginsel in te voeren voor beschermd wonen? Is dit een louter een financiële prikkel?

111

In de huidige situatie wordt bij het onderzoek gezien wat voor de cliënt de beste plek is voor herstel en indien dat niet de aanvraaggemeente betreft vindt overleg tussen gemeenten plaats wie de verantwoordelijkheid op zich neemt voor het verstrekken en financieren van het beschermd wonen. De discussies daarover kunnen leiden tot vertraging voor de cliënt. Invoering van het woonplaatsbeginsel leidt tot een meer eenduidige en snellere vaststelling van de verantwoordelijke gemeente. Als hierboven gesteld voelen regiogemeenten zich niet of beperkt betrokken bij de doelgroep beschermd wonen. Door te regelen dat de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners met psychische problemen, ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben, bij de gemeente ligt en deze daarvoor de middelen ontvangt, ontstaat de prikkel om meer te investeren in preventie en beschermd thuis.

*Het lid van de **BBB-fractie** vraagt hoe het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen voor prikkels zorgt voor kleine gemeenten om voorzieningen te treffen als het ook mogelijk is om de voorzieningen toch in te kopen bij een grotere gemeenten, hetgeen volgens het lid van de BBB-fractie een logische keuze zou zijn. Waarschijnlijk is dit immers goedkoper dan het zelf treffen van dure voorzieningen.*

112

Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel is de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» mogelijk te maken, zodat vaker mensen van de doelgroep beschermd wonen thuis of in de eigen woonplaats kunnen blijven wonen met passende ambulante ondersteuning. Regiogemeenten voelen zich thans niet of beperkt betrokken bij de doelgroep, de uitvoering van beschermd wonen en de middelen voor deze doelgroep liggen in handen van 43 centrumgemeenten. Door de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners, ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben, bij de gemeente te leggen, ontstaat de prikkel om meer te investeren in preventie en beschermd thuis. Een deel van de doelgroep zal ook in de toekomst aangewezen zijn op beschermd wonen. Voor de inkoop daarvan moeten gemeenten samenwerken zodat kleine gemeenten niet separaat deze voorziening moeten gaan inkopen.

Het is voor genoemd lid niet helemaal duidelijk hoe het objectieve verdeelmodel, dat de gelden moet doordecentraliseren, tot stand komt. Kan de regering daar nader op in gaan?

113

De transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis omvat drie instrumenten: het invoeren van het woonplaatsbeginsel, het (geleidelijk) doordecentraliseren van de middelen van centrumgemeenten naar alle gemeenten en het invoeren van een objectief verdeelmodel. Het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel hangen nauw samen. Het woonplaatsbeginsel regelt dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. En het objectief verdeelmodel, dat eveneens als uitgangspunt heeft dat de

gemeente de taak heeft zorg te dragen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners, zorgt ervoor dat de verdeling van de middelen voor beschermd wonen over de gemeenten zich verhoudt tot die wettelijke taak. Het objectief verdeelmodel kent een vijftal maatstaven met weegfactoren: de EPA-groep (50%), regionale centrumfunctie (24%), hoge zorgkosten (10%), oppervlakte land (8%) en vast bedrag (8%).

4. Instrumentkeuze, overwogen varianten en gehanteerde criteria

De leden van de VVD-fractie vragen wat de achterliggende reden is dat specifiek gekozen is voor de invoering van een woonplaatsbeginsel. Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor een kostenverrekening tussen gemeenten?

114

In 2020 zijn in een onderzoek de voor- en nadelen van beide opties uitgebreid onderzocht.²³ Het wettelijk regelen van kostenverrekening tussen gemeenten stuit op het bezwaar dat daarmee het beginsel van de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Het zou immers betekenen dat in de wet zou worden vastgelegd dat een gemeente, ofschoon de verstrekking van beschermd wonen voor de betreffende cliënt niet tot de taak van die gemeente behoort, zou moeten meebetalen aan de taak van een andere gemeente, waarop de gemeente op geen enkele wijze kan sturen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering de verslagen van de insprekers kan delen met de Kamer over de beslissing om de voorkeur te geven aan het woonplaatsbeginsel bóven de kostenverrekening tussen gemeenten (AEF 2020).

115

Ik beschik niet over verslagen van themabijeenkomsten die in het kader van het onderzoek «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel» uit 2020 zijn gehouden.

In hoeverre hebben belanghebbenden, zoals aanbieders, een kans gehad om hier input op te leveren?

116

In het kader van het onderzoek is ook met koepels van aanbieders, enkele individuele aanbieders en een vertegenwoordiging vanuit de cliënten een themasessie georganiseerd.

In aanvullend onderzoek naar alternatieven, door de AEF in 2020, lezen zij dat veel gewicht wordt gegeven aan de op dat moment ingeslagen weg van het woonplaatsbeginsel. Zo wordt gesteld: «hoe verder het gekozen scenario afligt van het voorliggende [het woonplaatsbeginsel], hoe meer de al gemaakte afspraken binnen regio's overbodig zijn en hoe minder efficiënt de invoering is.» Hoe beziet de regering deze vraagstelling en in hoeverre is het onderzoek van de AEF van invloed geweest op verdere besluitvorming?

117

Ik ga ervan uit dat met het «aanvullend onderzoek naar alternatieven» het onderzoek «Een stelsel dat helpt» wordt bedoeld uit 2022 en niet het onderzoek naar kostenverrekening of woonplaatsbeginsel uit 2020. In

²³ Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 121, zie bijlage rapport AEF «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen».

2020 is aan uw Kamer bericht²⁴ dat invoering van het woonplaatsbeginsel verreweg de voorkeur heeft boven kostenverrekening en dat het Rijk zou entameren dat daarover een wetsvoorstel wordt ingediend bij het parlement. De samenwerkingsafspraken die nadien door gemeenten zijn gemaakt in het kader van de NvO hadden als uitgangspunt – in lijn met het advies van de Commissie Dannenberg – dat de middelen voor beschermd wonen zouden worden doorgedecentraliseerd naar alle gemeenten, dat een objectief verdeelmodel zou worden ingevoerd en dat in plaats van kostenverrekening het woonplaatsbeginsel zou worden ingevoerd. Het was dus ook logisch dat in het onderzoek naar alternatieven in 2022 het criterium wordt gehanteerd dat opties die leiden tot herziening van de tussen gemeenten gemaakte samenwerkingsafspraken – zoals bijvoorbeeld afzien van het invoeren van het woonplaatsbeginsel – negatiever scoren met betrekking tot de efficiëntie van invoering.

De regering noemt het AEF-onderzoek «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen» uit 2020. In dit rapport op pagina 63 staat dat het invoeren van een woonplaatsbeginsel zware administratieve lasten voor zorgaanbieders meebrengt. Ook voor gemeenten brengt het woonplaatsbeginsel grotere administratieve lasten dan nu mee. Kostenverrekening brengt voor aanbieders minimale uitvoeringslasten mee. De leden van de D66-fractie willen weten waarom heeft de regering gekozen voor de mogelijkheid met de grootste uitvoeringslasten voor zorgaanbieders? Hoe verhoudt zich dit tot de afspraak in het coalitieakkoord om de regeldruk in de zorg aan te pakken?

118

In 2020 zijn in een onderzoek de voor- en nadelen van beide opties uitgebreid onderzocht.²⁵ Het wettelijk regelen van kostenverrekening tussen gemeenten stuit op het bezwaar dat daarmee het beginsel van de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Het alternatief om kostenverrekening via een convenant tussen gemeenten te regelen vereist allereerst (blijvende) instemming van alle gemeenten en betekent ook aantasting van het budgetrecht van de gemeenteraad. De variant van kostenverrekening is daarom niet wenselijk. Doorslaggevend voor Rijk en gemeenten is de overweging dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning, zoals bedoeld in de toekomstvisie van de Commissie Dannenberg. Belangrijk criterium vormden ook de lasten voor de zorgaanbieders. Mede gelet op het advies van de Afdeling en de uitkomsten van het onderzoek AEF naar alternatieven in 2022 is besloten de samenwerking tussen gemeenten, in het bijzonder met betrekking tot de inkoop, nader in het wetsvoorstel te regelen. Tezamen met de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten in het kader van de NvO, de afspraak dat de VNG landelijke contractstandaarden zal opstellen en borgen en de afspraak tussen Rijk en gemeenten om de inkoop van specialistisch beschermd wonen landelijk te organiseren via een Landelijk Transitie-arrangement (LTA), zijn er voldoende waarborgen dat de lasten voor de zorgaanbieders van beschermd wonen kunnen worden beheerst. Najaar 2023 is in het dashboard NvO de stand van zaken rond de inkoop gemeten. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle gemeenten beschermd wonen gezamenlijk inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen.

De variant van kostenverrekening is niet wenselijk, schrijft de regering, omdat een convenant tussen alle gemeenten moet worden gesloten en omdat kostenverrekening het budgetrecht van de gemeenteraad aantast.

²⁴ Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 121.

²⁵ Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 121, zie bijlage «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen».

Is deze variant van kostenverrekening wettelijk niet toegestaan? Kan de regering een opsomming geven van beleidsterreinen van gemeenten waarbij tussen gemeenten kostenverrekening plaatsvindt? Waarom is in die gevallen kostenverrekening wenselijk? Wordt in die gevallen het budgetrecht van gemeenteraden aangetast? Er zijn meerdere voorbeelden van gemeentegelden die worden geoormd. In hoeverre is het argument dat een kostenverrekening een aantasting zou zijn van de gemeentelijke autonomie getoetst door juridisch experts?

119

In de wet moet eenduidig zijn vastgelegd welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen voor een bepaalde cliënt en die gemeente is ook verantwoordelijk voor de financiering. Daarbij past niet dat in de wet zou worden vastgelegd dat een gemeente, ofschoon de verstrekking van beschermd wonen voor de betreffende cliënt niet tot de taak van de gemeente behoort, zou moeten meebetalen aan de taak van een andere gemeente, waarop de gemeente op geen enkele wijze kan sturen. Kostenverrekening is daarmee een aantasting van de gemeentelijke autonomie. Aan het onderzoek in 2020²⁶ hebben ook juristen van mijn ministerie een bijdrage geleverd.

Mij zijn geen beleidsterreinen bekend waar wettelijk is geregeld dat een derde gemeente moet meebetalen aan een taak verband houdend met het verstrekken van voorzieningen aan inwoners, waarvoor de verantwoordelijkheid bij een andere gemeente ligt.

Waarom lijkt in het beslissingstraject voor het woonplaatsbeginsel alleen maar rekening gehouden te zijn met het Rijk en gemeenten, die beiden (financiële) belangen hebben bij dit voorstel? Waarom zijn aanbieders daar niet bij vertegenwoordigd?

120

De doordecentralisatie van beschermd wonen heeft geen gevolgen voor het macrobudget voor beschermd wonen. In het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» uit 2022 zijn koepels van aanbieders en individuele aanbieders uitgebreid, zowel op uitvoerings-, ambtelijk als op bestuurlijk niveau, betrokken. Dat geldt ook voor de vertegenwoordiging van de cliënten. Er is rekening gehouden met de inbreng en belangen van alle betrokken partijen waarbij het belang van de cliënt om meer mogelijkheden te krijgen om thuis of in de eigen gemeente ondersteund te worden voorop stond en staat.

Waarom heeft de regering geen uitvoeringstoets onder zorgaanbieders uitgevoerd? Vindt de regering dat nieuwe wetgeving getoetst moet worden op eenvoud, menselijke maat en uitvoering? Zo ja, gaat de regering dan alsnog een uitvoeringstoets in gang zetten gericht op aanbieders?

121, 122

Er heeft geen separate uitvoeringstoets vanuit de optiek van aanbieders plaatsgevonden. Het wetsvoorstel legt geen verplichting op aan aanbieders van voorzieningen voor beschermd wonen en in die zin is een uitvoeringstoets ook niet voor de hand liggend. Niettemin is in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders meegenomen. Tevens is ook in eerdere onderzoeken²⁷ nadrukkelijk het punt van de

²⁶ Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 121, zie bijlage onderzoek AEF «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen».

²⁷ Voor een overzicht van alle verrichte onderzoeken verwijs ik u naar mijn brief van 2 februari 2023, Kamerstukken II, 2022/2023, 29 325, nr. 154.

administratieve lasten voor zowel gemeenten als aanbieders aan de orde gekomen. Tevens is een praktijktoets vanuit cliëntenperspectief uitgevoerd. Er is dus wel degelijk getoetst op en rekening gehouden met eenvoud, menselijke maat en uitvoering. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda.

*De leden van de **PVV-fractie** delen de mening dat het van belang is dat er voldoende woonruimte beschikbaar moeten zijn, mede in het kader voor de uitstroom. Dit is echter niet het geval en genoemde leden verwachten ook niet dat dit op korte termijn geregeld zal zijn. Hoe gaat de regering voor voldoende woonzorg-woningen zorgen? Hoeveel van de nog te bouwen woningen is bestemd voor beschermd wonen? Hoeveel nieuwe en extra geschikte woningen voor beschermd wonen worden tot 2030 gerealiseerd? Kan de regering aangeven hoe lang de wachttijden zijn voor een sociale huurwoning in verschillende gemeenten in Nederland? Welke wachttijden zijn er in centrumgemeenteregio's voor beschermd wonen?*

123

Onafhankelijk van de introductie van het woonplaatsbeginsel is het uiteraard van belang dat er voldoende woonruimte, waaronder sociale huurwoningen en andere woonvormen, beschikbaar is voor de doelgroep die uitstroomt uit het beschermd wonen. Door het woonplaatsbeginsel is juist de verwachting dat mensen vaker met ambulante begeleiding in hun eigen gemeente kunnen blijven wonen, waardoor zij niet opnieuw een huisvestingsvraag hebben. Er is een tekort aan woningen voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen en er zijn lange wachttijden. Ik beschik niet over een overzicht van de huidige wachttijden per gemeenten. Het kabinet zet – ook in demissionaire status – volop in op de realisatie van meer woningen en het hernemen van regie op de volkshuisvesting. Een belangrijke maatregel in dit verband is de voorgenomen introductie door de Minister van BZK van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten voor onder andere mensen die een instelling voor beschermd wonen verlaten. Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting voorziet ook in het opstellen door gemeenten van een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, waar de elementen van de woonzorgvisies in op zullen gaan. Hierdoor kan de focus worden gericht op aandachtsgroepen, zoals mensen met psychische problemen.

Genoemde leden vragen om nog niet te beginnen met de afbouw van het aantal plekken in beschermd wonen-instellingen en deze afbouw ook niet gelijk te laten oplopen met de beschikbaarheid van voldoende woningen. Dit is afbraak. Zoals altijd doet de regering alsof afbraak van zorgvoorzieningen een verbetering is. Genoemde leden vragen of de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis wel van de grond komt wanneer er geen of onvoldoende betaalbare en passende woningen zijn.

124

Het beleid is er niet op gericht om voorzieningen af te bouwen of af te breken. Doel is te komen tot een breder palet aan voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen, met meer mogelijkheden om – naast beschermd wonen – met ambulante ondersteuning thuis of in de eigen woonplaats te blijven wonen, als dat voor de cliënt een passende oplossing is. Uiteraard is van belang dat er voldoende betaalbare en

passende woningen zijn. Het beleid is erop gericht dat mensen die uitstromen uit beschermd wonen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Een tekort aan woningen zal in meer of mindere mate per regio de transitie naar een beschermd thuis vertragen maar dat laat onverlet dat mensen die al beschikken over een eigen woning en waar passende ambulante begeleiding volstaat, meteen de voordelen van de transitie kunnen merken. Dat kan alleen als daadwerkelijk wordt gestart met de transitie en alle gemeenten daartoe in staat worden gesteld.

De leden van de PVV-fractie willen weten waarop de regering de aannname baseert dat ingezetenen van Nederland vanwege de ongelijke spreiding van voorzieningen, in een andere gemeente beschermd wonen aanvragen dan waar zij wonen?

125

Op dit moment zullen hulpverleners cliënten logischerwijs verwijzen naar centrumgemeenten waar veelal de voorzieningen voor beschermd wonen staan. Deze staan maar in een beperkt aantal gemeenten, veelal de centrumgemeenten. Voor mensen met psychische problemen woonachtig in regiogemeenten heeft het in de huidige situatie om deze reden weinig zin om in de eigen gemeente een aanvraag in te dienen voor (ambulante) ondersteuning. Als de beste plek om te herstellen voor mensen thuis of in de eigen woonplaats is, wordt dat met voorliggend wetsvoorstel steeds meer mogelijk. Dat strookt ook met het uitgangspunt van de Wmo 2015 dat mensen zoveel mogelijk in de eigen gemeente moeten kunnen worden ondersteund.

Genoemde leden willen de intramurale beschermd wonen-plekken behouden. Immers: weg is weg. Demografisch is er eerder meer behoefte dan minder behoefte aan deze woningen. Dit geldt met name voor specialistische voorzieningen. Graag ontvangen genoemde leden een reactie van de regering.

126

Vooralsnog lijkt er in totaal (Wmo 2015 en Wlz) eerder sprake van een toename aan het aantal plekken voor beschermd wonen dan een afname. Doel van het beleid is dat er een breder palet aan voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen komt dat aansluit op de behoefte van de cliënten. Met name ontbreekt het op dit moment aan mogelijkheden voor ambulante ondersteuning thuis en in de eigen gemeente. Voor een deel van de doelgroep beschermd wonen kan dit een betere oplossing zijn om te herstellen, de autonomie zoveel mogelijk te behouden en deel te (blijven) uitmaken van de samenleving. Uitgangspunt blijft individueel maatwerk. Het is de taak van de gemeenten om te zorgen voor passende voorzieningen en daarbij rekening te houden met de demografische ontwikkelingen.

Op welke wijze is aangetoond dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning? Betreft dit een vaststelling op basis van de aanneme die gedaan is in het eerder genoemde onderzoek van AEF naar kostenverrekening en woonplaatsbeginsel?

127

Zowel op basis van de analyse van de Commissie Dannenberg als uit latere onderzoeken zoals dat van AEF uit 2020 is gebleken dat er thans geen prikkel is voor alle gemeenten om te zorgen voor lokale, ambulante ondersteuning. Dat heeft enerzijds ermee te maken dat alleen de 43 centrumgemeenten beschikken over de middelen voor (de doelgroep) beschermd wonen, anderzijds dat de gemeenten ook niet verantwoor-

delijk zijn voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Het wetsvoorstel vormt niet alleen een prikkel maar legt ook formeel de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners, ongeacht of deze ambulante of intramurale ondersteuning behoeven, bij de gemeente. Bij de huidige gescheiden uitvoering en financiering van respectievelijk ambulante en intramurale ondersteuning is er een risico van afschuiving van de verantwoordelijkheid voor cliënten tussen gemeenten.

Is dit aangetoond in de praktijk van de jeugdzorg, na het invoeren van het woonplaatsbeginsel Jeugd?

128

Wat de effecten zijn van het invoeren van het woonplaatsbeginsel in de jeugdzorg op het stimuleren van lokale ondersteuning is nog niet bekend omdat het niet goed mogelijk is om het geïsoleerde effect van deze maatregel op lokale ondersteuning in beeld te brengen.

Hoeveel beschermd woonplekken intramuraal zijn er landelijk? Hoeveel woningen zijn er voor deze doelgroep beschikbaar? Hoeveel mensen ontvangen beschermd wonen in de thuissituatie? Hoeveel gemeenten hebben woonprogramma opgesteld? Hoeveel gemeenten hebben lokale en regionale expertise als het gaat om beschermd wonen?

129

Er zijn ongeveer 24.500 cliënten «beschermd wonen» in de Wmo 2015 en 27.000 cliënten beschermd wonen in de Wlz.²⁸ Bekend is dat ook cliënten die in hun beschermde woonvorm huur betalen zijn meegenomen in het aantal van 24.500. Formeel gezien betreft dat geen beschermd wonen maar beschermd thuis. De precieze omvang van laatstgenoemde groep is onbekend. Elke gemeente is vanuit de Woningwet verplicht om een woonvisie te hebben. Met het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting moet elke gemeente een volkshuisvestingsprogramma maken, met daarin aandacht voor de woon- en zorgbehoefte van aandachtsgroepen. Op dit moment is niet bekend hoeveel gemeenten die opgave al in kaart hebben gebracht.

Er is geen inzicht over welke gemeenten lokale en regionale expertise hebben met betrekking tot beschermd wonen. Bekend is dat in de huidige situatie de expertise voor een groot deel gebundeld is bij de centrumgemeenten, die in mandaat van de regiogemeenten beschermd wonen uitvoeren. In het wetsvoorstel is nader verankerd dat gemeenten moeten samenwerken bij de uitvoering van beschermd wonen. Uit de regioscan van maart 2022 blijkt dat er een geleidelijke verschuiving gaande is waarbij regiogemeenten geheel of deels een rol krijgen bij de uitvoering, met name bij de toegang. Uit het Dashboard NvO blijkt dat inmiddels de helft van de regio's de toegang voor beschermd wonen lokaal heeft georganiseerd of op korte termijn zal realiseren, bij de andere helft is sprake van een regionale toegang²⁹.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de regering stelt dat bij invoering van het woonplaatsbeginsel de verantwoordelijkheid voor het beschermd wonen bij de gemeente wordt gelegd waar de cliënt woont. Maar dat betekent toch dat de landelijke toegang gaat verdwijnen?*

130

²⁸ Kamerstukken II, 2022/2023, 25 424, 34 104, nr. 651, zie bijlage «Eindrapportage. Verdiepend onderzoek ggz-doelgroep».

²⁹ Dashboard Norm voor Opdrachtgeverschap MO-BW peildatum ultimo november 2023. Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De huidige landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen in de Wmo 2015 verdwijnt inderdaad. Thans is in de Wmo 2015 geregeld dat een cliënt zich tot een gemeente van zijn keus kan wenden voor beschermd wonen. Die gemeente is dan verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen. Als bij een andere gemeente een meer geschikte plek is voor een cliënt om te herstellen, vindt overleg plaats tussen de gemeenten over de vraag wat de beste plek is voor herstel en daaraan gekoppeld, welke gemeente het beschermd wonen moet verstrekken en financieren. Dat bevat een prikkel tot afschuiven op de andere gemeente en leidt tot vertraging voor de cliënt.

In het wetsvoorstel wordt het woonplaatsbeginsel geïntroduceerd. Dit houdt in dat de gemeente waar een cliënt woont, verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Dat leidt naar verwachting tot een meer eenduidige en snellere vaststelling welke gemeente verantwoordelijk is voor beschermd wonen. Verantwoordelijkheidsdiscussies worden hiermee zoveel mogelijk vermeden. Het uitgangspunt van beste plek voor herstel blijft onverlet. Het onderzoek moet zich mede richten op de vraag wat voor de cliënt de beste plek is voor herstel en dat wordt ook in de beschikking vastgelegd.

Als iemand al jaren een zwervend bestaan leidt, hoe zit het dan? Wie moet bewijzen dat hij ergens wel of niet heeft gewoond? Ligt de bewijslast bij de cliënt, zie in dit kader ook de zorgen van de Raad van State? Vindt de regering dit verstandig, juist bij deze kwetsbare doelgroep? Levert dit voor een cliënt niet meer problemen op waardoor het de start en continuering van hulpverlening bemoeilijkt?

131

Als een cliënt een zwervend bestaan leidt of anderszins niet weet bij welke gemeente hij terecht moet, kan hij bij elke gemeente een aanvraag doen voor beschermd wonen. Zodra een cliënt een aanvraag heeft gedaan, is de gemeente ingevolge het wetsvoorstel verplicht te onderzoeken of zij verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. De bewijslast ligt dus niet bij de cliënt, maar bij de gemeente. Wel wordt van de cliënt medewerking gevraagd bij dit onderzoek. Uit zowel de uitvoeringstoets van de VNG als een in 2022 uitgevoerde praktijktoets³⁰ blijkt dat ook voor complexe casus de vaststelling van de verantwoordelijke gemeente goed uitvoerbaar is.

Het Leger des Heils stelde tijdens het rondtafelgesprek dat woonplaatsbeginsel ook tegen een cliënt kan werken. Stel dat juist de problemen samenhangen met die woonplaats (bijvoorbeeld drugs) dan zou een beschermd woonplek in een andere plaats misschien helpen om het probleem op te lossen. In hoeverre is hier bij de onderhavige wet rekening mee gehouden?

132

De verantwoordelijke gemeente onderzoekt wat voor een cliënt de beste plek voor herstel is. Dit hoeft niet altijd de verantwoordelijke gemeente te zijn. Hier is dus in het wetsvoorstel rekening mee gehouden.

Doorslaggevend voor Rijk en gemeenten is dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning, zoals bedoeld in de toekomstvisie van de Commissie Dannenberg. Maar, zo stellen deze leden vast, de toekomstvisie van de commissie Dannenberg is al enkele jaren oud. Vindt de regering het nog opportuun om deze visie en uitgangspunten te blijven hanteren?

³⁰ <https://vng.nl/publicaties/toepassing-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-praktijktoets>.

In de memorie van toelichting en in het rondetafelgesprek kwam naar voren dat «dit» eerder is afgesproken met gemeenten. Maar dat laat onverlet dat er in de tussentijd veel is gebeurd. Het aantal daklozen is toegenomen, veel mensen in beschermd wonen vallen nu onder de Wlz in plaats van onder de Wmo en er worden al enkele jaren te weinig goedkopere huurwoningen gebouwd. Vindt de regering gezien de bovenstaande omstandigheden, dat dit wetsvoorstel nog relevant is, lossen we met deze wetswijziging een probleem op of creëren we nieuwe problemen?

De Raad van State vraagt aan de regering waarom er niet gekozen is voor een vorm van verplichte regionale samenwerking? Waarom is hier niet expliciet voor gekozen?

133, 134

Beleidsmatige uitgangspunten – zoals die uit het advies uit 2015 – moeten natuurlijk altijd getoetst worden aan de praktijk van alledag. Dat heb ik ook gedaan en in mijn brief van 2 februari 2023³¹ ben ik ingegaan op de vraag in hoeverre het advies van de Commissie Dannenberg actueel is. In deze brief is geschetst dat door middel van diverse onderzoeken en bestuurlijke maatregelen het rapport van de Commissie Dannenberg op alle relevante punten geactualiseerd is. Ook recente feitelijke ontwikkelingen zoals de toenemende krapte op de woningmarkt, de dakloosheid en de openstelling van de Wet langdurige zorg voor deze doelgroep maken onderdeel uit van deze afweging. Deze recente ontwikkelingen laten een tendens zien van toenemende intramuralisering hetgeen haaks staat op de breed ondersteunde beweging naar een beschermd thuis. De visie en uitgangspunten van de Commissie Dannenberg acht ik onverminderd actueel. De heer Dannenberg heeft bovendien in het rondetafelgesprek van 17 april 2023 en recent in een artikel in Binnenlands bestuur³² over het rondetafelgesprek bepleit dat voor de implementatie van het advies van de commissie Dannenberg de invoering van het woonplaatsbeginsel en de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten onverminderd nodig is.

Er is gekozen voor een overgangperiode. Is de regering niet «bang» dat er langzamerhand beschermde woonplekken zullen gaan verdwijnen? Zoals ook de Raad van State terecht stelt. Wordt er middels dit wetsvoorstel voorkomen dat er plekken gaan verdwijnen?

135

Voor een deel van de cliënten zal ook in de toekomst intramuraal beschermd wonen nodig blijven. Indien als gevolg van de transitie en de verruiming van de mogelijkheden voor ambulante ondersteuning blijkt dat meer mensen dan in de huidige situatie in staat worden gesteld in hun eigen huis te kunnen blijven wonen, dat cliënten tevreden daarmee zijn en dat dit het herstelproces bevordert, is het niet zinvol de huidige capaciteit voor beschermd wonen te handhaven als de behoefte daaraan afneemt. Het wetsvoorstel heeft tot doel dat er een breder palet aan voorzieningen komt voor de doelgroep dan voornamelijk intramuraal beschermd wonen. Het doel is niet het handhaven van het huidig aantal plekken voor beschermd wonen. Uiteraard geldt voor zowel de capaciteit van ambulante als intramurale ondersteuning dat die passend moet zijn in relatie tot de demografische ontwikkeling en de behoefte van de cliënten.

Gemeenten die nu «overcapaciteit» hebben aan beschermd wonen en op langere termijn (de overgangperiode) minder middelen ontvangen zullen beschermd woonplaatsen gaan afbouwen. En dan zou elders hetzelfde

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 154.

³² <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/woonplaatsbeginsel-geen-risicoloze-constructie>.

weer opgebouwd moeten worden. De vraag is of gemeente dat vervolgens gaan doen?

136

De verantwoordelijkheid van een gemeente voor beschermd wonen, zegt niet iets over de vraag waar beschermd wonen daadwerkelijk wordt aangeboden. Het woonplaatsbeginsel hoeft ook niet te betekenen dat de huidige capaciteit moet worden afgebouwd en elders moet worden opgebouwd. Meer spreiding van beschermd wonen is vanwege de schaal van de voorziening maar beperkt mogelijk. Meer preventie en meer ambulante ondersteuning thuis is in beginsel wel in alle gemeenten mogelijk en zal naar verwachting leiden tot minder beroep op beschermd wonen. Er is dus vooral sprake van uitbreiding van beschermd thuis en daarmee samenhangend een geleidelijke afbouw van de huidige capaciteit voor beschermd wonen.

De wethouders gaven tijdens het rondetafelgesprek aan dat deze wetswijziging nodig is omdat regiogemeenten te weinig verantwoordelijkheid nemen ten opzichte van centrumgemeenten voor mensen met psychische problemen. Maar de verplichting om het als regio/ in regionaal verband op te pakken zit toch al in de huidige Wmo? Vindt de regering dat de huidige wet (Wmo 2015) wordt nageleefd?

137

Wanneer het voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wmo 2015 aangewezen is, zijn gemeenten ook nu al gehouden tot samenwerking. Regiogemeenten voelen zich echter niet of minder betrokken en verantwoordelijk voor de doelgroep van beschermd wonen als gevolg van de huidige uitvoeringspraktijk, waarbij 43 centrumgemeenten beschermd wonen uitvoeren en ook alle middelen voor de doelgroep beschermd wonen ontvangen. Ook de landelijke toegankelijkheid zorgt ervoor dat cliënten zich wenden tot (centrum)gemeenten waar voorzieningen staan en niet tot de eigen gemeente. Regiogemeenten hebben daardoor geen prikkel om te investeren in preventie en lokale voorzieningen voor de eigen inwoners, waaronder ambulante begeleiding en woningen. Naar de letter wordt de huidige Wmo 2015 dus wellicht nageleefd, maar naar de geest is het juist de bedoeling dat – waar mogelijk en passend voor het herstel – de eigen inwoners zoveel mogelijk thuis dan wel in en door de eigen gemeente ondersteund worden. Die prikkel ontbreekt in het huidige systeem en in de uitvoeringspraktijk.

De leden van de CDA-fractie vragen specifiek hoe dit wetsvoorstel uitgevoerd gaat worden door kleine gemeenten. Het is een redelijke complexe doelgroep en om dan verschillende vormen van zorg zelf als kleine gemeente te organiseren kan lastig zijn.

Kan de regering toelichten waarom er veel kan-bepalingen in de wet zijn opgenomen?

138

Het is niet de bedoeling dat in alle gemeenten een voorziening voor beschermd wonen wordt gerealiseerd. In gemeenten met minder inwoners zal naar verwachting ook niet altijd de schaal aanwezig zijn voor een voorziening voor beschermd wonen. Het wetsvoorstel heeft als doel de transitie naar preventie en ambulante ondersteuning van mensen in de thuissituatie in alle gemeenten. Waar dit specialistische voorzieningen vraagt voor beschermd wonen, zullen gemeenten samen moeten werken voor het beschikbaar stellen van deze voorzieningen. De bepalingen in het wetsvoorstel zijn niet vrijblijvend. Samenwerking met betrekking tot beschermd wonen wordt verplicht gesteld, alsook de

gezamenlijke inkoop ervan als dat voor de beschikbaarheid aangewezen is. De kan-bepaling heeft betrekking op de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur vormen van beschermd wonen en gebieden aan te wijzen waarvoor het gezamenlijk inkopen in ieder geval geldt, hetgeen moet worden gezien als stok achter de deur voor het geval gemeenten nalaten gezamenlijk in te kopen waar dat wel wenselijk is.

*De leden van de **PvdA-fractie** lezen dat het doorslaggevend voor Rijk en gemeenten is dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning. Zij vragen welke alternatieve prikkels er zijn, buiten kostenverrekening, om gemeenten aan te zetten een vorm van lokale ondersteuning op te zetten. Waarom zijn preventieakkoorden geen prikkel?*

139

Kostenverrekening, die betrekking heeft op de voorziening beschermd wonen, is maar een beperkte prikkel om gemeenten te stimuleren ambulante voorzieningen op te bouwen voor de doelgroep beschermd wonen. Integrale verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners – ongeacht of ze behoefte hebben aan ambulante of intramurale ondersteuning – en de passende middelen daarvoor zijn de beste prikkels en randvoorwaarden om te stimuleren dat gemeenten zorgen voor passende voorzieningen voor de doelgroep, zoals ambulante begeleiding, laagdrempelige inloopvoorzieningen etcetera. Preventieakkoorden zijn zeker een aanvullende prikkel maar eerst nadat deze randvoorwaarden voor passende lokale ondersteuning voor de doelgroep beschermd wonen vervuld zijn.

Genoemde leden vragen waarom niet tegemoet wordt gekomen aan het verzoek van de Nederlandse GGZ voor het wettelijk verankeren van de rechten van cliënten (zoals het recht van cliënten om in problematische situaties ook naar een geschillencommissie te kunnen stappen), onafhankelijke cliëntondersteuning en/of belangenbehartiging op lokaal/regionaal niveau, regionale samenwerking bij het organiseren, uitvoeren en inkopen van beschermd wonen en maatschappelijke opvang, een vangnetregeling, landelijke afspraken en herijking ingeval van bovenregionale plaatsingen bij hoog complexe doelgroepen en een escalatieladder op bestuurlijk niveau als gemeenten er onverhoopt niet uitkomen, met in die gevallen doorzettingsmacht voor de bewindspersonen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

140

De rechten van cliënten worden geborgd doordat gemeenten op grond van de Wmo 2015 verplicht zijn om onafhankelijke cliëntondersteuning beschikbaar te stellen en cliënten hierover te informeren en doordat tegen (het uitblijven van) beslissingen op aanvragen bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht openstaan.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen dat het Rijk en gemeenten van mening zijn dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning. Op welke wijze is dat aangetoond, of dit is een aanname?*

141

Zowel op basis van de analyse van de Commissie Dannenberg als uit latere onderzoeken zoals dat van AEF uit 2020 is gebleken dat er thans geen prikkel is voor alle gemeenten om te zorgen voor lokale, ambulante ondersteuning. Dat heeft enerzijds ermee te maken dat alleen de 43 centrumgemeenten beschikken over de middelen voor (de doelgroep) beschermd wonen, anderzijds dat de gemeenten ook niet verantwoor-

delijk zijn voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Het wetsvoorstel vormt niet alleen een prikkel maar legt ook formeel de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners, ongeacht of deze ambulante of intramurale ondersteuning behoeven, bij de gemeente. Bij de huidige gescheiden uitvoering – en financiering van respectievelijk ambulante en intramurale ondersteuning is er een risico van afschuiving van de verantwoordelijkheid voor cliënten tussen gemeenten.

Is dit bijvoorbeeld in de praktijk aangetoond na het invoeren van het woonplaatsbeginsel Jeugd?

142

Wat de effecten zijn van het invoeren van het woonplaatsbeginsel in de jeugdzorg op het stimuleren van lokale ondersteuning is nog niet bekend omdat het niet goed mogelijk is om het geïsoleerde effect van deze maatregel op lokale ondersteuning in beeld te brengen.

De voornoemde leden vragen ook of de variant van kostenverrekening wettelijk niet is toegestaan. Zijn er andere beleidsterreinen waarbij dit wel plaatsvindt? Waarom is het daar wel wenselijk?

143

Het staat gemeenten vrij onderling kosten te verrekenen en daarover onderling afspraken te maken. Kostenverrekening wettelijk regelen houdt zich echter niet met de gemeentelijke autonomie en met het beginsel: wie betaalt bepaalt. In de wet moet eenduidig zijn vastgelegd welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen voor een bepaalde cliënt en die gemeente is ook verantwoordelijk voor de financiering. Daarbij past niet dat in de wet zou worden vastgelegd dat een gemeente A, ofschoon de verstrekking van beschermd wonen voor de betreffende cliënt niet tot de taak van die gemeente A behoort, wel zou moeten meebetalen aan de taak van gemeente B, waarop gemeente A op geen enkele wijze kan sturen.

Mij zijn geen beleidsterreinen bekend waar wettelijk is geregeld dat een gemeente moet meebetalen aan een taak verband houdend met het verstrekken van voorzieningen aan inwoners, waarvoor de verantwoordelijkheid bij een andere gemeente ligt.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering te verduidelijken waarom niet gekozen is voor een kostenverrekening.*

144

In de wet moet eenduidig zijn vastgelegd welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking en financiering van beschermd wonen voor een bepaalde cliënt. Daarbij past niet dat in de wet zou worden vastgelegd dat een gemeente, ofschoon de verstrekking van beschermd wonen voor de betreffende cliënt niet tot de taak van de gemeente behoort, moet meebetalen aan de taak van een andere gemeente, waarop de gemeente op geen enkele wijze kan sturen. Kostenverrekening is daarmee een aantasting van de gemeentelijke autonomie.

Zou dit ook zonder wetswijziging doorgevoerd zou kunnen worden?

145

Het staat gemeenten vrij om onderling kosten te verrekenen en daarover onderling afspraken te maken, daarvoor is geen wetswijziging vereist. Echter, voor het bereiken van de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis, is wel een wetswijziging vereist om het woonplaatsbeginsel te introduceren.

In het AEF-onderzoek «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen» (2020) staat dat het invoeren van een woonplaatsbeginsel zware administratieve lasten voor zorgaanbieders meebrengt (pagina 63). Ook voor gemeenten brengt het woonplaatsbeginsel grotere administratieve lasten mee dan nu het geval is. Kostenverrekening brengt voor aanbieders minimale uitvoeringslasten mee. Waarom heeft de regering gekozen voor een oplossingsrichting met de grootste uitvoeringslasten voor zorgaanbieders?

146

In 2020 zijn in een onderzoek de voor- en nadelen van beide opties uitgebreid onderzocht³³. Het wettelijk regelen van kostenverrekening tussen gemeenten stuit op het bezwaar dat daarmee het beginsel van de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Het alternatief om kostenverrekening via een convenant tussen gemeenten te regelen vereist allereerst (blijvende) instemming van alle gemeenten en betekent ook aantasting van het budgetrecht van de gemeenteraad. De variant van kostenverrekening is daarom niet wenselijk. Doorslaggevend voor Rijk en gemeenten is de overweging dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning, zoals bedoeld in de toekomstvisie van de Commissie Dannenberg. Belangrijk criterium vormden ook de administratieve lasten. Mede gelet op het advies van de Afdeling en de uitkomsten van het onderzoek AEF naar alternatieven in 2022 is besloten de samenwerking tussen gemeenten, in het bijzonder met betrekking tot de inkoop, nader in het wetsvoorstel te regelen. Tezamen met de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten in het kader van de NvO, de afspraak dat de VNG landelijke contractstandaarden zal opstellen en borgen en de afspraak tussen Rijk en gemeenten om de inkoop van specialistisch beschermd wonen landelijk te organiseren via een Landelijk Transitie-arrangement (LTA), zijn er voldoende waarborgen dat de administratieve lasten van de uitvoering van beschermd wonen kunnen worden beheerst.

Waarom heeft de regering geen uitvoeringstoets onder aanbieders uitgevoerd van de invoering van een woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen?

147

Het wetsvoorstel legt geen verplichting op aan aanbieders van voorzieningen voor beschermd wonen en in die zin is een uitvoeringstoets ook niet noodzakelijk. In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022 is door mij toegezegd nader de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders te bezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat tevens ook in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkgenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkgenda.

³³ Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 121.

De regering stelt dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning. Kan zij aangeven op welke wijze is aangetoond dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Is dit een vaststelling op basis van de aanname die gedaan is in het eerder genoemde onderzoek van AEF naar kostenverrekening en woonplaatsbeginsel? Of is dit een stelling op basis van de uitvoeringspraktijk van de jeugdzorg, na het invoeren van het woonplaatsbeginsel jeugd?

148

Zowel op basis van de analyse van de Commissie Dannenberg als uit latere onderzoeken zoals dat van AEF uit 2020 is gebleken dat er thans geen prikkel is voor alle gemeenten om te zorgen voor lokale, ambulante ondersteuning. Dat heeft enerzijds ermee te maken dat alleen de 43 centrumgemeenten beschikken over de middelen voor (de doelgroep) beschermd wonen, anderzijds dat de gemeenten ook niet verantwoordelijk zijn of zich verantwoordelijk voelen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Het wetsvoorstel vormt niet alleen een prikkel maar legt ook formeel de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners, ongeacht of deze ambulante of intramurale ondersteuning behoeven, bij de gemeente. De gemeente kan zich daaraan niet onttrekken. Bij de huidige gescheiden uitvoering en financiering van respectievelijk ambulante en intramurale ondersteuning is er een risico van afschuiving van de verantwoordelijkheid voor cliënten tussen gemeenten.

De variant van kostenverrekening is niet wenselijk, aldus de regering, omdat kostenverrekening het budgetrecht van de gemeenteraad aantast. De leden van de SGP-fractie vragen of invoering van een systeem met kostenverrekening in strijd zou zijn met huidige wet- of regelgeving. Zou kostenverrekening in theorie kunnen? Kan de regering toelichten hoe in zo'n situatie het budgetrecht van gemeenteraden in het geding komt?

149

Het staat gemeenten vrij onderling kosten te verrekenen en daarover onderling afspraken te maken. Kostenverrekening wettelijk regelen verhoudt zich echter niet met de gemeentelijke autonomie en met het beginsel: wie betaalt bepaalt. In de wet moet eenduidig zijn vastgelegd welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen voor een bepaalde cliënt en die gemeente is ook verantwoordelijk voor de financiering. Daarbij past niet dat in de wet zou worden vastgelegd dat een gemeente A, ofschoon de verstrekking van beschermd wonen voor de betreffende cliënt niet tot de taak van die gemeente A behoort, wel zou moeten meebetalen aan de taak van gemeente B, waarop gemeente A op geen enkele wijze kan sturen.

*Het valt het lid van de **BBB-fractie** op dat dit wetsvoorstel sterk is ingezet vanuit de overheid, terwijl bij alle beleid dat de overheid maakt de burger centraal zou moeten staan. In dit geval is het de kwetsbare persoon die de veilige omgeving van het beschermd wonen nodig heeft. Daarbij moet de best mogelijke zorg voorop staan. Het is het lid van de BBB-fractie niet duidelijk waarom op voorhand in een kleine gemeente de best mogelijke zorg geboden zou worden. Zeker niet als daarbij sprake is van ambulante vormen van zorg terwijl er daadwerkelijk behoefte is aan beschermd wonen.*

150

Het breed ondersteunde doel van het advies van de Commissie Dannenberg is de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Dat betekent dat meer dan in de huidige situatie er ondersteunings-

mogelijkheden voor de doelgroep van beschermd wonen worden gecreëerd om thuis of in de eigen gemeente te blijven wonen, naast de reeds bestaande mogelijkheid van beschermd wonen. Uitgangspunt blijft daarbij individueel maatwerk: wat is voor de cliënt de meest passende voorziening om te kunnen herstellen en deel te (blijven) nemen aan de samenleving. Dat kan thuis of in de eigen gemeente zijn met passende begeleiding, in combinatie met andere lokale participatievoorzieningen. Of door verhuizing naar een instelling voor beschermd wonen, indien dat meer kans biedt op herstel. Het woonplaatsbeginsel geldt alleen voor nieuwe cliënten. Er wordt dus niet geschoven met cliënten.

Is de regering niet bang dat er zo juist geschoven gaat worden met mensen die hulpbehoevend zijn? Genoemd lid vindt het erg belangrijk dat er zekerheid is dat deze mensen er op vooruit gaan en niet op achteruit. Als de regering het probleem aanvliegt vanuit de burger, maakt de regering dan dezelfde keuze en kan de regering dit toelichten?

151

Het advies van de Commissie Dannenberg stelt nadrukkelijk de burger centraal vanuit het toekomstperspectief van een inclusieve samenleving. De Commissie wil waar mogelijk expertise naar hulpvragers brengen in plaats van hulpvragers naar de expertise te verwijzen. Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel is ervoor zorgen dat gemeenten een prikkel hebben voor het realiseren van meer preventie en meer – en meer gevarieerde – voorzieningen voor de eigen inwoners, in lijn met het advies van de Commissie Dannenberg. Het gaat daarbij zowel om beschermd wonen alsook en vooral om meer preventie en meer mogelijkheden voor een beschermd thuis, inclusief woningen voor de doelgroep. Vertrekpunt van het wetsvoorstel is dus het belang van de burger, waarbij het wetsvoorstel, de doordecentralisatie van middelen en de invoering van een objectief verdeelmodel noodzakelijke instrumenten zijn om het doel te bereiken.

5. Onderliggende beleidstheorie en randvoorwaarden

*De leden van de **VVD-fractie** merken op dat de afweging tussen privacy enerzijds en de zorg voor kwetsbare doelgroepen anderzijds soms lastig is. Daarom achten zij het van belang dat hier goed rekening mee gehouden wordt. Is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) om advies gevraagd? Zo ja, dan ontvangen voorgenoemde leden dit advies graag. Zo nee, waarom is er voor gekozen om het AP niet om advies te vragen?*

152

De Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP) heeft op 3 december 2020 advies uitgebracht over een concept van dit wetsvoorstel³⁴. Het advies luidt dat de AP geen opmerkingen over het wetsvoorstel heeft.

*De leden van de **D66-fractie** vragen in hoeverre de regering het standpunt deelt dat een cliënt, met het voorliggende wetsvoorstel, beperkt wordt in zijn keuzevrijheid om zich te vestigen.*

153

Het wetsvoorstel beperkt een cliënt niet in de keuzevrijheid waar zich te vestigen. Waar een cliënt in aanmerking komt voor beschermd wonen heeft deze cliënt zowel in de huidige situatie als ingevolge het wetsvoorstel geen volledige keuzevrijheid. Er wordt dan steeds gekeken naar de beste plek voor herstel. Hierbij worden de wensen en de voorkeuren van cliënten meegenomen in het onderzoek en meegewogen

³⁴ Zie memorie van toelichting pagina 24, Kamerstukken II, 2022/2023, 36 288, nr. 3.

bij de beslissing. Ingevolge het wetsvoorstel ontstaan prikkels voor gemeenten om te zorgen voor ambulante ondersteuning thuis of in (woonvormen in) de eigen gemeente. Het aantal gemeenten waar voorzieningen voor de doelgroep bestaan neemt daardoor toe.

In de huidige praktijk kan de cliënt dat in elke centrumgemeente. Bij het voorliggende voorstel zal de cliënt zich moeten wenden tot de gemeente en de aanbieder(s) van de huidige gemeente waar de cliënt geregistreerd staat. Hoe rijmt de regering dit met de condities voor sociale inclusie van de commissie Dannenberg?

154

In het toekomstbeeld van beschermd wonen staat sociale inclusie voor mensen met psychische en psychisch-sociale problemen centraal. Zorgen dat mensen zoveel mogelijk in hun eigen huis of wijk en dichtbij het sociale netwerk kunnen blijven wonen, hun autonomie kunnen behouden en (blijven) participeren in de samenleving draagt juist bij aan een inclusieve samenleving. Daardoor zal het geleidelijk minder nodig zijn dat mensen moeten verhuizen naar een instelling in een andere gemeente.

Hoeveel afbouw van beschermd wonen plekken in instellingen verwacht de regering en hoe is dit onderbouwd?

155

De beweging naar meer ondersteuning thuis of in de eigen gemeente is het doel van het beleid. Dat als gevolg daarvan het beroep op beschermd wonen minder nodig zal zijn is een effect daarvan en geen doel op zich. Het gaat om een geleidelijke transitie met een ingroeipad van 10 jaar. Uitgangspunt is en blijft individueel maatwerk voor elke cliënt. Er bestaat geen (kwantitatieve) doelstelling rond de afbouw van beschermd wonen.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de regering stelt dat in het kader van de NvO, gemeenten een zogenaamde overlegbepaling hebben afgesproken die moet leiden tot goede afspraken tussen cliënt, gemeenten, instelling en woningcorporaties om ervoor te zorgen dat er sprake is van een soepele en goed voorbereide overgang na de uitstroom uit beschermd wonen. Is deze overlegbepaling verplicht?*

156

De overlegbepaling betreft geen wettelijke verplichting, het betreft een afspraak tussen gemeenten in het kader van de NvO. Deze overlegbepaling is belangrijk voor de samenwerking tussen gemeenten. Het is aan VNG en gemeenten om toe te zien op een goede uitvoering van deze afspraken.

Dan lezen de leden het volgende: ook na invoering van het woonplaatsbeginsel blijft het uitgangspunt dat de cliënt terechtkomt op de plek waar de kans op herstel het grootste is en dat de wensen van de cliënt hierin worden meegenomen. Genoemde leden vinden dat in theorie een mooi uitgangspunt, maar de praktijk is weerbarstiger. Er is toch een tekort aan beschermd woonplekken? Hoe realistisch is dit voorstel? Tevens is het zo, dat er door het woonplaatsbeginsel juist geen landelijke toegang voor de cliënt meer is.

157

Gegevens over eventuele tekorten aan plekken beschermd wonen zijn niet voorhanden, dit wordt niet gemonitord. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie vormt de beste plek voor herstel voor de cliënt het uitgangspunt. Er kunnen echter fricties zijn tussen vraag en aanbod. Het – in samenhang met het woonplaatsbeginsel – in te voeren objectief

verdeelmodel voor beschermd wonen zal ertoe leiden dat de opgave van gemeenten op het gebied van beschermd wonen zich zo goed mogelijk verhoudt tot de middelen. Gemeenten c.q. regio's zijn daardoor beter in staat te zorgen voor passende voorzieningen voor de inwoners van de gemeente c.q. regio. Daarnaast vormt het een prikkel om te zorgen voor meer ambulante ondersteuning, waardoor het beroep op beschermd wonen naar verwachting zal afnemen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat van belang is dat er voldoende woonruimte, waaronder sociale huurwoningen en andere woonvormen beschikbaar zijn. Dat geldt ook nu al voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Deze leden vragen of er nu al voldoende woningen beschikbaar zijn en waarom er die wel zouden zijn na van kracht orden van deze wetswijziging, immers het wordt als een randvoorwaarde voor deze doordecentralisatie genoemd.

158

Het is evident dat er op dit moment een grote krapte is op de woningmarkt, dus ook voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen. In deze tijd van schaarste aan woningen moeten we extra zorgen voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden of een specifieke woonbehoefte hebben. In mei 2022 heeft het kabinet daarom het programma «Een thuis voor iedereen» naar de Kamer gezonden. De urgentie om te zorgen voor voldoende passende huisvesting wordt breed gedragen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de recent afgesloten regionale woondeals waarin de basis is gelegd voor de bouw van 290.000 sociale huurwoningen. Dat dat is goed nieuws voor mensen die dringend behoefte hebben aan deze woningen, waaronder veel mensen uit aandachtsgroepen. Een aantal gemeenten heeft in de huisvestingsverordening of lokale prestatieafspraken geregeld dat uitstromers uit beschermd wonen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Er wordt in het kader van de wijziging van de Huisvestingswet 2014 als onderdeel van de wet versterking regie volkshuisvesting gewerkt aan de introductie van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten, ongeacht de schaarste aan huisvesting. Mensen die uitstromen uit beschermd wonen behoren tot de beoogde doelgroep van deze urgentieregeling. Door middel van het woonplaatsbeginsel wordt ook bevorderd dat alle gemeenten zich gaan inzetten voor passende ondersteuning en woningen voor de doelgroep beschermd wonen, zodat niet voornamelijk de centrumgemeenten daarmee belast zijn. De krapte op de woningmarkt laat onverlet dat inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, al direct profijt hebben van de transitie naar een beschermd thuis. Indien mensen thuis passend kunnen worden ondersteund, zal het beroep op beschermd wonen naar verwachting afnemen en kan de capaciteit van beschermd wonen geleidelijk worden aangepast.

Bovendien zal er een geleidelijke verschuiving plaatsvinden wat betreft de aard (van beschermd wonen naar beschermd thuis) en de locatie (van centrumgemeenten naar woningen in alle gemeenten) van de benodigde woonruimte. Er wordt gesteld dat een deel van de cliënten die nu nog in een instelling wonen zelfstandig zal gaan wonen en dat meer zelfstandige woningen nodig zullen zijn. Waarom gaat de regering ervan uit dat dat nog grotere benodigde aantal woningen er dan wel is?

159

Door voorrang aan deze groep mensen te verlenen bij toewijzing van de jaarlijks vrijvallende huurwoningen, zal naar verwachting voor een belangrijk deel aan de behoefte van deze cliënten aan zelfstandige woonruimte kunnen worden voldaan. Als geleidelijk meer mensen uit de doelgroep van beschermd wonen zelfstandig kunnen gaan wonen, leidt

dat inderdaad tot een hoger beroep op de woningvoorraad. Dat geldt niet voor de mensen die al beschikken over een woning en daarin, met ondersteuning, kunnen blijven wonen. Daar staat bovendien tegenover dat het beroep op beschermd wonen afneemt, zodat een deel van de locaties voor beschermd wonen mogelijk kan worden hergebruikt voor andere (kwetsbare) groepen op de woningmarkt. Het aantal mensen dat – al dan niet beschermd – behoefte heeft aan wonen blijft hetzelfde.

Deze leden zien een parallel met het beleid ten aanzien van de zorg in verpleeghuizen, waarvan de regering ook stelt dat zorgkantoren maar moeten sturen op meer zorg thuis, terwijl aan de randvoorwaarde, namelijk dat die zorg thuis dan ook beschikbaar is, nog helemaal niet kan worden voldaan. Zij vragen een reactie van de regering. Kan gegarandeerd worden dat er voldoende zelfstandige woningen beschikbaar zijn?

160

In deze tijd van schaarste aan woningen moeten we extra zorgen voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden of een specifieke woonbehoefte hebben. In mei 2022 heeft het kabinet daarom het programma «Een thuis voor iedereen» naar de Kamer gezonden. De urgentie om te zorgen voor voldoende passende huisvesting wordt breed gedragen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de recent afgesloten regionale woondeals waarin de basis is gelegd voor de bouw van 290.000 sociale huurwoningen. In het verlengde van de in gang gezette beweging om te komen tot meer sociale huurwoningen, strekt het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting ertoe de regie op de volkshuisvesting door overheden te hernemen en biedt het de bestuurlijke instrumenten die daarvoor nodig zijn. Daarbij gaat het om regie op aantallen woningen en locaties, op betaalbare woningen en een evenredige verdeling en schrijft het de wettelijke verplichting voor gemeenten voor om met voorrang woningen toe te wijzen aan deze doelgroep, i.c. de mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Gemeenten kunnen hier momenteel zelf op sturen door met voorrang middels een huisvestingsverordening woonruimte aan de doelgroep toe te wijzen. Met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting wordt dat een wettelijke verplichting. Door voorrang op huisvesting aan deze groep mensen te verlenen bij toewijzing van huurwoningen, zal naar verwachting voor een belangrijk deel aan de behoefte van deze cliënten aan zelfstandige woonruimte kunnen worden voldaan. Voor de volledigheid verwijs ik u graag naar de beantwoording van vraag 63, 157, 158 en 159.

Zij lezen dat het streven is dat in 2030 900.000 nieuwe woningen gebouwd zijn, waarvan 250.000 sociale huurwoningen en bovendien nog specifiek voldoende woningen voor aandachtsgroepen waaronder mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Waarop is gebaseerd dat dit streven ook een realistische verwachting is? Wordt absoluut gegarandeerd dat de afbouw van het aantal plekken in beschermd-wonen instellingen één op één loopt met de beschikbaarheid van voldoende woningen?

161

De beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis kent een ingroeipad van 10 jaar en zal afhankelijk van de lokale en regionale mogelijkheden niet overal in hetzelfde tempo plaatsvinden. Die beweging is in de praktijk al gestart binnen de huidige wettelijke kaders en het is de verantwoordelijkheid van gemeenten – zowel in de huidige als de toekomstige situatie – om te zorgen voor voldoende en passende ambulante en intramurale voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen. In het kader van de NvO worden regioplannen opgesteld waarin geleidelijk meer lokale mogelijkheden voor ambulante ondersteuning worden gecreëerd, waardoor het beroep op beschermd wonen naar

verwachting zal verminderen. In die plannen moet sprake zijn van een goed evenwicht tussen opbouw en afbouw van voorzieningen, zodat voor alle mensen van de doelgroep passende voorzieningen beschikbaar zijn. Dat betreft zowel voor het wonen als voor de ondersteuning van burgers. Twee jaar na invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel zal een evaluatie plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het in de visie van de commissie Dannenberg in 2016 niet zo is dat eerst alle voorwaarden voor sociale inclusie vervuld moeten zijn voordat gestart kan worden met doordecentralisatie van beschermd wonen. Deze leden verbazen zich erover dat een visie uit 2016 door de regering zoveel jaar later onveranderd wordt toegepast. Bovendien gaan zij ervan uit dat de regering het beleid uiteindelijk bepaalt en niet de commissie Dannenberg.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre nu aan de randvoorwaarden voor doordecentralisatie is voldaan, nu de Raad van State adviseert om doordecentralisatie niet door te zetten zolang gemeenten de randvoorwaarden niet op orde hebben. Zij vragen waarom de regering desondanks toch al doorzet.

162

Terecht wees de Afdeling op de op het moment van het uitbrengen van het advies nog niet vervulde randvoorwaarden, zoals onduidelijkheid over de benodigde financiën en over de regionale samenwerking. Bovendien achtte de Afdeling voor het zeer beperkte aantal specialistische voorzieningen een verplichte landelijke regeling wenselijk om de beschikbaarheid daarvan te waarborgen. De duidelijkheid over de financiën is er inmiddels wel; gemeenten hebben ingestemd met het ontwikkelde verdeelmodel en het (geleidelijke) ingroeipad. Specifiek rond de regionale samenwerking heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling nog uitgebreid onderzoek (het rapport «Een stelsel dat helpt») plaatsgevonden en is – op basis van de uitkomsten van bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten – in het wetsvoorstel de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd. Voor de zeer beperkte specialistische voorzieningen beschermd wonen zal een landelijk transitiearrangement worden opgesteld, waarmee in het kader van de Jeugdwet al veel ervaring is opgedaan. De randvoorwaarden om te starten met de invoering van het woonplaatsbeginsel en het nieuwe verdeelmodel acht ik daarmee voldoende vervuld. De voortgang zal worden gemonitord en twee jaar na de invoering zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden.

Zij maken zich met name zorgen over het feit dat de Raad van State wijst op het risico dat met name de meeste kwetsbare cliënten, in alsnog de dupe kunnen worden van afschuifgedrag van gemeenten onderling: «Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om zich onbevoegd te verklaren en zullen meer tijd kwijt zijn aan overleg over de vraag welke gemeente verantwoordelijk is. Cliënten die worden geweigerd kunnen alleen bij een andere gemeente achteraan in de rij gaan staan, terwijl dit juist kwetsbare mensen zijn die niet zo lang kunnen wachten.» Deze leden vragen een reactie en een analyse van de gevolgen die dit wetsvoorstel kan hebben voor cliënten.

163

Het risico van afschuifgedrag is juist in de huidige situatie aanmerkelijk groter dan ingevolge het wetsvoorstel. De huidige systematiek leidt er namelijk niet automatisch toe dat de gemeente naar keuze van de cliënt het beschermd wonen verstrekt. De aanmeldgemeente verwijst dan de cliënt door naar een andere gemeente hetgeen tot een discussie kan leiden welke gemeente de beste plek is voor herstel. Omdat bij die

discussies ook een financieel belang speelt, bestaat het risico voor afschuifgedrag en vertraging voor de cliënt. Op basis van het wetsvoorstel wordt eerst vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken (en financieren) van beschermd wonen, dit is in het wetsvoorstel vastgelegd. Vervolgens verricht deze gemeente, in overleg met de aanvrager, onderzoek naar de beste plek voor herstel voor de cliënt en legt dat in de beschikking vast. Deze werkwijze leidt tot het sneller en eenduidiger bepalen van de verantwoordelijke gemeente. Zowel uit de uitvoeringstoets VNG als uit een praktijktoets door het Ketenbureau i-sociaal domein is gebleken dat het wetsvoorstel goed uitvoerbaar is en ook bij complexe casussen eenduidig de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld. Cliënten zijn gebaat bij het op deze wijze voorkomen van afschuifmogelijkheden en van vertraging voor de cliënt.

De leden van de PvdA-fractie hechten ook aan de tweede randvoorwaarde, het opbouwen van lokale en regionale expertise over beschermd wonen. Zij krijgen graag een uitgebreide stand van zaken, in hoeverre aan deze randvoorwaarde wordt voldaan.

164

In het kader van de NvO wordt door gemeenten gewerkt aan het opbouwen en delen van lokale en regionale expertise op het gebied van beschermd wonen. Gemeenten worden daarbij ondersteund door het Transitieteam Beschermd thuis en het Ketenbureau i-sociaal domein. Ingevolge het wetsvoorstel zijn gemeenten ook verplicht samen te werken bij de uitvoering van beschermd wonen. Dit najaar is in het dashboard NvO beschermd wonen de stand van zaken gemeten. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle gemeenten beschermd wonen gezamenlijk inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen. In ongeveer de helft van de regio's is of wordt binnen afzienbare tijd de toegang voor beschermd wonen lokaal georganiseerd, in de andere regio's is er sprake van een regionale toegang.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het van belang is dat er voldoende woonruimte, waaronder sociale huurwoningen en andere woonvormen, beschikbaar zijn als randvoorwaarde voor dit wetsvoorstel. Hoe staat het hiermee?

165

Het is evident dat er op dit moment een grote krapte en tekort is op de woningmarkt, dus ook voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Een aantal gemeenten heeft in de huisvestingsverordening geregeld dat deze mensen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. In het kader van het voorgenomen wetsvoorstel Versterking Regie op Volkshuisvesting wordt gewerkt aan de introductie van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten, ongeacht de schaarste aan huisvesting. Mensen die uitstromen uit beschermd wonen behoren tot de doelgroep van deze urgentieregeling. Door middel van het woonplaatsbeginsel wordt ook bevorderd dat alle gemeenten zich gaan inzetten voor passende ondersteuning en woningen voor de doelgroep beschermd wonen, zodat niet voornamelijk de centrumgemeenten daarmee belast zijn. De krapte op de woningmarkt laat onverlet dat inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, al direct profijt hebben van de transitie naar een beschermd thuis.

Kan de regering aangeven hoe lang de wachttijden zijn voor een sociale huurwoning in de 342 gemeenten van Nederland? Welke wachttijden zijn er nu in de 43 centrumgemeenteregio's voor beschermd wonen?

166

De gemiddelde wachttijden voor een sociale huurwoning zijn hoog in Nederland. Uit een inventarisatie van KPMG uit 2020 bleek dat de wachttijden in 2019 voor uitstroom uit beschermd wonen 35 weken bedroeg.³⁵ Voor de mensen die uitstromen uit beschermd wonen heeft een groot aantal gemeenten door middel van de huisvestingsverordening, convenant of prestatieafspraken geregeld dat deze mensen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Uit een peiling van de VNG onder 59 gemeenten begin 2023 bleek dat ruim 70 procent sociale huurwoningen met voorrang toewijst aan mensen die uitstromen uit beschermd wonen.³⁶ In het kader van het wetsvoorstel Versterking Regie op Volkshuisvesting wordt geregeld dat mensen die uitstromen uit beschermd wonen voorrang krijgen bij de toewijzing van een woning. Het is onbekend wat de huidige wachttijd voor beschermd wonen is in alle centrumgemeenten. Hier is in 2020 voor het laatst onderzoek naar gedaan.

In welk jaar wil de regering voldoende sociale huurwoningen beschikbaar hebben voor mensen met EPA die zelfstandig willen en kunnen wonen? Hoe gaat de regering dit realiseren?

167

Als de voorgenomen wettelijke urgentieregeling voor alle gemeenten tot stand komt, zullen mensen met psychische problemen die uitstromen uit beschermd wonen maar bijvoorbeeld ook uit een ggz-instelling, voorrang krijgen bij de woningtoewijzing waardoor als regel het verkrijgen van een woning aanmerkelijk zal worden versneld. Ook dan is niet uitgesloten dat (tijdelijk) in een bepaalde regio of gemeente de verhouding tussen vrijvallende huurwoningen en de omvang van de groep mensen die voorrang heeft op de woningmarkt negatief uitvalt.

Hoe ziet de regering de transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis voor zich als er onvoldoende betaalbare en passende woningen zijn? Moeten cliënten dan langer in beschermd wonen blijven?

169

Al in de huidige situatie geldt dat door het tekort aan woningen de uitstroom uit beschermd wonen moeizaam verloopt waardoor menigmaal de onwenselijke situatie ontstaat dat mensen, die gereed zijn om weer zelfstandig te gaan wonen, gedwongen zijn langer dan nodig in de instelling voor beschermd wonen te blijven wonen. Dit is als regel niet bevorderlijk voor verder herstel. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting krijgen mensen die uitstromen uit beschermd wonen en andere instellingen voorrang bij de toewijzing van door de gemeenten aan te wijzen categorieën van huurwoonruimte. Daardoor zal als regel de toewijzing van een woning worden versneld. Tegelijkertijd geldt dat gegeven de omvang van andere groepen urgent woningzoekenden, het niet uitgesloten is dat mensen die uitstromen uit beschermd wonen na indeling in een urgentie categorie enige wachttijd hebben tot zij daadwerkelijk woonruimte krijgen toegevoerd. Van belang is dan dat er in het kader van de transitie naar een beschermd thuis passende ondersteuning beschikbaar is in de thuissituatie. Overigens geldt ook los van het woningtekort dat mensen, die al beschikken over een woning en waarvoor ondersteuning bij het wonen thuis een passende oplossing is, al direct profijt hebben van de transitie.

³⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-11abaa79-08b7-453d-9aa3-60da582b1bf2/pdf>

³⁶ <https://vng.nl/nieuws/huisvesting-aandachtsgroepen-grote-inzet-van-veel-gemeenten>.

De voornoemde leden zijn ook benieuwd of alle gemeenten urgentie verlenen aan mensen met EPA die een GGZ-kliniek of beschermd wonen verlaten en niet over een eigen woonruimte beschikken.

170

In de huidige situatie heeft een aantal gemeenten in de huisvestingsverordening of prestatieafspraken of regionale samenwerkingsconvenanten geregeld dat mensen die uitstromen uit beschermd wonen of een ggz-instelling voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Bekend is dat van de gemeenten die in 2021 werkten met een huisvestingsverordening met urgentieregeling, ongeveer 70% van hen voorrang geeft op huisvesting voor mensen uit de Maatschappelijke Opvang, beschermd wonen en Jeugdhulpvoorziening.³⁷ Er wordt in het kader van de wijziging van de Huisvestingswet 2014 (als onderdeel van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting) gewerkt aan de introductie van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten, ongeacht de schaarste aan huisvesting.

Hoeveel gemeenten hebben een convenant afgesloten voor de uitstroom van mensen met EPA uit beschermd wonen?

171

Ik beschik niet over gegevens hoeveel gemeenten een convenant hebben afgesloten voor de uitstroom van mensen met EPA uit beschermd wonen. Wel bekend is dat van de gemeenten die in 2021 werkten met een huisvestingsverordening met urgentieregeling, ongeveer 70% van hen voorrang geeft op huisvesting voor mensen uit de Maatschappelijke Opvang, beschermd wonen en Jeugdhulpvoorziening.³⁸

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat gemeenten verplicht worden een urgentieregeling op te stellen voor woningtoewijzing aan gedefinieerde groepen mensen, waaronder mensen die een beschermd wonen instelling verlaten. Klopt het dat gemeenten bindingseisen mogen stellen aan mensen die een beschermd wonen organisatie verlaten?

172

Gemeenten mogen inderdaad op basis van de Huisvestingswet bindingseisen stellen aan woningzoekenden die zij met voorrang huisvesten. Omdat het haaks staat op een evenwichtige regionale verdeling om bij het verlenen van urgentie te eisen dat een woningzoekende maatschappelijke of economische binding aan de gemeente heeft, wordt dit na inwerking-treding van de eerder beschreven beoogde wijzigingen op grond van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting voor de woningzoekenden die verplicht onderdeel uitmaken van de urgentieregeling vervangen door binding aan de woningmarktregio. In het wetsvoorstel is een wettelijke grondslag opgenomen om bij ministeriele regeling nadere regels te stellen over in welke gevallen aangenomen mag worden dat er sprake is van regionale binding aan de woningmarktregio.

Voorziet de regering in een vangnet voor mensen die beschermd wonen verlaten en niet aan bindingseisen van een gemeenten kunnen voldoen en daardoor niet in de gewenste termijn naar de gewenste gemeenten uit kunnen stromen?

173

Momenteel wordt de urgentieregeling uitgewerkt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De insteek is dat mensen in

³⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5d8848b5a1faa32aeb8a107d01474c51411ceb93/pdf>

³⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5d8848b5a1faa32aeb8a107d01474c51411ceb93/pdf>

principe een regionale urgentie krijgen voor de regio van herkomst, tenzij er sprake is van een contra-indicatie waardoor de desbetreffende persoon beter in een andere regio kan wonen. Voorkomen moet worden dat iemand door het niet voldoen aan bindingseisen helemaal nergens terecht kan.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de afbouw van het aantal plekken in beschermd wonen-instellingen gelijk moet oplopen met de beschikbaarheid van voldoende woningen. De voornoemde leden vinden dit erg belangrijk en willen benadrukken dat wat hen betreft het aantal beschermd woonplekken niet wordt afgebouwd zolang er niet voldoende beschikbare woningen zijn. Kan de regering garanderen dat dit niet zal gebeuren? Zeker gezien het feit dat binnen de GGZ wel plekken worden afgebouwd zonder dat duidelijk is dat er voldoende zorg overblijft voor bepaalde specialistische groepen.

174

De beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis kent een ingroeipad van 10 jaar en zal afhankelijk van de lokale en regionale mogelijkheden niet overal in hetzelfde tempo plaatsvinden. Die beweging is in de praktijk al gestart binnen de huidige wettelijke kaders en het is de verantwoordelijkheid van gemeenten – zowel in de huidige als de toekomstige situatie – om te zorgen voor voldoende en passende ambulante en intramurale voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen. In het kader van de NvO worden regioplannen opgesteld waarin geleidelijk meer lokale mogelijkheden voor ambulante ondersteuning worden gecreëerd, waardoor het beroep op beschermd wonen naar verwachting zal verminderen. In die plannen moet sprake zijn van een goed evenwicht tussen opbouw en afbouw van voorzieningen, zodat voor alle mensen van de doelgroep passende voorzieningen beschikbaar zijn. Dat betreft zowel het wonen als de ondersteuning van burgers. Twee jaar na invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel zal een evaluatie plaatsvinden.

De voornoemde leden vragen ook of de NvO bindend is voor alle gemeenten. Kunnen cliënten rechten ontlenen aan de NvO?

175

De NvO betreft niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken tussen gemeenten op het terrein van jeugd en het terrein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De NvO is in de algemene vergadering van 10 juni 2020 van de VNG vastgesteld. De VNG zet zich ervoor in dat alle leden zich aan de afspraak houden en heeft een dashboard ingericht waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe regio's uitvoering geven aan de afspraken uit de NvO. Daar waar regio's achterlopen, bieden de regioadviseurs van het platform sociaal domein ondersteuning. Indien nodig volgt bestuurlijke opschaling volgens de door gemeenten vastgestelde escalatieladder. Er is ook een commissie voor geschillen tussen gemeenten onderling en geschillen tussen gemeenten en zorgaanbieders ingesteld. Uitgangspunt hierbij is dat een gang naar de rechter zoveel mogelijk voorkomen kan worden. Cliënten kunnen niet direct rechten ontlenen aan de NvO, het betreft regionale samenwerkingsafspraken tussen gemeenten. Een cliënt kan wel bezwaar maken tegen een beschikking bij de gemeente en op die manier zijn rechten uitoefenen.

Waaruit bestaat de lokale en regionale expertise voor beschermd wonen dat de regering als randvoorwaarde stelt?

176

Het gaat om expertise die zowel van belang is voor de uitvoering van beschermd wonen als van beschermd thuis. De expertise is met name benodigd bij de toegang en bij de inkoop van beschermd wonen. Het gaat daarbij onder meer om voldoende kennis over de doelgroep alsook over het aanbod van beschermd wonen en de lokale ondersteuningsinfrastructuur. In het kader van de NvO wordt door gemeenten gewerkt aan het opbouwen en delen van lokale en regionale expertise op het gebied van beschermd wonen. Gemeenten worden daarbij ondersteund door het Transitieteam Beschermd thuis en het Ketenbureau i-sociaal domein. Ingevolge het wetsvoorstel zijn gemeenten ook verplicht samen te werken bij de uitvoering van beschermd wonen.

Is het juridisch toegestaan om aan het verstrekken van een woonruimte de voorwaarde stellen dat een cliënt na uitstroom naar een zelfstandige huurwoning nog een bepaalde periode begeleiding accepteert?

177

Een gemeente mag afspraken koppelen aan de voorzieningen die zij verstrekken en de toeleiding naar een woning in de regio. Dit gebeurt met instemming van de betreffende cliënt.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** maken zich zorgen over de randvoorwaarde van voldoende geschikte woningen om de gewenste beweging te realiseren. De Wet Versterking regie volkshuisvesting draagt er hopelijk aan bij, maar deze leden zien ook dat de opgave van voldoende woningen jaren vraagt om te realiseren. Wachten totdat er voldoende woningen zijn is wat deze leden betreft ook niet gepast. Dit wetsvoorstel brengt alle gemeenten, in plaats van alleen de centrumgemeenten, in positie om een passende plek te vinden voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen, en daarmee wordt de opgave per gemeente, zeker ook voor de centrumgemeenten, beter te beheersen en te realiseren. Genoemde leden vragen wel welke instrumenten gemeenten hebben totdat de wet versterking regie volkshuisvesting in werking is getreden om geschikte woonruimte te vinden voor iemand die uitstroomt.*

178

Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening voorrangregels opnemen voor bijvoorbeeld zorgdoelgroepen, zodat deze met voorrang gehuisvest moeten worden. Ook zien we dat veel gemeenten langs de lijn van prestatieafspraken of samenwerkingsconvenanten met woningcorporaties en zorgorganisaties afspraken maken over het met voorrang huisvesten van zorgdoelgroepen. Deze praktijk moet altijd een basis hebben in de huisvestingsverordening. Vaak gebeurt het met voorrang huisvesten van zorgdoelgroepen via directe bemiddeling, waarbij meestal de zorgorganisatie de urgentie-aanvraag van de uitstromende woningzoekende uit beschermd wonen aanvraagt. Regelmatig zijn de samenwerkingsafspraken voor de uitstroom van zorgdoelgroepen naar huisvesting op regionaal niveau afgestemd. Uit een peiling van de VNG onder 59 gemeenten begin 2023 bleek dat ruim 70 procent sociale huurwoningen met voorrang toewijst aan mensen die uitstromen uit Beschermd Wonen³⁹.

Zij vragen ook hoe de regering het risico inschat dat cliënten niet uitstromen omdat zij geen geschikte woning kunnen vinden.

179

Gemeenten hebben al in de huidige situatie de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening te regelen dat bepaalde (kwetsbare) groepen

³⁹ <https://vng.nl/nieuws/huisvesting-aandachtsgroepen-grote-inzet-van-veel-gemeenten>.

voorrang krijgen bij de woningtoewijzing van sociale huurwoningen. Een aantal gemeenten heeft dat ook al voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen zo geregeld. In een aantal andere gemeenten zien we dat deze praktijk via lokale urgentieafspraken of in regionale samenwerkingsconvenanten is geregeld. Ook daarvoor geldt dat een grondslag hiertoe in de huisvestingsverordening moet zijn opgenomen. Voor een uiteenzetting van hoe het kabinet beoogt te stimuleren dat mensen uit beschermd wonen kunnen uitstromen naar een beschermd thuis of zelfstandig wonen verwijs ik u naar de beantwoording van vragen 63, 158 t/m 161 en 178.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel gemeenten momenteel bindende afspraken hebben met partijen in het woon-, zorg- en sociaal domein om aan de woon-zorgbehoeften te voldoen.

180

Ik beschik niet over gegevens hoeveel gemeenten een convenant hebben afgesloten voor de uitstroom van mensen uit beschermd wonen. Wel bekend is dat van de gemeenten die in 2021 werkten met een huisvestingsverordening met urgentieregeling, ongeveer 70% van hen voorrang geeft op huisvesting voor mensen uit de Maatschappelijke Opvang, beschermd wonen en Jeugdhulpvoorziening.⁴⁰

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de Afdeling beschikbare sociale huurwoningen voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen en voldoende ambulante zorg als nadrukkelijke voorwaarden noemt voor de afbouw van het aantal intramurale plekken. De regering erkent dat dit belangrijke randvoorwaarden zijn, maar meent dat dit formeel losstaat van het woonplaatsbeginsel zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. Genoemde leden vragen de regering er nader op te reflecteren hoe dit zich tot elkaar verhoudt, omdat het wetsvoorstel nadrukkelijk wel een «bouwsteen» is in de gewenste beweging naar ambulantisering en meer lokale inzet op preventie.*

181

De beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis is een geleidelijke beweging met een transitieperiode van 10 jaar. Afhankelijk van de lokale en regionale mogelijkheden zal dit niet overal in hetzelfde tempo plaatsvinden. Die beweging is in de praktijk al gestart binnen de huidige wettelijke kaders en het is de verantwoordelijkheid van gemeenten – zowel in de huidige als de toekomstige situatie – om te zorgen voor voldoende en passende ambulante en intramurale voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen. Met de middelen voor beschermd wonen kopen centrumgemeenten in toenemende mate zowel beschermd wonen als ambulante ondersteuning zoals begeleid wonen in. In het kader van de NvO en de beweging naar een beschermd thuis worden regioplannen opgesteld waarin geleidelijk een verdere toename van lokale mogelijkheden voor ambulante ondersteuning worden gecreëerd, waardoor het beroep op beschermd wonen naar verwachting zal verminderen. In die plannen moet sprake zijn van een goed evenwicht tussen opbouw en afbouw van voorzieningen, zodat voor alle mensen van de doelgroep passende voorzieningen beschikbaar zijn. Dat betreft zowel het wonen als de ondersteuning van burgers. De omvang van de doelgroep verandert niet als gevolg van de invoering van het woonplaatsbeginsel, wel de variatie in de vorm van de ondersteuning (intramuraal of ambulant) en het feit dat niet alleen de 43 centrumgemeenten maar ook alle andere gemeenten zich gaan inzetten voor passende ondersteuning

⁴⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5d8848b5a1faa32aeb8a107d01474c51411ceb93/pdf>

en woonplekken. Twee jaar na invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel zal een evaluatie plaatsvinden.

*Het lid van de **BBB-fractie** maakt zich zorgen over de beschikbaarheid van sociale huurwoningen en andere woonvormen die als randvoorwaarde wordt genoemd. Deze beschikbaarheid is nu al een probleem, maar zeker in de kleinere gemeenten is er een tekort aan dergelijke woningen. Het lid van de BBB-fractie voorziet dan ook dat deze doorstroming alleen maar moeilijker wordt. Waarop baseert de regering het idee dat de doorstroming juist beter zou gaan?*

182

Het is evident dat er op dit moment een grote krapte is op de woningmarkt, dus ook voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen. In deze tijd van schaarste aan woningen moeten we extra zorgen voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden of een specifieke woonbehoefte hebben. In mei 2022 heeft het kabinet daarom het programma «Een thuis voor iedereen» naar de Kamer gezonden. De urgentie om te zorgen voor voldoende passende huisvesting wordt breed gedragen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de recent afgesloten regionale woondeals waarin de basis is gelegd voor de bouw van 290.000 sociale huurwoningen. Dat zijn er 40.000 meer dan voorzien en dat is goed nieuws voor mensen die dringend behoefte hebben aan deze woningen, waaronder veel mensen uit aandachtsgroepen. Een aantal gemeenten heeft in de huisvestingsverordening of lokale prestatieafspraken geregeld dat uitstromers uit beschermd wonen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Verder wordt in het kader van de wijziging van de Huisvestingswet 2014 als onderdeel van de wet versterking regie volkshuisvesting gewerkt aan de introductie van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten, ongeacht de schaarste aan huisvesting. Mensen die uitstromen uit beschermd wonen behoren tot de beoogde doelgroep van deze urgentieregeling. Door voorrang aan deze groep mensen te verlenen bij toewijzing van de jaarlijks vrijvallende huurwoningen, zal naar verwachting voor een belangrijk deel aan de behoefte van deze cliënten aan zelfstandige woonruimte kunnen worden voldaan.

De regering verwijst weliswaar naar de Nationale Woon- en Bouwagenda maar de voortgang hiervan ligt bepaald niet op schema. Hoe gaat de regering er voor zorgen dat de afbouw van het aantal plekken in beschermd wonen-instellingen gelijk moet oplopen met de beschikbaarheid van voldoende woningen? En wat gaat de regering doen als dit toch niet lukt?

183

De beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis is een geleidelijke beweging met een transitieperiode van 10 jaar. Afhankelijk van de lokale en regionale mogelijkheden zal dit niet overal in hetzelfde tempo plaatsvinden. Die beweging is in de praktijk al gestart binnen de huidige wettelijke kaders en het is de verantwoordelijkheid van gemeenten – zowel in de huidige als de toekomstige situatie – om te zorgen voor voldoende en passende ambulante en intramurale voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen. Met de middelen voor beschermd wonen kopen centrumgemeenten in toenemende mate zowel beschermd wonen als ambulante ondersteuning zoals begeleid wonen in. In het kader van de NvO en de beweging naar een beschermd thuis worden regioplannen opgesteld waarin geleidelijk een verdere toename van lokale mogelijkheden voor ambulante ondersteuning worden gecreëerd, waardoor het beroep op beschermd wonen naar verwachting zal verminderen. In die plannen moet sprake zijn van een goed evenwicht tussen opbouw en afbouw van voorzieningen, zodat voor alle mensen van

de doelgroep passende voorzieningen beschikbaar zijn. Dat betreft zowel het wonen als de ondersteuning van burgers. Door mensen die uitstromen uit beschermd wonen en andere instellingen in het kader van het voorgenomen wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting in alle gemeenten voorrang te geven bij de toewijzing van sociale huurwoningen wordt gezorgd voor zoveel mogelijk betaalbare woningen voor de doelgroep beschermd wonen.

Twee jaar na invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel zal een evaluatie plaatsvinden.

Het lid van de BBB-fractie ziet niet in hoe een wettelijk verplichte urgentieregeling dit moet oplossen als er simpelweg geen woningen zijn? Daarbij komt dat de regering ook inzet op het langer thuis laten wonen van ouderen, daardoor ontstaat er nog meer druk op de lokale woningmarkt. Heeft de regering dit meegenomen bij het bepalen van de randvoorwaarden?

184

Veel groepen hebben het zwaar op de woningmarkt. Het rapport «Een thuis voor iedereen», laat zien dat bepaalde groepen, waaronder groepen die uitstromen uit intramurale instellingen het extra moeilijk hebben om een passende woning te vinden, terwijl een vaste woonplek juist heel belangrijk is voor herstel. Daarom heeft de regering het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting in voorbereiding, waarin enkele van deze groepen onder voorwaarden met voorrang worden gehuisvest. In een ministeriele regeling worden de voorgenomen categorieën van urgent woningzoekenden verder afgebakend. Het voornemen is dat mensen die uitstromen uit beschermd wonen voorrang krijgen bij de toewijzing van aangewezen huurwoonruimte. Daarnaast wordt ingezet op bouw van meer betaalbare woonruimte. Zo wordt beoogd dat twee derde van de nieuwe woonruimte betaalbaar moet zijn, en voor de gemeenten die onder het landelijk gemiddelde sociale huur zitten, geldt dat minimaal 30% van de nieuwbouw sociale huur moet zijn. In mei 2022 heeft het kabinet het programma «Een thuis voor iedereen» naar de Kamer gezonden. De urgentie om te zorgen voor voldoende passende huisvesting wordt breed gedragen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de recent afgesloten regionale woondeals waarin de basis is gelegd voor de bouw van 290.000 sociale huurwoningen.

Bij het bepalen van de randvoorwaarden voor introductie van het woonplaatsbeginsel is de beschikbaarheid van woonruimte overigens geen randvoorwaarde. Een tekort aan woningen zal in meer of mindere mate per regio de transitie naar een beschermd thuis vertragen maar dat laat onverlet dat mensen die al beschikken over een eigen woning en waar passende ambulante begeleiding volstaat, meteen de voordelen van de transitie kunnen merken.

Het lid van de BBB-fractie begrijpt niet waarom de genoemde transitie naar een beschermd thuis nodig zou zijn om mensen langer zelfstandig te laten wonen. Mensen worden toch alleen geplaatst in beschermd wonen indien dat echt niet anders kan? Of bedoeld de regering te zeggen dat mensen eigenlijk onterecht in beschermd wonen terecht komen? In dat geval kan ook worden volstaan met het aanpassen van de criteria om toegang te krijgen tot beschermd wonen? Heeft de regering dit overwogen?

185

De formulering van de doelstelling «transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis» suggereert dat mensen die nu beschermd wonen weer zelfstandig moeten gaan wonen. De beweging is echter andersom.

Voor alle nieuwe cliënten die zich melden wordt allereerst bezien of ambulante ondersteuning thuis of in een woonvorm in de eigen gemeente een betere kans biedt op herstel. Dat zal des te beter en vaker mogelijk zijn wanneer een (lokale en regionale) ondersteuningsinfrastructuur aanwezig is. Dat is echter in de huidige situatie maar in beperkte mate het geval omdat de middelen voor de doelgroep beschermd wonen alleen aan de 43 centrumgemeenten worden verstrekt. Indien via het woonplaatsbeginsel de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners bij elke gemeente wordt gelegd en ze daarvoor de middelen krijgen, kunnen de condities worden geschapen dat meer mensen thuis of in de eigen gemeente kunnen blijven wonen en daar adequate hulp krijgen. Mensen die in de huidige situatie noodzakelijkerwijs een beroep moeten doen op beschermd wonen vanwege het ontbreken van ambulante vormen van begeleiding en ondersteuning, kunnen dan passende ambulante ondersteuning in de eigen woonplaats ontvangen. Er vindt dan een verschuiving plaats van ondersteuning en middelen «naar de voorkant».

Het lid van de BBB-fractie is van mening dat het zeer onverstandig is om de tekorten op de woningmarkt te negeren en dit probleem op het bordje van de niet centrumgemeenten te schuiven. De regering zal dan minstens de voorwaarden moeten creëren waaronder het beleid door de gemeenten ingevuld kan worden. Daar komt dan ook nog bij dat bij kleinere gemeente de expertise veelal ontbreekt. In de praktijk zullen deze gemeenten daarvoor waarschijnlijk de centrumgemeenten aan spreken.

6. Landelijke toegankelijkheid beschermd wonen

*Is de regering van mening dat elke van de 342 gemeenten een voorziening voor beschermd wonen moet hebben? Graag ontvangen de leden van de **VVD-fractie** een nadere toelichting op deze keuze.*

186

Het is niet de bedoeling dat in alle gemeenten een voorziening voor beschermd wonen wordt gerealiseerd. In kleinere gemeenten zal naar verwachting ook niet altijd de schaal aanwezig zijn voor de realisering van een beschermd wonen-voorziening. Het wetsvoorstel heeft tot doel de transitie naar preventie en ondersteuning van mensen in de thuissituatie in alle gemeenten. Waar dit specialistische voorzieningen vraagt voor bijvoorbeeld beschermd wonen zullen gemeenten dit gezamenlijk moeten inkopen als dat vanwege de beschikbaarheid van de voorziening aangewezen is.

Zo ja, hoe wordt er rekening gehouden met de beperkte ambtelijke capaciteit in kleinere gemeenten?

187

Uit de uitvoeringstoets van de VNG blijkt dat het wetsvoorstel niet leidt tot meer- of minderkosten voor gemeenten. Gemeenten moeten ingevolge het wetsvoorstel samenwerken bij de voorziening voor beschermd wonen. De toegang voor beschermd wonen is of wordt binnen afzienbare tijd bij bijna de helft van de regio's lokaal georganiseerd, bij de helft is sprake van regionale organisatie.

Hoe wordt bijvoorbeeld ook goed toezicht op aanbieders geborgd?

188

In mijn Voortgangsbrief Wmo 2015 van 8 mei jl. (Kamerstukken 29 538 nr. 350) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voorgenomen maatregelen om het Wmo-toezicht te verbeteren. Deze verbetermaatregelen worden momenteel voorbereid middels een voorgenomen wetswijziging en een

stimuleringsprogramma. Een van de onderdelen van de voorgenomen wetswijziging is de verplichting voor gemeenten om in het (lokale) beleidsplan te beschrijven hoe zij op adequate wijze vorm en invulling geven aan het kwaliteitstoezicht. Dat betekent dat gemeenten moeten aangeven hoe zij naast calamiteitentoezicht ook invulling geven aan proactief (bijvoorbeeld risicogestuurd) toezicht. Daarnaast is uit onder meer het rapport van Significant (Kamerstukken 29 538 nrs. 346 en 131) gebleken dat het beleggen van de uitvoering van het Wmo-toezicht op een bepaald schaalniveau een aantal significante voordelen heeft. In de verbetermaatregelen is daarom ook aandacht voor het stimuleren van passende (bovengemeentelijke) samenwerking bij het toezicht op de kwaliteit van de Wmo 2015.

In de concepthandreiking Woonplaatsbeginsel beschermd wonen van de VNG is beschreven welke mogelijkheden er zijn om de gemeente waar de instelling is gevestigd de toezichtfunctie uit te laten voeren namens de verantwoordelijke gemeente via een mandaat⁴¹.

De leden lezen dat uit de regioplannen blijkt dat een meerderheid van de gemeenten voornemens is samen te gaan werken, zowel financieel als bij de inkoop. De leden van de VVD-fractie vragen hoe gemeenten die minder ervaring hebben met inkopen van beschermd wonen gestimuleerd worden zoveel mogelijk de samenwerking opzoeken, of proactief hulp wordt geboden bij deze nieuwe taak?

189

Uit een recente meting in het kader van het Dashboard NvO beschermd wonen blijkt dat nagenoeg alle gemeenten gezamenlijk beschermd wonen inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen. Gemeenten en regio's kunnen een beroep doen op het Transitieteam beschermd thuis en het Ketenbureau i-sociaal domein voor samenwerkingsvraagstukken waaronder de inkoop; het Transitieteam levert de benodigde deskundigheid tot een maximum van 20 adviesdagen per regio. Daarnaast wordt in het kader van de NvO gewerkt aan de opbouw en overdracht van kennis en deskundigheid op lokaal en regionaal niveau. De NvO is gericht op blijvende regionale samenwerking; onderdeel daarvan is het opstellen van regiovisies voor beschermd wonen. Tot slot is in het wetsvoorstel de samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van beschermd wonen nader vastgelegd, onder meer met betrekking tot de inkoop van beschermd wonen.

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat mensen die al langer dan vijf jaren geen vaste woonplaats hebben gehad zich in kunnen gaan melden bij iedere gemeenten en dat deze gemeenten hiervoor gecompenseerd worden. Hoe wordt deze compensatie vormgegeven? Waar wordt de dekking uitgehaald?

190

In het wetsvoorstel is geregeld dat met betrekking tot cliënten waarvan de afgelopen 5 jaar geen woonplaats vastgesteld kan worden, de gemeente tot wie de cliënt zich wendt verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Om deze reden is tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat er voor die gemeenten een aanvulling komt op het objectief verdeelmodel, in de vorm van een financieel «vangnet» vanuit

⁴¹ Handreiking woonplaatsbeginsel Beschermd Wonen, p 16 en 29–32; https://vng.nl/sites/default/files/2023-07/concept-handreiking_ woonplaatsbeginsel_beschermd_wonen-versie_19_juli_2023.pdf

het Rijk.⁴² Gemeenten ontvangen een genormeerd bedrag voor deze cliënten waarvoor dit van toepassing is. Dit vangnet wordt bekostigd vanuit het financieel macrokader voor beschermd wonen. Het gaat naar verwachting om lage cliëntaantallen.

Hoe wordt er omgegaan waarbij (kleine) gemeenten te maken krijgen bij een bovengemiddeld hoge toestroom van mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats?

191

Het financieel vangnet vormt een aanvulling op het objectief verdeelmodel, zodat alle gemeenten die beschermd wonen verstrekken aan cliënten waarvan de afgelopen 5 jaar geen woonplaats vastgesteld kan worden, een genormeerd bedrag ontvangen gerelateerd aan het aantal cliënten waarvoor dit van toepassing is.

De regering schrijft dat ook na het invoeren van het woonplaatsbeginsel de wensen van de cliënt in acht worden genomen over waar de kans op herstel het grootst is. Tegelijkertijd sorteert zij alvast voor op de uitkomst: «voor een aanzienlijk aantal gevallen zal dit vermoedelijk de woonplaats zijn». De leden van de D66-fractie zien graag een onderbouwing van deze stelling en een toelichting van hoe besluitproces over waar het uiteindelijke herstel zal plaatsvinden tegemoet.

192

Vaak bevindt zich in de eigen woonplaats ook (een deel van) het sociaal netwerk van de cliënt en is er sprake van een zekere binding van de cliënt met zijn woonplaats, zodat naar verwachting een aanzienlijk aantal mensen bij voorkeur in de eigen woonplaats wil herstellen. Deze verwachting laat onverlet dat het onderzoeks- en besluitproces is gebaseerd op individueel maatwerk. In het onderzoek wordt nagegaan wat gelet op het netwerk van de cliënt en andere factoren de beste plek van herstel moet worden geacht en daar spelen wensen en voorkeuren van de cliënt ook een belangrijke rol in. Er kunnen ook contra-indicaties voor de eigen woonplaats zijn bijvoorbeeld als het vanwege een negatief sociaal netwerk (bijvoorbeeld een drugs- of crimineel milieu) juist beter is dat de cliënt in een instelling in een andere gemeente gaat herstellen. De beste plek voor herstel wordt in de beschikking vastgelegd, ter versterking van de positie van de cliënt.

De regering schrijft dat niet in alle gemeenten dezelfde voorzieningen kunnen worden geboden, bijvoorbeeld door gemeenten met lage inwonerstallen. In die gevallen wordt er samengewerkt om een cliënt zo dicht mogelijk bij huis te vestigen. De leden van de D66-fractie zien hierin in feite het huidige stelsel. Kan de regering toelichten bij welke gemeentegrootte zij verwacht dat de gemeente in staat is om zelf een klassiek beschermd-wonen voorziening te beheren?

193

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan. Evenmin is het de bedoeling om voor te schrijven in welke gemeente een voorziening voor beschermd wonen zou moeten staan. Dat geldt ook voor de vraag wat de noodzakelijke schaalgrootte is voor een beschermd wonen voorziening. Het is aan gemeenten om dit zelf en in samenwerking te bepalen. Juist om deze afwegingen op regionaal niveau te maken, is in het wetsvoorstel

⁴² Voor de contouren van dit «vangnet» zie Handreiking woonplaatsbeginsel Beschermd Wonen; https://vng.nl/sites/default/files/2023-07/concept-handreiking_woonplaatsbeginsel_beschermd_wonen-versie_19_juli_2023.pdf

opgenomen dat gemeenten samenwerken op het gebied van beschermd wonen. Hoe deze samenwerking eruit ziet en waar voorzieningen voor beschermd wonen gerealiseerd worden, is aan de gemeenten.

*De leden van de **PVV-fractie** vragen of de regering van mening is dat elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen moeten hebben. Welke schaal qua inwonertallen is noodzakelijk voor het organiseren van een intramurale beschermd wonen-voorziening?*

194

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan. Evenmin is het de bedoeling om voor te schrijven in welke gemeente een voorziening voor beschermd wonen zou moeten staan. Dat geldt ook voor de vraag wat de noodzakelijke schaalgrootte is voor een beschermd wonen voorziening. Het is aan gemeenten om dit zelf en in samenwerking te bepalen. Juist om deze afwegingen op regionaal niveau te maken, is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten samenwerken op het gebied van beschermd wonen. Hoe deze samenwerking er uit ziet en waar voorzieningen voor beschermd wonen gerealiseerd worden, is aan de gemeenten.

Kan de regering aangeven hoe de invoering van een objectief verdeelmodel voor maatschappelijke opvang in 2010 heeft plaatsgevonden en welke financiële risico's zich daarbij hebben voorgedaan voor gemeenten? Heeft de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang daarbij een rol gespeeld? Welke oplossingen hebben Rijk en gemeenten gevonden voor eventuele risico's?

195

De invoering van een objectief verdeelmodel 2010 ging met relatief beperkte herverdeeleffecten tussen regiogemeenten gepaard. Deze werden voor de nadeelgemeenten bovendien gedempt door de inzet van landingsmiddelen ten bedrage van € 21 miljoen en door de inzet van vrijvallende middelen uit de zogenaamde grensstrook. Dit laatste betrof uitgaven van gemeenten voor voorzieningen die uit andere financiële kaders konden worden bekostigd zodat ze voor een groot deel zouden vrijvallen. Relevant is verder dat bij de maatschappelijke opvang gemeenten ook zelf een bijdrage leveren bij de financiering. In het kader van de invoering van het objectief verdeelmodel is de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang ongewijzigd gebleven.

Genoemde leden vrezen dat de bouwopgave niet gehaald gaat worden en dat bij voorbaat dit een mislukking gaat worden, gezien het feit dat nu al duidelijk is dat dit aantal woningen nooit gehaald zal worden omdat er sprake is van een majeure wooncrisis in ons land en ongetemde massaimmigratie. Er is nu al een flinke achterstand op de doelstelling, er is een groot tekort aan bouwvakkers, een tekort aan bouw materiaal, de bouwkosten lopen hard op door hoge energiekosten en hoge inflatie en «last but certainly not least» heeft de regering zichzelf compleet vastgezet met en door een vooral zelf gecreëerd juridisch en administratief stikstofprobleem waardoor er niet of nauwelijks gebouwd kan worden en anders komt de heer Vollenbroek wel even langs om de bouw alsnog door de rechter stil te laten leggen.

Ook wat betreft de genoemde urgentieregeling zijn de leden van de PVV-fractie er bepaald niet gerust op dat dit goed gaat uitpakken. Er is nu al een heel groot tekort aan woningen zeker ook door het onevenredig grote beroep dat er op gedaan wordt (en gehonoreerd door de overheid) door asielzoekers, een netto toename van het aantal inwoners vorig jaar van 200.000 personen die ook een huis nodig hebben, waardoor

autochtone Nederlanders en zeker de jongeren die zelfstandig willen gaan wonen, laat staan mensen met een indicatie voor beschermd wonen, nauwelijks nog een eigen woning kunnen vinden. De leden van de PVV-fractie roepen daarom de regering op om in ieder geval beschikbare woningen te verdelen naar evenredigheid van alle groepen woningzoekers onder de gehele Nederlandse bevolking.

Verlenen alle gemeenten urgentie aan mensen die een GGZ-kliniek of beschermd wonen verlaten en niet over eigen woonruimte beschikken?

196

Ik beschik niet over gegevens hoeveel gemeenten een convenant hebben afgesloten voor de uitstroom van mensen uit beschermd wonen of een GGZ-kliniek. Wel bekend is dat van de gemeenten die in 2021 werkten met een huisvestingsverordening met urgentieregeling, ongeveer 70% van hen voorrang geeft op huisvesting voor mensen uit de Maatschappelijke Opvang, beschermd wonen en Jeugdhulpvoorziening⁴³. Uit een peiling van de VNG onder 59 gemeenten begin 2023 bleek dat ruim 70 procent sociale huurwoningen met voorrang toewijst aan mensen die uitstromen uit Beschermd Wonen⁴⁴.

Is de regering bereid mensen die een instelling voor beschermd wonen kunnen verlaten voorrang te verlenen op statushouders bij toewijzing van een woning? Zo nee, waarom niet?

197

Het voornemen is dat in het kader van het voorgenomen wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting wordt geregeld dat alle gemeenten voorrang verlenen aan mensen die uitstromen uit beschermd wonen bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Daarnaast hebben gemeenten de taak om te zorgen voor woningen voor statushouders. Gemeenten kunnen zelf beslissen om statushouders al dan niet voorrang te geven bij het toewijzen van sociale huurwoningen.

*De leden van de **SP-fractie** willen aandacht vestigen op de mensen die hiermee te maken zullen krijgen. Zij lezen dat na de wijziging een ingezetene van Nederland zich niet meer tot de gemeente van keuze kan wenden. Zij zien hiermee een inperking van de keuzevrijheid van de cliënt. Zij lezen dat een onderzoek zal plaatsvinden waarbij nagegaan zal worden wat een passende vorm van ondersteuning is. Dit is in principe niet nieuw, maar wat wel nieuw is, is dat beter gekeken zal worden naar wat de beste plek is voor de cliënt om te herstellen. Kan de regering uitleggen hoe zo'n onderzoek zal verlopen? Welke stappen zullen doorlopen worden en welke afwegingen zullen worden gemaakt als het gaat om de «beste plek»? In hoeverre wordt de wens van de cliënt hierin meegenomen?*

198

Ingevolge het wetsvoorstel is op basis van het woonplaatsbeginsel bepaald welke (herkomst)gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt en dit wordt vastgelegd in de beschikking. Als dat in een andere gemeente is dan de verantwoordelijke gemeente, is laatstgenoemde gemeente ervoor verantwoordelijk om te zorgen voor een plek in een instelling in een gemeente, waar volgens de beschikking de kans op herstel het grootst is.

⁴³ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5d8848b5a1faa32aeb8a107d01474c51411ceb93/pdf>

⁴⁴ <https://vng.nl/nieuws/huisvesting-aandachtsgroepen-grote-inzet-van-veel-gemeenten>.

Zowel in huidige als de nieuwe situatie heeft de cliënt geen volledige keuzevrijheid maar worden – in het kader van de bepaling van de beste plek voor herstel – de wensen en de voorkeuren van cliënten meegenomen in het onderzoek en meegewogen bij de beslissing. Belangrijk verschil is dat als gevolg van de invoering van het woonplaatsbeginsel, in combinatie met de doordecentralisering van de middelen en de invoering van het objectief verdeelmodel, er prikkels voor gemeenten ontstaan om te zorgen voor ambulante ondersteuning thuis of in woonvormen in de eigen gemeente. Naast de voorzieningen in vooral centrumgemeenten ontstaan er voor de cliënten naar verwachting ook in regiogemeenten ambulante voorzieningen en woonvormen. Het aantal gemeenten waar voorzieningen voor de doelgroep bestaan neemt daardoor toe, waardoor het voor een deel van de mensen minder noodzakelijk zal zijn om te verhuizen naar een instelling voor beschermd wonen.

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen waarom de regering er zo van overtuigd is dat landelijke toegang tot beschermd wonen automatisch betekent dat gemeenten een beperkte prikkel ervaren om te zorgen voor preventie en lokale beschermd wonen-voorzieningen en dat daarom de ongelijke spreiding van voorzieningen in stand wordt gehouden.*

199

De combinatie van landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen in combinatie met de uitvoering van beschermd wonen door centrumgemeenten en het feit dat alle middelen voor beschermd wonen naar de 43 centrumgemeenten gaan, zorgt ervoor dat andere gemeenten een beperkte prikkel ervaren om te zorgen voor lokale voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen.

Deze leden verbazen zich erover dat de regering meent dat alleen voorliggende wetswijziging ertoe kan leiden dat gemeenten zich wél meer op preventie zullen gaan richten, zij zien dit graag uitgelegd.

200

Alleen de invoering van het woonplaatsbeginsel zal naar verwachting er inderdaad niet toe leiden dat alle gemeenten meer gaan investeren in preventie en vormen van beschermd thuis. Het gaat om de combinatie van het helder beleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeente voor ondersteuning van de eigen inwoners – ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben – in combinatie met de doordecentralisering van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten (en een objectieve verdeling van de middelen door middel van het nieuwe verdeelmodel), die te samen een prikkel vormen voor alle gemeenten om meer te investeren in preventie en ambulante begeleiding thuis of in de eigen gemeenten.

Genoemde leden vragen wat de regering bedoelt met «ook na invoering van het woonplaatsbeginsel blijft het uitgangspunt dat de cliënt terechtkomt op de plek waar de kans op herstel het grootste is en dat de wensen van de cliënt hierin worden meegenomen.»

201

In de huidige situatie kan een cliënt zich bij elke gemeente melden, in de praktijk is dat veelal een centrumgemeente. Deze verricht een onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is. Als dat in een andere gemeente is dan de aanvraaggemeente, vindt overleg plaats tussen gemeenten om ervoor te zorgen dat de cliënt beschermd kan wonen op de plek waar de cliënt het beste kan herstellen.

Ingevolge het wetsvoorstel is op basis van het woonplaatsbeginsel bepaald welke (herkomst)gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt en dit wordt vastgelegd in de beschikking. Als dat in een andere gemeente is dan de verantwoordelijke gemeente, is laatstgenoemde gemeente ervoor verantwoordelijk om te zorgen voor een plek in een instelling in een gemeente, waar volgens de beschikking de kans op herstel het grootst is.

Zowel in huidige situatie als ingevolge het wetsvoorstel heeft de cliënt geen volledige keuzevrijheid maar worden – in het kader van de bepaling van de beste plek voor herstel – de wensen en de voorkeuren van cliënten als belangrijke factor meegenomen in het onderzoek en meegewogen bij de beslissing. De weging van alle factoren kan tot de conclusie leiden dat de beste plek voor herstel niet overeenkomt met de eerste voorkeur van de cliënt. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn als het verstandig wordt geacht dat de cliënt zich onttrekt aan een negatief sociaal netwerk (bijvoorbeeld een drugs- of crimineel milieu) dat belemmerend kan werken op herstel terwijl de cliënt daar anders over denkt.

Wie bepaalt waar de kansen op herstel het grootst zijn, en in hoeverre is de wens van de cliënt voor de locatie van de opvang leidend in plaats van dat deze alleen wordt «meegenomen»?

202

Uiteindelijk beslist de verantwoordelijke gemeente wat, gelet op de uitkomsten van het onderzoek, de beste plek voor herstel is. Wensen en voorkeuren van de cliënt spelen een belangrijke rol – ze vormen immers mede een succesfactor voor het beschermd wonentraject – maar zijn niet altijd leidend.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het belang van landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen onverlet dient te blijven, maar niet op dezelfde wijze als dat nu is geregeld.

Kan de regering aantonen dat de beperkte prikkel om voor preventie te zorgen wordt veroorzaakt door de landelijke toegankelijkheid?

203

Het is niet alleen de landelijke toegankelijkheid die zorgt voor een beperkte prikkel voor gemeenten om te investeren in preventie. De regiogemeenten ontvangen thans ook geen middelen om te zorgen voor voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen. Het gaat om de combinatie van het helder beleggen van de verantwoordelijkheid voor ondersteuning van de eigen inwoners – ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben – bij de gemeente in combinatie met de doordecentralisering van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten (en een objectieve verdeling van de middelen door middel van het nieuwe verdeelmodel), die te samen een prikkel vormen voor alle gemeenten om beleid te voeren op en te investeren in preventie en lokale ondersteuning voor de doelgroep beschermd wonen.

Moeten alle 342 gemeenten in hun gemeente een beschermd wonen voorziening hebben?

204

Het is niet de bedoeling dat in alle gemeenten een voorziening voor beschermd wonen wordt gerealiseerd. In gemeenten met minder inwoners zal naar verwachting ook niet altijd de schaal aanwezig zijn voor

een voorziening voor beschermd wonen-voorziening. Het wetsvoorstel heeft als doel de transitie naar preventie en ondersteuning van mensen in de thuissituatie in alle gemeenten. Waar dit specialistische voorzieningen vraagt voor bijvoorbeeld beschermd wonen, zullen gemeenten samen moeten werken bij de inkoop daarvan, indien dat vanwege de toegankelijkheid van de voorziening aangewezen is.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** zijn benieuwd of het klopt dat in het wetsvoorstel de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen, zoals nu geformuleerd en geregeld in de Wmo 2015 artikel 1.2.1, onder b. wordt geschrapt.*

205

De wijze waarop in artikel 1.2.1, onderdeel b, van de Wmo 2015 de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen is vormgegeven, komt met het wetsvoorstel inderdaad te vervallen. Het wetsvoorstel voorziet in het woonplaatsbeginsel, wat betekent dat gemeenten voortaan verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Wat blijft is het uitgangspunt dat de beste plek voor herstel voor de cliënt leidend is. In de huidige situatie kan een cliënt zich bij elke gemeente melden, en deze verricht een onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is. Als dat in een andere gemeente is dan de aanvraaggemeente, vindt overleg plaats tussen gemeenten om ervoor te zorgen dat de cliënt beschermd kan wonen op de plek waar de cliënt het beste kan herstellen.

Ingevolge het wetsvoorstel wordt op basis van het woonplaatsbeginsel bepaald welke (herkomst)gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt en dit wordt vastgelegd in de beschikking. Dit laatste versterkt de rechtspositie van de cliënt. Als dat in een andere gemeente is dan de verantwoordelijke gemeente, is laatstgenoemde gemeente ervoor verantwoordelijk om te zorgen voor een plek in een instelling in een gemeente, waar volgens de beschikking de kans op herstel het grootst is. Zowel in huidige als de nieuwe situatie heeft de cliënt geen volledige keuzevrijheid maar worden – in het kader van de bepaling van de beste plek voor herstel – de wensen en de voorkeuren van cliënten als belangrijke factor meegenomen in het onderzoek en meegewogen bij de beslissing.

Aan welke kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen moet het onderzoek in het kader van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening beschermd wonen voldoen in de Wmo 2015? Zij lezen ook dat er een handreiking zal worden opgesteld over het woonplaatsbeginsel.

206

Met de invoering van het woonplaatsbeginsel blijft het uitgangspunt dat een cliënt terechtkomt op een plek waar de kans op herstel het grootst is. De wensen van de cliënt worden hierin meegenomen. Zoals ook nu al praktijk is, vindt na elke melding een zorgvuldig onderzoek plaats naar een passende vorm van ondersteuning. Dit ligt al vast in de Wmo 2015 en behoeft geen nadere regelgeving. Over het woonplaatsbeginsel is reeds een concept-handreiking⁴⁵ opgesteld die zal worden afgerond als ook het wetsvoorstel is afgerond.

⁴⁵ <https://vng.nl/publicaties/handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen>

Ook in de uitvoering van het woonplaatsbeginsel Jeugdwet wordt er gebruik gemaakt van onder meer handreikingen, waarmee invulling wordt gegeven aan wet- en regelgeving. In de Jeugdwet wordt er echter tegen aangelopen dat dit soort handreikingen geen juridische status hebben, zie ook dit⁴⁶ artikel. Kan de regering reageren op het probleem dat dit soort documenten juridisch geen waarde hebben?

207

Handreikingen hebben inderdaad geen juridische status, ze zijn een hulpmiddel bij de uitvoering. Belangrijk is dat in de wet duidelijk is aangegeven welke gemeente verantwoordelijk is voor beschermd wonen. Uit zowel de uitvoeringstoets van de VNG als de praktijktoets op een aantal complexe casus is gebleken dat het wetsvoorstel goed uitvoerbaar is en dat het bij alle getoetste casus duidelijk was welke gemeente de verantwoordelijkheid heeft voor het verstrekken van beschermd wonen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering het objectieve verdeelmodel gaat evalueren. Worden cliënten en hun naasten in deze evaluatie bevraagd of zij de beste plek voor herstel hebben gekregen?

208

Twee jaar na invoering zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden van het nieuwe verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel. In de evaluatie zal de vraag of cliënten de beste plek voor herstel hebben gekregen en in bredere zin het cliëntperspectief worden meegenomen. Dit is namelijk een belangrijk doel van het wetsvoorstel. De cliëntenorganisaties en aanbieders zullen bij de opzet van de evaluatie worden betrokken.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of de regering een streefwaarde heeft van het aandeel of aantal cliënten dat in de eigen woonplaats terecht kan voor beschermd wonen. Wat is een realistische verwachting wat de regering betreft?*

209

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan. Evenmin is het de bedoeling om voor te schrijven in welke gemeente een voorziening voor beschermd wonen zou moeten staan. Dat geldt ook voor de vraag wat de noodzakelijke schaalgrootte is voor een beschermd wonen voorziening. Het is aan gemeenten om dit zelf en in samenwerking te bepalen. Juist om deze afwegingen op regionaal niveau te maken, is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten samenwerken op het gebied van beschermd wonen. Hoe deze samenwerking er uit ziet en waar voorzieningen voor beschermd wonen gerealiseerd worden, is aan de gemeenten. Hoofddoel van het beleid is overigens niet de spreiding van beschermd wonen – deze is vanwege de benodigde schaal maar beperkt mogelijk – maar de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis.

Genoemde leden lezen de zorgen van aanbieders en cliënten dat met dit wetsvoorstel de landelijke toegankelijkheid onder druk staat. Er leven zorgen dat gemeenten te weinig en te weinig passend beschermd wonen inkopen. Ook vrezen zij dat voor een iets specialistischer aanbod dan regulier beschermd wonen bovenregionaal moet worden gezocht maar het maar zeer de vraag is of dit bovenregionale aanbod er voldoende is. Deze leden zien ook dat de NvO ervoor kan zorgen dat regionaal en bovenregionaal aanbod wordt afgestemd en beschikbaar is. Welke juridische status heeft een NvO? Kunnen gemeenten hier onderuit? Op

⁴⁶ Binnenlands Bestuur, 11 april 2023, «Woonplaatsbeginsel Jeugdwet»; <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/stimulansz/woonplaatsbeginsel-jeugdwet>.

welke manier is er echt een garantie dat er voldoende en passend aanbod van beschermd wonen zal zijn?

210

De NvO betreft niet-vrijblijvende afspraken tussen gemeenten en heeft geen grond in de wet. De NvO is een belangrijke stap vooruit in de samenwerking tussen gemeenten. Gemeenten zijn en blijven ingevolge het wetsvoorstel verantwoordelijk voor voldoende en passend aanbod van beschermd wonen. In het wetsvoorstel is de samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van beschermd wonen nader verankerd. Voor enkele schaarse specialistische vormen van beschermd wonen zal een landelijke regeling worden ingevoerd, een zogenaamd Landelijk transitiearrangement. Daar is in het kader van de Jeugdwet al ervaring opgedaan. Uit een recente meting dit najaar in het kader van het Dashboard NvO blijkt dat nagenoeg alle gemeenten gezamenlijk beschermd wonen inkopen, waarvan het merendeel voor alle vormen van beschermd wonen.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering stelt dat het belang van landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen onverlet blijft, maar niet op dezelfde wijze zoals dat nu is geregeld. Zij vragen of het klopt dat met dit wetsvoorstel de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen, zoals nu geformuleerd en geregeld in de Wmo, artikel 1.2.1, onder b., wordt geschrapt.*

211

De wijze waarop in artikel 1.2.1, onderdeel b, van de Wmo 2015 de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen is vormgegeven, komt ingevolge het wetsvoorstel inderdaad te vervallen. Het wetsvoorstel voorziet in het woonplaatsbeginsel, wat betekent dat gemeenten voortaan verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Wat blijft is het uitgangspunt dat de beste plek voor herstel voor de cliënt leidend is.

In de huidige situatie kan een cliënt zich bij elke gemeente melden, en deze verricht een onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is. Als dat in een andere gemeente is dan de aanvraaggemeente, vindt overleg plaats tussen gemeenten om ervoor te zorgen dat de cliënt beschermd kan wonen op de plek waar de cliënt het beste kan herstellen.

Ingevolge het wetsvoorstel is op basis van het woonplaatsbeginsel bepaald welke (herkomst)gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt en dit wordt vastgelegd in de beschikking. Dit laatste versterkt de rechtspositie van de cliënt. Als dat in een andere gemeente is dan de verantwoordelijke gemeente, is laatstgenoemde gemeente ervoor verantwoordelijk om te zorgen voor een plek in een instelling in een gemeente, waar volgens de beschikking de kans op herstel het grootst is.

Zowel in huidige situatie als ingevolge het wetsvoorstel heeft de cliënt geen volledige keuzevrijheid maar worden – in het kader van de bepaling van de beste plek voor herstel – de wensen en de voorkeuren van cliënten als belangrijke factor meegenomen in het onderzoek en meegewogen bij de beslissing.

De regering stelt dat gemeenten een beperkte prikkel ervaren om te zorgen voor preventie en lokale beschermd wonen voorzieningen. De leden van de SGP-fractie vragen de regering om aan te tonen dat deze beperkte prikkel wordt veroorzaakt door de landelijke toegankelijkheid.

212

Het is niet alleen de landelijke toegankelijkheid die zorgt voor een beperkte prikkel voor gemeenten om te investeren in preventie. De regiogemeenten ontvangen thans ook geen middelen om te zorgen voor voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen. Het gaat om de combinatie van het helder beleggen van de verantwoordelijkheid voor ondersteuning van de eigen inwoners – ongeacht of ze ambulante of intramurale ondersteuning nodig hebben – bij de gemeente in combinatie met de doordecentralisering van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten (en een objectieve verdeling van de middelen door middel van het nieuwe verdeelmodel), die te samen een prikkel vormen voor alle gemeenten om beleid te voeren op en te investeren in preventie en lokale ondersteuning voor de doelgroep beschermd wonen.

Is de regering van mening dat alle 342 gemeenten een voorziening voor beschermd wonen zouden moeten hebben?

213

Het is niet de bedoeling dat in alle gemeenten een voorziening voor beschermd wonen wordt gerealiseerd. In gemeenten met minder inwoners zal naar verwachting ook niet altijd de schaal aanwezig zijn voor een voorziening voor beschermd wonen-voorziening. Het wetsvoorstel heeft als

doel de transitie naar preventie en ondersteuning van mensen in de thuissituatie in alle gemeenten. Waar dit specialistische voorzieningen vraagt voor bijvoorbeeld beschermd wonen, zullen gemeenten samen moeten werken bij de inkoop, indien dat vanwege de toegankelijkheid van de voorziening aangewezen is.

*Het lid van de **BBB-fractie** vraagt hoe de vrije keuze voor de cliënt gegarandeerd wordt. Immers is het niet in alle gevallen zo dat de eigen woonplaats de beste keuze is. Het komt juist ook vaak voor dat het beter is dat iemand uit zijn eigen omgeving weggaat. Maar als er een kleine gemeente is waarin er weinig beroep op beschermd wonen wordt gedaan, dan is het denkbaar dat een dergelijke gemeente liever niet ziet dat de cliënt naar een andere gemeente gaat. Heeft de regering daarover nagedacht en hoe wordt de vrije keuze geborgd?*

214

Ook in de huidige situatie is de keuzevrijheid beperkt. In de huidige situatie kan een cliënt zich bij elke gemeente melden, en deze verricht een onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is. Als dat in een andere gemeente is dan de aanvraaggemeente, vindt overleg plaats tussen gemeenten om ervoor te zorgen dat de cliënt beschermd kan wonen op de plek waar de cliënt het beste kan herstellen.

Ingevolge het wetsvoorstel is op basis van het woonplaatsbeginsel bepaald welke (herkomst)gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek – onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt – en dit wordt vastgelegd in de beschikking. Dit laatste versterkt de rechtspositie van de cliënt. Als dat in een andere gemeente is dan de verantwoordelijke gemeente, is laatstgenoemde gemeente ervoor verantwoordelijk om te zorgen voor een plek in een instelling in een gemeente, waar volgens de beschikking de kans op herstel het grootst is.

Zowel in huidige als de nieuwe situatie heeft de cliënt geen volledige keuzevrijheid maar worden – in het kader van de bepaling van de beste plek voor herstel – de wensen en de voorkeuren van cliënten als belangrijke factor meegenomen in het onderzoek en meegewogen bij de beslissing.

Financiën kunnen dan juist een verkeerde prikkel geven. Weliswaar betaalt de woonplaatsgemeente, maar als die al een eigen voorziening bekostigd is het niet vreemd als de gemeente dan ook wil dat daar actief gebruik van wordt gemaakt.

215

Voor de cliënt is van belang dat hij beschermd kan wonen op de plek waar de kans op herstel het grootst is. In de huidige situatie ontstaan discussies tussen (centrum)gemeenten wat de beste plek voor herstel is, omdat (centrum)gemeenten een financieel belang hebben dat dit een andere (centrum)gemeente is. In de beoogde situatie wordt eerst aan de hand van de wet vastgesteld welke gemeente de verantwoordelijkheid heeft voor de verstrekking (en dus ook financiering) van beschermd wonen aan een cliënt. Vervolgens vindt onderzoek plaats naar de beste plek voor herstel en deze wordt vastgelegd in de beschikking. De verantwoordelijke gemeente is vervolgens gehouden om dit te organiseren voor de cliënt. De meeste gemeenten zijn van plan beschermd wonen regionaal te blijven inkopen en kunnen in dat kader ook afspraken maken over plaatsing van mensen zoveel mogelijk in overeenstemming met de in de beschikking aangegeven plek voor herstel.

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat de regering hier zelf aangeeft dat kleine gemeenten niet altijd de schaal hebben om over te gaan op voorzieningen voor beschermd wonen. Dat betekent dus dat dit opgelost zal moeten worden via kostenverrekening en dat dit onontkoombaar is. Is de regering dat met haar eens?

216

Gespecialiseerde instellingen voor beschermd wonen hebben vaak contracten met meerdere gemeenten. Als in een kleine gemeente de schaal niet aanwezig is voor beschermd wonen, kan deze gemeente plekken inkopen in een instelling die gevestigd is in een andere gemeente. Dan is er geen sprake van of noodzaak voor kostenverrekening. Dat zou dan wel kunnen leiden tot toename van administratieve lasten voor de instellingen. Zoals eerder gesteld, zijn de meeste gemeenten voornemens beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen.

7. Werking van het woonplaatsbeginsel

De leden van de VVD-fractie hebben vanuit het veld begrepen dat er onder aanbieders van beschermd wonen nog zorgen leven over de uitvoering. Daarop gelet vinden voornoemde leden het bijzonder dat aanbieders niet zijn meegenomen in de gedane uitvoeringstoetsen. De regering heeft in eerdere beantwoording aangegeven dat aanbieders niet geraakt worden door onderhavig wetsvoorstel en dat een uitvoeringstoets voor aanbieders daarom niet noodzakelijk is. Deze leden zijn het hier niet mee eens en zien graag dat deze uitvoeringstoets alsnog gedaan wordt, zodat de Kamer volledig geïnformeerd zijn taak kan verrichten.

217

In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022 kwam met betrekking tot dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders aan de orde. Zoals toegezegd in het debat heb ik

deze mogelijkheid nader bezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat reeds in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat ook al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda. Dat is bij uitstek het kader waar aanbieders en cliënten vraagstukken kunnen inbrengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie hoe rekening gehouden wordt met specifieke kwetsbare groepen, zoals vrouwen, in dit wetsvoorstel. Momenteel zijn er bijzondere opvanghuizen voor kwetsbare vrouwen bijvoorbeeld, hoe worden die geraakt door dit wetsvoorstel? Zou hier ook rekening mee gehouden kunnen worden in alle gemeenten in het nieuwe stelsel?

218

De vrouwenopvang, bedoeld voor mensen die vanwege huiselijk geweld de thuissituatie hebben verlaten, is een vorm van opvang. Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op beschermd wonen.

De regering beschrijft de hoofdregel voor het vaststellen welke gemeente het beschermd wonen moet verstrekken. Dit is de gemeente waar de ingezetene zijn woonadres heeft. Hoe uitvoerbaar is deze regel om te werken met een woonadres, als er voor mensen die vaak verhuisd zijn of die vanwege opnames in de ggz of in detentie hebben verbleven, of bij mensen die perioden dakloos en uitgeschreven zijn geweest, nodeloos lange en administratief belastende procedures in gang moeten worden gezet om te achterhalen en vast te stellen waar deze mensen gewoond hebben?

219

In het wetsvoorstel is beschreven welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. De hoofdregel luidt: de gemeente waar de cliënt laatstelijk zijn woonadres had. Belangrijkste bronnen om dit te achterhalen zijn (de inschrijving in) de BRP en de eigen verklaring van betrokkene. Indien de cliënt uitstroomt vanuit detentie of een ggz-instelling betreft het de laatste woonplaats vóór de opname in de instelling. Uit zowel de uitvoeringstoets VNG als de praktijktoets op een aantal complexe casussen bleek dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is en bij alle getoetste casus bleek dat het mogelijk was eenduidig de verantwoordelijke gemeente vast te stellen. Uit voornoemde uitvoeringstoets bleek ook dat invoering van het wetsvoorstel niet leidt tot meer- of minderkosten voor gemeenten. Het achterhalen van de laatste woongemeente vindt ook in de huidige situatie al plaats in het kader van het onderzoek naar de beste plek voor herstel voor de cliënt.

Hoeveel extra FTE heeft een gemeente nodig en welke kosten zijn ermee gemoeid, om deze aanvragen en onderzoeken te kunnen uitvoeren? Is dat haalbaar, mede gezien de tekorten op de arbeidsmarkt?

220

Uit vornoemde uitvoeringstoets VNG bleek dat invoering van het wetsvoorstel niet leidt tot structurele meer- of minderkosten voor gemeenten. Het achterhalen van de laatste woongemeente vindt ook in de huidige situatie al veelal plaats, namelijk in het kader van het onderzoek naar de beste plek voor herstel voor de cliënt.

De regering schrijft dat als een gemeente zich niet verantwoordelijk acht voor de verstrekking van beschermd wonen, dat die dan de melding van een behoefte aan beschermd wonen doorzendt aan de wel bevoegde gemeente. Wat is de termijn die geldt voor de doorzending van de melding aan de andere, wel bevoegde gemeente?

221

Voor het onderzoek naar het woonadres van een ingezetene geldt geen wettelijke termijn. Wel geldt voor gemeenten de verplichting dat zij een melding, ten aanzien waarvan een andere gemeente bevoegd is, onverwijld dienen door te sturen aan die andere gemeente. Dat brengt met zich mee dat een gemeente na ontvangst van een melding terstond zal moeten nagaan wat het woonadres van de ingezetene is, hetgeen ook wordt benadrukt in de concepthandreiking van de VNG.

Op welke wijze wordt de cliënt geïnformeerd? Wat als de andere gemeente beweert dat die ook niet bevoegd is? Waar kan of moet de cliënt zich dan melden?

222

Discussie over welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Om tot een snelle en eenduidige verantwoordelijkheidstoedeling voor beschermd wonen te komen zijn daarom het woonplaatsbeginsel en de daarop geldende uitzonderingen uitgewerkt in een praktische concepthandreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen van de VNG. Naast een stappenplan op basis waarvan de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld, voorbeelden en achtergronden, wordt in de concepthandreiking ook de uit de wet voortvloeiende opdracht aan gemeenten benadrukt om onverwijld hun bevoegdheid vast te stellen, en bij ontbreken daarvan de melding onverwijld door te zenden aan de wel verantwoordelijke gemeente. Doet zich een doorverwijzing voor, dan hoeft de cliënt zich niet opnieuw te melden, maar wordt hij van de doorverwijzing op de hoogte gesteld. De handreiking, gebaseerd op de bepalingen van dit wetsvoorstel, is begin 2022 door het Ketenbureau i-Sociaal Domein aan een praktijktoets onderworpen. De toets richtte zich met name op de vraag of in alle gevallen duidelijk kon worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Bij die praktijktoets hebben praktijkdeskundigen de concepthandreiking op verschillende casus toegepast, daarbij is deze helder en goed toepasbaar gebleken en kon bij alle gevallen worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is.

Hoe verhoudt zich het doorzenden van de melding tot de in de Wmo 2015 geldende termijnen voor het in behandeling nemen van een melding en het doen van onderzoek?

223

Het doorzenden van de melding naar een andere gemeente die bevoegd is, staat los van de wettelijke termijn waarbinnen het onderzoek moet worden verricht. Zodra vast staat welke gemeente bevoegd is, geldt de wettelijke termijn van 6 weken voor de beoordeling van de melding.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering straks omgaat met hoog complexe doelgroepen in relatief lage volumes die, omdat het zorgaanbod niet overal wordt aangeboden, gebaat zijn bij bovenregionale plaatsingen en inkoop.

224

Ook bij hoogcomplexe zaken geldt dat de gemeente binnen 6 weken onderzoek naar de cliënt moet doen, waarbij tevens de beoordeling plaatsvindt van de beste plek voor herstel van de cliënt. Op basis van de beschikking moet de gemeente vervolgens een plek voor de cliënt regelen die zo goed mogelijk daarmee in overeenstemming is, ook als dat een instelling in een gemeente in een andere regio betreft.

Zij lezen dat in het voorgestelde artikel 2.6.1, derde lid, Wmo 2015 wordt geregeld dat, indien bepaalde vormen van beschermd wonen daadwerkelijk onvoldoende beschikbaar zijn, bij AMvB vormen van beschermd wonen kunnen worden aangewezen die colleges verplicht gezamenlijk moeten inkopen. Wanneer kan de Kamer deze AmvB verwachten?

225

Op grond van de betreffende bepaling kunnen bij algemene maatregel van bestuur vormen van beschermd wonen worden aangewezen die colleges verplicht gezamenlijk moeten inkopen. Op voorhand wordt niet uitgegaan van het wegvallen van specifieke (specialistische en schaarse) voorzieningen. Het uitgangspunt blijft beleidsvrijheid voor gemeenten. Vaststelling van een algemene maatregel van bestuur is niet aan de orde indien slechts in enkele gemeenten of incidenteel sprake is van onvoldoende beschikbaarheid van beschermd wonen, maar zal pas bij een structureel breed probleem in de beschikbaarheid van de betreffende vormen van beschermd wonen als uiterste optie in beeld komen. De implementatie van het wetsvoorstel en het woonplaatsbeginsel zal worden gemonitord en na twee jaar worden geëvalueerd. Daar zal ook de beschikbaarheid van met name de schaarse en specialistische voorzieningen onderdeel van uitmaken. Belangrijk zijn ook signalen die ik ontvang van bijvoorbeeld de Inspectie, Valente, de Nederlandse ggz en MIND en de rechtspraak.

*De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van de werking van het woonplaatsbeginsel. Welke procedure en termijn geldt voor het vaststellen van het woonadres?*

226

Het woonplaatsbeginsel houdt in dat de gemeente waar de ingezetene zijn woonadres heeft verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Voor het begrip «woonadres» is aangesloten bij de definitie van woonadres in de Wet BRP. De gemeente die van een ingezetene een melding ontvangt zal daarom de BRP raadplegen. Daarnaast is ter bepaling van de verantwoordelijke gemeente vereist dat wordt vastgesteld of aan de ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en of deze zijn woonadres heeft (gehad) bij een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling. Over deze gegevens beschikt de gemeente niet. Dat heeft tot gevolg dat de ingezetene om inlichtingen wordt gevraagd. Ter invulling van deze procedure heeft de VNG in de concepthandreiking woonplaatsbeginsel Beschermd Wonen een beslisboom opgenomen die door gemeenten kan worden gevolgd.

Voor het onderzoek naar het woonadres van een ingezetene geldt geen wettelijke termijn. Wel geldt voor gemeenten de verplichting dat zij een melding, ten aanzien waarvan een andere gemeente bevoegd is, onverwijld dienen door te sturen aan die andere gemeente. Dat brengt met zich mee dat een gemeente na ontvangst van een melding terstond zal moeten nagaan wat het woonadres van de ingezetene is, hetgeen ook wordt benadrukt in de concepthandreiking van de VNG.

Wordt dit onderzoek gedaan door het Wmo-loket van een gemeente of de afdeling Bevolkingszaken?

227

Het wetsvoorstel voorziet hierin niet. Het is aan de gemeenten zelf om te bepalen welke afdeling dit onderzoek verricht.

Is de privacy (in verband met de medische en mogelijk forensische achtergrond) gewaarborgd van een cliënt die een maatwerkvoorziening beschermd wonen aanvraagt, maar eerst een onderzoek door de afdeling Bevolkingszaken moet ondergaan?

228

Voor de beoordeling welke gemeente tot verstrekking van beschermd wonen gehouden is, wordt uitgegaan van het woonadres en indien aan een ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt dan wel dat een ingezetene in een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling verblijft of heeft verbleven volstaat die vaststelling. Andere gegevens over gezondheid of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn niet noodzakelijk en mogen daarom niet worden verwerkt voor de vaststelling welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Gelet hierop wordt de privacy van ingezetenen voldoende gewaarborgd.

Nu het BRP-onderzoek vooraf gaat aan het Wmo-onderzoek, welke maximale termijn geldt dan voor het doorlopen van zowel het BRP-onderzoek, als het Wmo-onderzoek?

229

Er is geen termijn voor het bepalen of de gemeente bevoegd is tot het verstrekken van beschermd wonen. Als regel zal dat, op basis van de gegevens uit de BRP en de eigen verklaring van betrokkene, relatief snel te achterhalen zijn. Als een gemeente zich niet verantwoordelijk acht voor de verstrekking van beschermd wonen, dient de gemeente een melding van een behoefte aan beschermd wonen onverwijld door te zenden aan de – volgens die gemeente – wel bevoegde gemeente. Voor schriftelijke meldingen geldt dit reeds op grond van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht, in het wetsvoorstel is dit ook voor mondelinge meldingen geregeld. De bevoegde gemeente dient het onderzoek als bedoeld in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 binnen zes weken te hebben afgerond.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen over de uitzonderingsgevallen bij het woonplaatsbeginsel, bijvoorbeeld wanneer de ingezetene géén woonplaats heeft (bij dakloosheid). Het gebeurt echter ook, dat een dakloze wel ergens staat ingeschreven, maar in een andere gemeente (of zelfs meerdere) verkeert. Hoe wordt voorkomen dat gemeenten naar elkaar wijzen om de verantwoordelijkheid op te pakken en wordt voorkomen dat een cliënt hier langdurig de dupe van wordt?

230

Discussie over welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Om tot een snelle en eenduidige verantwoordelijkheidstoedeling voor

beschermd wonen te komen zijn daarom het woonplaatsbeginsel en de daarop geldende uitzonderingen uitgewerkt in een praktische concepthandreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Naast een stappenplan op basis waarvan de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld, voorbeelden en achtergronden, wordt in de concepthandreiking ook de uit de wet voortvloeiende opdracht aan gemeenten benadrukt om onverwijld hun bevoegdheid vast te stellen, en bij ontbreken daarvan de melding onverwijld door te zenden aan de wel verantwoordelijke gemeente. Doet zich een doorverwijzing voor, dan hoeft de cliënt zich niet opnieuw te melden, maar wordt hij van de doorverwijzing op de hoogte gesteld. De handreiking, gebaseerd op de bepalingen van dit wetsvoorstel, is begin 2022 door het Ketenbureau i-Sociaal Domein aan een praktijktoets onderworpen. De toets richtte zich met name op de vraag of in alle gevallen duidelijk kon worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Bij die praktijktoets hebben praktijkdeskundigen de concepthandreiking op verschillende casus toegepast, daarbij is de concepthandreiking helder en goed toepasbaar gebleken en kon bij alle gevallen worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is.

Hoe wordt bijstand voor de cliënt (rechtsbescherming voor burgers) hierin vormgegeven?

231

De cliënt die zich meldt voor beschermd wonen mag zich laten bijstaan door een cliëntondersteuner. De gemeente is verplicht de cliënt op deze mogelijkheid te wijzen. Op basis van het onderzoek bepaalt de verantwoordelijke gemeente wat de beste plek is voor herstel en legt dat vast in de beschikking. Tegen het besluit van de gemeente staat voor de cliënt bezwaar en beroep open.

De leden van de D66-fractie constateren dat wanneer een cliënt verhuist naar een andere gemeente, de gemeente van de eerdere woonplaats verantwoordelijk blijft. Wanneer de cliënt een band opbouwt met de gemeente waarin de instelling is gevestigd, lijkt een lichtere «beschermd thuis» voorziening in die gemeente het meest aangewezen. Deze gemeente heeft er echter financieel belang bij om de cliënt in de beschermd wonen instelling te laten verblijven. Hoe waardeert de regering dit risico?

232

Indien een cliënt beschermd woont in een instelling die is gelegen in een andere gemeente dan de verantwoordelijke gemeente, beslist de verantwoordelijke gemeente over de duur van het beschermd wonen. Op het moment dat een andere voorziening het meest aangewezen is, kan die gemeente het beschermd wonen beëindigen. De gemeente waar de instelling staat heeft daar formeel gezien geen invloed op, al zal in het kader van het overlegartikel uit de Wmo 2015 wel altijd overleg tussen de twee gemeenten plaatsvinden. Het staat de cliënt, na beëindiging van beschermd wonen, vrij zich te vestigen in de gemeente van zijn keuze en kan in die gemeente een beroep doen op de gemeentelijke voorzieningen, waaronder ambulante begeleiding.

Genoemde leden lezen dat de regering enerzijds dwingt dat gemeenten op terreinen samenwerken (inkoop, specifieke vormen die verplicht gezamenlijk moeten worden ingekocht) en later schrijft de regering dat de samenwerking vormvrij is in organisatievorm en in onderwerp. Wat de leden van de D66-fractie betreft is het één of het ander en dient hierin een keuze gemaakt te worden. Kan de regering hierop reflecteren?

233

Op dit moment bestaat reeds een jarenlange praktijk van regionale samenwerking tussen gemeenten. Er is brede consensus tussen partijen – en ook benadrukt door de Afdeling – dat, ná de invoering van het woonplaatsbeginsel en de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen, regionale samenwerking rond beschermd wonen noodzakelijk blijft. Met de bepalingen in het wetsvoorstel over samenwerking wordt dit wettelijk verankerd. Dit sluit aan bij de afspraken die gemeenten in het kader van de NvO maken over de onderlinge samenwerking. Er geldt een verplichting tot samenwerking, waarbij het uitgangspunt is dat gemeenten de ruimte hebben een analyse te maken over wat er aan samenwerking nodig is om tot een goede lokale/regionale uitvoering van de Wmo 2015 te komen; ze zijn vrij in de onderwerpen waarover ze de samenwerking zoeken en de wijze waarop deze plaatsvindt. Het wetsvoorstel bevat hierop een uitzondering; er geldt een verplichting tot gezamenlijk inkopen, wanneer dat voor de beschikbaarheid van beschermd wonen noodzakelijk is, met als stok achter de deur een algemene maatregel van bestuur waarin gebieden worden aangewezen waarin bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijk moeten worden ingekocht. Deze verplichting doet naar mijn mening niet af aan het feit dat gemeenten een grote vrijheid hebben om te bepalen welke organisatievorm zij het meest geschikt achten.

Welke sturingselementen zitten in de wet om samenwerking te stimuleren als gemeenten hier vrij in zijn? Kan de regering in haar beantwoording betrekken dat de Raad van State, de VNG, Valente, de Nederlandse GGZ, MIND en de AEF 2020 benadrukken dat een goede samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk is?

234

Zoals de Afdeling, gemeenten en diverse veldpartijen hebben benadrukt is het van belang dat de benodigde samenwerking tussen gemeenten in stand blijft. In het wetsvoorstel is daarom de verplichting opgenomen om bij beschermd wonen samen te werken. Daarnaast worden gemeenten verplicht beschermd wonen gezamenlijk in te kopen, als dat vanwege de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is. Tot slot, als sturingsinstrument en stok achter de deur, kunnen bij AMvB vormen van beschermd wonen worden aangewezen die gemeenten verplicht gezamenlijk inkopen. Bij die AMvB kunnen tevens gebieden worden aangewezen waarbinnen gemeenten die vormen van beschermd wonen gezamenlijk inkopen.

In hoeverre klopt de interpretatie van de leden van de D66-fractie dat samenwerking bij inkoop alleen verplicht is wanneer de beschikbaarheid van specifieke vormen in het geding is? Als dit klopt, hoe wordt dan voorkomen dat aanbieders met een veelvoud van gemeenten contracten moeten afsluiten?

235

Het wetsvoorstel verplicht inderdaad dat samenwerking bij de inkoop van vormen van beschermd wonen verplicht is, als dat vanwege de toegankelijkheid van beschermd wonen aangewezen is. Het geldt dus niet voor alle vormen van beschermd wonen. Zowel in de huidige situatie als na de invoering van het wetsvoorstel kunnen gemeenten zelf beslissen of ze die vormen van beschermd wonen individueel of gezamenlijk (regionaal) inkopen. De gemeenten hebben afspraken gemaakt over samenwerking (onder meer met betrekking tot gezamenlijke inkoop) in het kader van de NvO. Bovendien zal de VNG, met het oog op de beperking van de administratieve lasten, landelijke contractstandaarden voor (alle vormen van) beschermd wonen ontwikkelen en borgen. Uit een in maart 2023

uitgevoerde regioscan blijkt dat de meeste gemeenten van plan zijn gezamenlijk beschermd wonen te blijven inkopen.

Klopt in dat geval de interpretatie van deze leden dat er wordt afgeweken van het advies van de Raad van State waar minder vrijblijvendheid wordt geadviseerd en waarborgen voor regionale beschikbaarheid als randvoorwaarde wordt opgenomen voordat overgegaan wordt tot doordecentralisatie?

236

De Afdeling adviseert in het kader van minder vrijblijvendheid ook dat van doordecentralisatie pas sprake kan zijn als een regio kan aantonen dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan. Nog los van het feit dat niet regio's maar individuele gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van beschermd wonen is regiogewijze invoering van het objectieve verdeelmodel en van het woonplaatsbeginsel niet mogelijk. Het objectieve verdeelmodel en ook het daarmee nauw samenhangende woonplaatsbeginsel kunnen alleen gelijktijdig voor alle gemeenten worden ingevoerd. Invoering van het objectieve verdeelmodel leidt immers tot een herverdeling van middelen tussen gemeenten en indien een deel van de gemeenten nog niet mee kan doen aan de herverdeling betekent dit dat een deel van de gemeenten dan onvoldoende middelen ontvangt.

Daarnaast is het in het geheel niet duidelijk wanneer er volgens de regering voldoende aanbod is van deze vormen van beschermd wonen. Het is niet duidelijk welke indicatoren er gehanteerd zullen worden voor het bepalen of de continuïteit in gevaar komt en hoe deze gemonitord zullen worden. De VNG heeft een dashboard ontwikkeld, maar hierin worden geen kwantitatieve gegevens over aanbod inzichtelijk gemaakt. De eerste tussenevaluatie van de wet zal in 2026 plaatsvinden, de effecten op het aanbod wordt niet als een van de te evalueren onderwerpen benoemd in de memorie van toelichting. Kan de regering aangeven op basis van welke criteria deze bevoegdheid wordt ingezet? Naar welk niveau van beschikbaarheid wordt gestreefd?

237

In het wetsvoorstel is geregeld dat als de beschikbaarheid van (vormen van) beschermd wonen in gevaar komt, gemeenten gezamenlijk die vormen van beschermd wonen inkopen. Met name bij schaarse specialistische vormen van beschermd wonen zorgt een dergelijke gecoördineerde inkoop dat betreffende aanbieders tijdig weten welk volume aan beschermd wonen zal worden ingekocht zodat de beschikbaarheid kan worden geborgd. Het is de taak van de gemeenten om te bezien bij welke vormen van beschermd wonen de beschikbaarheid in het gedrang kan komen; dit kan verschillen per gemeente of regio. Doel is te voorkomen dat specialistische vormen van beschermd wonen, die voor bepaalde cliënten noodzakelijk zijn, wegvallen. Doel is niet om naar een bepaald kwantitatief geformuleerd niveau van aanbod te streven. In 2020 heeft onderzoek plaatsgevonden naar gespecialiseerde vormen van beschermd wonen⁴⁷; gemeenten kunnen dit als hulpmiddel hanteren om te bezien of in de gemeente of regio de beschikbaarheid van vormen van beschermd wonen in het geding is.

Bij AMvB kunnen bepaalde vormen van beschermd wonen worden aangewezen, waarvoor het gezamenlijk inkopen in ieder geval geldt. Het is een ultiem middel om – bij wijze van stok achter de deur – maatregelen

⁴⁷ Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 126, zie bijlage «Een passende plek voor een specifieke behoefte. Onderzoek specialistische vormen van beschermd wonen».

te nemen. Daarbij past terughoudendheid. Van de maatregel zal alleen gebruik worden gemaakt, indien in een aanzienlijk aantal gemeenten de beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen onvoldoende blijkt te zijn en daar door gemeenten geen adequate oplossing voor wordt gerealiseerd. De implementatie van het wetsvoorstel zal na twee jaar worden geëvalueerd en daar zal ook het borgen van de beschikbaarheid van met name schaarse en specialistische voorzieningen en de maatregelen die gemeenten ingevolge dit wetsvoorstel daarvoor moeten treffen, onderdeel van uitmaken. Zodra er duidelijkheid is over de inhoud van de wet, kan de opzet voor de evaluatie worden opgesteld en vastgesteld. Belangrijk in het kader van het interbestuurlijk toezicht zijn ook signalen die het Rijk ontvangt rond de beschikbaarheid van voorzieningen, zoals meldingen van de Inspectie, signalen van Valente, de Nederlandse ggz en MIND en de rechtspraak. Overigens zijn de meeste gemeenten voornemens alle vormen van beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen, dat gaat dus veel verder dan hetgeen volgens het wetsvoorstel verplicht wordt.

Welke kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren worden gehanteerd om te bepalen of het aanbod versobert en waar worden deze tegen afgezet (is er een nulmeting)?

238

Het is aan de gemeenten om te bezien welke vormen van beschermd wonen, gelet op de beschikbaarheid ervan, gezamenlijk moeten worden ingekocht en daarbij ervoor te zorgen dat deze inkoop vanuit één duidelijk aanspreekpunt voor de aanbieders wordt gerealiseerd. In eerste instantie zal daarom moeten worden nagegaan of gemeenten aan deze verplichting hebben voldaan. In het kader van de evaluatie zal worden bezien welke andere indicatoren kunnen worden gebruikt in het kader van de toegankelijkheid van beschermd wonen en of een nulmeting moet plaatsvinden.

De regering schrijft over de waarborgen voor continuïteit van vijf zeer specialistische vormen van beschermd wonen. Deze zullen landelijk worden ingekocht via een zogenaamd Landelijk Transitie Arrangement (LTA). Is dit LTA al gereed? Vindt hierover overleg plaats met de aanbieders? Wanneer krijgen deze aanbieders uitsluitel over de contractvoorwaarden die in 2024 gaan gelden?

239

Het Landelijke Transitiearrangement voor de landelijk zeer specialistische vormen van beschermd wonen zal gelijktijdig ingaan met de invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel, dat wil zeggen op zijn vroegst per 1 januari 2025. De landelijke inkoopprocedure is in 2023 gestaakt, omdat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet meer mogelijk bleek per 2024. Deze procedure wordt begin 2024 opnieuw opgestart om invoering per 2025 mogelijk te maken. De aanbieders werden hierover steeds geïnformeerd door de VNG.

*De leden van de **PVV-fractie** betwijfelen of het na invoering van het woonplaatsbeginsel nog steeds mogelijk blijft dat ingezetenen van Nederland bij elke gemeenten kunnen aankloppen als zij aanspraak willen maken op beschermd wonen. De leden van de PVV-fractie willen mensen met een indicatie voor beschermd wonen gelijkwaardig behandelen als mensen zonder indicatie en ook hen zeggenschap te geven over de gemeente waarin ze willen wonen. Voor de één is dat juist wel in de gemeente waarin ook familie en ondersteuning woont en voor de ander, als het bijvoorbeeld mis ging in de oude woonomgeving, is het wellicht beter om in een andere gemeente te gaan wonen. Is de regering bereid gelijkwaardigheid te borgen voor mensen met een indicatie voor*

beschermd wonen, zodat zij net als iedereen zelf bepalen in welke gemeente zij wonen?

240

Beschermd wonen is in beginsel een tijdelijke voorziening gericht op herstel en bevordering van zelfstandigheid en participatie en is in die zin niet volledig vergelijkbaar met zelfstandig wonen. Er zijn ook maar een beperkt aantal locaties voor beschermd wonen, voornamelijk in de centrumgemeenten. In de huidige situatie kan een cliënt zich bij elke gemeente melden en als regel wordt de cliënt dan verwezen naar één van de 43 centrumgemeenten. Deze verricht een onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is. Als dat in een andere gemeente is dan de aanvraagsgemeente, vindt overleg plaats tussen gemeenten om ervoor te zorgen dat de cliënt beschermd kan wonen op de plek waar hij het beste kan herstellen.

Ingevolge het wetsvoorstel wordt op basis van het woonplaatsbeginsel bepaald welke (herkomst)gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek – onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt – en dit wordt vastgelegd in de beschikking. Dit laatste versterkt de rechtspositie van de cliënt. Als dat in een andere gemeente is dan de verantwoordelijke gemeente, is laatstgenoemde gemeente ervoor verantwoordelijk om te zorgen voor een plek in een instelling in een gemeente, waar volgens de beschikking de kans op herstel het grootst is.

Zowel in de huidige situatie als ingevolge het wetsvoorstel hebben cliënten geen volledige keuzevrijheid maar worden ter bepaling van de beste plek voor herstel hun wensen en voorkeuren als belangrijke factor in het onderzoek meegenomen en bij de beslissing meegewogen. Dat kan soms niet in overeenstemming zijn met de voorkeur van de cliënt, bijvoorbeeld als de cliënt in de eigen woonplaats wil blijven wonen maar het vanwege een negatief sociaal netwerk (bijvoorbeeld vanwege drugs of criminaliteit) beter wordt geacht dat de cliënt in een instelling in een andere gemeente beschermd gaat wonen.

Genoemde leden willen zekerheid dat deze wetswijziging daar niets aan verandert en enkel betrekking heeft op de financiering. Welke maatregelen heeft de regering genomen om afschuifgedrag, calculerende gemeenten, te voorkomen?

241

Zowel in de huidige als de beoogde nieuwe praktijk is het zorgen voor de beste plek voor herstel voor een cliënt uitgangspunt, het wetsvoorstel verandert daar niets aan. Belangrijkste doel van het wetsvoorstel is het bevorderen van beschermd thuis zodat er meer mogelijkheden voor de cliënt worden gecreëerd om thuis of in de eigen gemeente ondersteuning te kunnen ontvangen.

Het risico van afschuifgedrag is juist in de huidige situatie aanmerkelijk groter dan na invoering van het woonplaatsbeginsel. De huidige systematiek leidt er namelijk niet automatisch toe dat de gemeente naar keuze van de cliënt het beschermd wonen verstrekt. In de huidige situatie wordt immers aansluiting gezocht bij de gemeente waar de kans op herstel voor de cliënt het grootst is. Als de beste plek voor herstel niet de aanmeldgemeente blijkt te zijn maar een instelling in een andere gemeente vindt overleg tussen beide gemeenten plaats over eventuele overdracht van de cliënt naar die andere gemeente. Dat kan tot discussie leiden over welke gemeente de beste plek is voor herstel voor de cliënt. Omdat bij die discussies ook een financieel belang speelt, bestaat het

risico van afschuifgedrag en vertraging voor de cliënt. Op basis van het woonplaatsbeginsel wordt eerst vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken (en financieren) van beschermd wonen. Vervolgens verricht deze gemeente onderzoek naar de beste plek voor herstel voor de cliënt en legt dat in de beschikking vast. Deze gemeente is vervolgens ook verantwoordelijk om te zorgen voor een voorziening voor beschermd wonen voor de cliënt die zoveel mogelijk recht doet aan de beschikking. Deze werkwijze leidt tot het sneller en eenduidiger bepalen van de verantwoordelijke gemeente. Zowel uit de uitvoeringstoets VNG⁴⁸ als uit een door het Ketenbureau i-Sociaal Domein verrichte praktijktoets is gebleken dat het wetsvoorstel goed uitvoerbaar is en ook bij complexe casus eenduidig de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld. Cliënten zijn gebaat bij het op deze wijze voorkomen van afschuifmogelijkheden en van vertraging voor de cliënt.

Kunnen gemeenten na deze wetwijziging weigeren de beschermd woonvoorziening in een andere gemeente, welke de wens is voor de cliënt, te financieren?

242

Ja, een gemeente kan dit weigeren. Dat geldt overigens ook in de huidige situatie. De wensen en voorkeuren van de cliënt wegen zwaar, maar de gemeente kan in de beslissing aangeven daar toch van af te willen wijken. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de cliënt in de eigen woonplaats beschermd wil wonen, maar het voor de cliënt vanwege een negatief sociaal netwerk (bijvoorbeeld vanwege drugs of criminaliteit) en het daarmee samenhangende risico van terugval, door de gemeente wenselijk wordt geacht dat de cliënt beschermd in een instelling in een andere gemeente gaat wonen, omdat daar de kansen op herstel hoger worden geacht. De gemeente legt dit in de beschikking vast. Voor de cliënt staat de mogelijkheid open hiertegen in bezwaar te gaan.

Welke gemeente neemt het besluit tot het verstrekken van een voorziening beschermd wonen? Welke waarborg heeft een cliënt dat zijn of haar voorkeur wordt gevolgd? Op welke wijze weegt de voorkeur van de cliënt mee? Op welk moment vindt overleg plaats en met wie om «de beste plek voor de cliënt voor herstel» vast te stellen? Kan de regering het nietszeggende «beste plek voor de cliënt voor herstel» nader duiden? Wat is een beste plek voor de cliënt voor herstel? Waar moet zo'n plek aan voldoen? Welke zeggenschap heeft de cliënt over welke plek het beste geschikt is voor herstel? Welke ondersteuning krijgt een cliënt (immers een mens met vaak een ernstige psychische aandoening) bij het voeren van dit overleg?

243

De gemeente die op grond van het woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is, neemt de beslissing over het verstrekken van een voorziening voor beschermd wonen.

Naar aanleiding van de melding verricht de verantwoordelijke gemeente een onderzoek, waarbij onder meer wordt onderzocht wat voor de cliënt de beste plek voor herstel is. Dat betreft individueel maatwerk. In dit onderzoek wordt de cliënt gehoord, onder meer over zijn wensen en voorkeuren. Op basis van dit onderzoek neemt de gemeente een beslissing, waarbij de wensen en voorkeuren van de cliënt zwaar meewegen. Deze beslissing kan evenwel afwijken van de voorkeur van de cliënt, bijvoorbeeld als de cliënt in de eigen woonplaats wil blijven wonen

⁴⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 29 325, nr. 125, zie bijlage «Uitvoeringstoets Woonplaatsbeginsel beschermd wonen», VNG.

maar het vanwege een negatief sociaal netwerk (bijvoorbeeld vanwege drugs of criminaliteit) beter wordt geacht dat de cliënt in een instelling in een andere gemeente beschermd gaat wonen. Een cliënt heeft het recht zich in het kader van de melding en het onderzoek kosteloos bij te laten staan door een onafhankelijke cliëntondersteuner. De gemeente is wettelijk gehouden de cliënt in het kader van de melding op dit recht te wijzen.

In het kader van de overlegbepaling in de NvO wordt, indien de beste plek van herstel een andere gemeente betreft dan de verantwoordelijke gemeente, overleg gevoerd tussen beide gemeenten en de cliënt.

Kan de regering aangeven welk percentage cliënten per regio afkomstig is uit een andere regio?

244

Landelijk gezien verhuist ongeveer 14 procent van de cliënten naar een andere regio om beschermd te kunnen wonen, gegevens per regio zijn niet beschikbaar⁴⁹. De verwachting is dat naarmate er meer mogelijkheden komen voor ondersteuning thuis of in de eigen gemeente, dit percentage geleidelijk zal dalen.

Hoe vaak vinden deze discussies tussen gemeenten plaats? Hoeveel geschillen zijn sinds 2015 door gemeenten voorgelegd hierover aan de VNG commissie geschillen landelijke toegankelijkheid beschermd wonen?

245

Onder meer in het rapport van Significant⁵⁰ en van AEF⁵¹ wordt geconstateerd dat er – in de context van de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen – discussies plaatsvinden tussen de gemeenten over wat de beste plek voor herstel is voor een cliënt en wie het beschermd wonen zou moeten bekostigen. De frequentie is onbekend. Dit speelt ook bij de maatschappelijke opvang.

Er zijn per jaar minder dan vijf geschillen behandeld door de adviescommissie geschillen landelijke toegankelijkheid van de VNG. Er werd veel vaker om advies gevraagd aan deze commissie, waarna gemeenten er samen uit kwamen. De ervaring van de VNG is dat veel discussies ontstaan omdat in de huidige situatie gemeenten betwisten dat hun gemeente de beste plek is voor herstel voor de cliënt, mede tegen de achtergrond dat de gemeente waar de beste plek voor herstel zich bevindt in beginsel ook de rekening wordt geacht te betalen. Er is nog geen zicht op de aantallen geschillen die worden voorgelegd aan de nieuwe geschillencommissie die per april 2023 is ingericht en die onafhankelijk van de VNG functioneert.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat als een gemeente zich niet verantwoordelijk acht voor de verstrekking van beschermd wonen, de gemeente een melding van een behoefte aan beschermd wonen dient door te zenden aan de – volgens die gemeente – wel bevoegde gemeente. De zinssnede. niet verantwoordelijk acht... hoe moeten deze leden dit lezen? Waar ligt nu precies de bewijslast?*

⁴⁹ Kamerstukken II 2020/2021, 35 570 B, nr. 25, zie bijlage Onderzoeksverantwoording herijking gemeentefonds sociaal domein, pag. 292

⁵⁰ Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 104, zie bijlage «Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Onderzoek naar de knelpunten en oplossingsrichtingen».

⁵¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 29 325, nr. 137, zie bijlage «Een stelsel dat helpt. Aandachtpunten doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel beschermd wonen».

246

De bewijslast om te bepalen welke gemeente bevoegd is voor het verstrekken van beschermd wonen ligt bij de gemeente, niet bij de cliënt. Bij elke melding van een cliënt is de gemeente wettelijk verplicht de melding in behandeling te nemen, te bezien of de gemeente bevoegd is voor het verstrekken van de gevraagde voorziening en vervolgens een onderzoek te verrichten overeenkomstig artikel 2.3.2 van de Wmo 2015. In het wetsvoorstel wordt geregeld welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen van een cliënt.

Als op basis daarvan een gemeente zich niet verantwoordelijk acht voor de verstrekking van beschermd wonen, dient de gemeente uit te zoeken welke gemeente wel bevoegd is en de melding van een behoefte aan beschermd wonen onverwijld door te zenden aan de – volgens die gemeente – wel bevoegde gemeente. Voor schriftelijke meldingen geldt dit reeds op grond van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht, in het wetsvoorstel is dit ook voor mondelinge meldingen geregeld.

De regering doet – wat de leden van de CDA fractie betreft- iets te makkelijk over het vaststellen waar een cliënt vandaan komt. Specifiek de ingewikkeldheid om vast stellen waar iemand die dakloos is oorspronkelijk vandaan komt. Veel daklozen leiden een zwervend bestaan langs allerlei vrienden, vage kennissen of slapen jaren in hun auto. Ziet de regering dit punt? In hoeverre wordt hier in dit wetsvoorstel rekening mee gehouden?

247

In het wetsvoorstel is beschreven welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. De hoofdregel luidt: de gemeente waar de cliënt, bijvoorbeeld een persoon die dakloos is, laatstelijk zijn woonadres had. Belangrijkste bronnen om dit te achterhalen zijn (de inschrijving in) de BRP en de eigen verklaring van betrokkene. Indien de cliënt uitstroomt vanuit detentie of een ggz-instelling betreft het de laatste woonplaats voor de opname in de instelling. Uit zowel de uitvoeringstoets VNG als de praktijktoets op een aantal complexe casus bleek dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is en bij alle getoetste casus bleek dat het mogelijk was eenduidig de verantwoordelijke gemeente vast te stellen. In het wetsvoorstel is geregeld dat met betrekking tot cliënten, waarvan de afgelopen 5 jaar geen woonplaats vastgesteld kan worden, de gemeente tot wie de cliënt zich wendt verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Om deze reden is tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat er voor die gemeenten een aanvulling komt op het objectief verdeelmodel, in de vorm van een financieel «vangnet» vanuit het Rijk. Gemeenten ontvangen een genormeerd bedrag voor deze cliënten. Dit vangnet wordt bekostigd vanuit het financieel makro kader voor beschermd wonen. Het gaat naar verwachting om lage cliëntaantallen.

In het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 7.3 «Waarborgen voor goede verantwoordelijkheidstoedeling beschermd wonen» stelt de regering dat het voorgestelde woonplaatsbeginsel en de daarop geldende uitzonderingen uitgewerkt zullen worden in een praktische handreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Waarom is er niet voor gekozen dit in de wet op te nemen?

248

Het woonplaatsbeginsel en de uitzonderingen daarop zijn expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. Voor gemeenten, aanbieders en alle anderen die met het woonplaatsbeginsel te maken krijgen, heeft de VNG de concepthandreiking woonplaatsbeginsel Beschermd Wonen opgesteld, waarin het wetsvoorstel wordt vertaald naar de praktijk.

Met sturing vanuit het Rijk op het punt van bovenregionale samenwerking dient terughoudend te worden omgegaan. Het uitgangspunt is namelijk dat bovengemeentelijke samenwerking in beginsel een vrijwillige keuze is. Maar bij andere wetgevingstrajecten zijn we toch regionaal aan het «opplussen»? Denk aan regionale woonvisies en jeugdzorg. Kan de regering genoemde leden uitleggen waarom zij het hier als een vrijwillige keuze zien en bij bijvoorbeeld jeugdzorg niet?

249, 250

De gemeenten hebben autonomie ten aanzien van de wijze waarop zij hun bestuur uitoefenen. Terughoudendheid met sturing vanuit het Rijk op het punt van bovenregionale samenwerking is daarom op zijn plaats. Ook bij andere wetgevingstrajecten is dat in beginsel het uitgangspunt.

In geval van de jeugdzorg geldt het volgende. Voor het goed kunnen organiseren van de specialistische jeugdzorg is de schaal van individuele gemeenten te klein. Samenwerking op regionaal niveau is noodzakelijk. In de praktijk blijkt dat (vrijwillige) regionale samenwerking tussen gemeenten onvoldoende vorm heeft gekregen. Eén van de gevolgen daarvan is dat de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg onder druk staat, waardoor veranderingen noodzakelijk zijn. In het licht hiervan zijn in de Hervormingsagenda Jeugd – in samenspraak met de VNG, jeugdhulpaanbieders, cliëntorganisaties en professionals – bestuurlijke afspraken gemaakt over (onder meer) verplichte regionale samenwerking ter bevordering van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg. De uitwerking hiervan gebeurt in het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld het voorstel om gemeenten te verplichten om een regionale entiteit te belasten met de inkoop van bepaalde vormen van specialistische jeugdzorg. De voorgestelde verplichtingen brengen naar verwachting meer rust en stabiliteit in het jeugdzorglandschap en bevorderen dat kinderen en gezinnen die specialistische jeugdzorg nodig hebben, passende hulp kunnen krijgen, met de juiste deskundigheid, op het juiste moment en op de juiste plek.

Bij de uitvoering van de Wmo 2015 ligt dat anders. In zijn algemeenheid geldt op basis van de huidige wet dat samenwerking aangewezen is wanneer dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is, hetgeen een grote vrijheid impliceert. Gemeenten hebben de ruimte een analyse te maken over wat er aan samenwerking nodig is om tot een goede lokale of regionale uitvoering van de Wmo 2015 te komen. Ze zijn vrij in de onderwerpen waarover ze de samenwerking zoeken en de wijze waarop deze wordt georganiseerd. In de praktijk vindt deze samenwerking op regionaal niveau op diverse onderwerpen al relatief goed plaats. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel een verplichting tot samenwerking op het gebied van beschermd wonen opgenomen. Ook hier geldt evenwel dat de gemeenten vrijheid hebben om in overleg met elkaar te bepalen of en zo ja, welke vormen van beschermd wonen nodig zijn. Sturing vanuit het Rijk vindt in beginsel niet plaats. Pas als vast komt te staan dat de beschikbaarheid van (vormen van) beschermd wonen in het geding is doordat gemeenten verzuimen gezamenlijk in te kopen, kan daarop worden ingegrepen. Het wetsvoorstel voorziet erin dat bij algemene maatregel van bestuur vormen van beschermd wonen kunnen worden aangewezen, waarvoor het gezamenlijk inkopen in ieder geval geldt. Bij die maatregel kunnen tevens gebieden worden aangewezen waarbinnen de gemeenten die vormen van beschermd wonen gezamenlijk inkopen en kunnen over die vormen van beschermd wonen nadere regels worden gesteld.

De leden van de CDA-fractie vinden dit namelijk ook een hele kwetsbare doelgroep waar bovengemeentelijke samenwerking een grote meerwaarde kan hebben. De commissie Dannenberg benoemt toch ook expliciet dat samenwerking noodzakelijk is. Waarom gaat in dit geval gemeentelijke beleidsvrijheid voor regionale samenwerking?

251

Het is juist dat samenwerking noodzakelijk is. Zowel in de uitvoeringstoets van de VNG als in het onderzoek AEF 2020 naar de aandachtspunten en risico's bij de doordecentralisatie wordt een goede samenwerking tussen gemeenten bij de doordecentralisatie en de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis belangrijk geacht. Dat wordt ook door Valente, de Nederlandse GGZ en MIND benadrukt.

In het wetsvoorstel is er daarom voor gekozen de samenwerking tussen gemeenten, die nu al op veel onderwerpen en op verschillende wijzen plaatsvindt, op drie manieren nader wettelijk te verankeren. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is toegelicht, wordt in het wetsvoorstel allereerst de verplichting in het leven geroepen om bij beschermd wonen samen te werken. Ten tweede de verplichting voor gemeenten om – indien dat vanwege de beschikbaarheid van beschermd wonen aangegeven is – beschermd wonen gezamenlijk in te kopen. En ten derde, als stok achter de deur, de mogelijkheid om bij AMvB vormen van beschermd wonen aan te wijzen die gemeenten verplicht gezamenlijk in te kopen, wanneer gemeenten verzuimen de benodigde

Met deze wettelijke verankering gaat, anders dan de vraag veronderstelt, de gemeentelijke beleidsvrijheid niet voor regionale samenwerking. Gemeenten hebben de verplichting om bij beschermd wonen samen te werken, maar hebben daarbij de ruimte in gezamenlijk overleg te bezien of en zo ja, voor welke vormen van beschermd wonen, gelet op de beschikbaarheid ervan, gezamenlijke inkoop aangewezen is.

De commissie Dannenberg heeft bepleit dat de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis ertoe moet leiden dat mensen met psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in hun eigen gemeente of wijk, en zo mogelijk zelfs thuis, passende ondersteuning krijgen. Deze leden begrijpen dit punt van de commissie Dannenberg. Maar stellen zij vast, daar gaat deze wet niet over. Mensen nog in de thuissituatie kunnen helpen daar te kunnen blijven is altijd beter dan beschermd wonen, maar dat regelt dit wetsvoorstel toch niet? Daarbij speelt ook dat dit geen doelgroep is die zich makkelijk bij het gemeenteloket meldt.

252

Alle gemeenten zijn inderdaad al verantwoordelijk voor ambulante ondersteuning van de eigen inwoners. De gemeente is echter niet verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners, daarvoor geldt landelijke toegankelijkheid. Voor de doelgroep beschermd wonen is de uitvoering belegd bij 43 centrumgemeenten die ook alle middelen voor de doelgroep beschermd wonen ontvangen. Er bestaat in de huidige situatie geen prikkel voor regiogemeenten om te stimuleren dat de eigen inwoners die behoren tot de doelgroep beschermd wonen zoveel mogelijk thuis of in de eigen woonplaats ondersteund kunnen worden en ze ontvangen daar ook niet de middelen voor. Het wetsvoorstel regelt dat elke gemeente ook verantwoordelijk wordt voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Omdat gemeenten ingevolge het wetsvoorstel verantwoordelijk worden voor de eigen inwoners – ongeacht of ze behoefte hebben aan ambulante of intramurale ondersteuning – en omdat gemeenten dan ook de

benodigde middelen daarvoor ontvangen, ontstaat deze prikkel wel. Dat leidt naar verwachting tot een geleidelijke verschuiving naar ambulante ondersteuning, waardoor het beroep op beschermd wonen zal afnemen.

Denkt de regering dat onderhavig wetsvoorstel bijdraagt aan meer inclusie?

253

De invoering van het woonplaatsbeginsel zorgt te samen met de wijziging in de financiering van gemeenten voor een prikkel om te investeren in lokale ambulante ondersteuning voor de eigen inwoners met psychische problemen, zodat deze vaker dan in de huidige situatie de mogelijkheid hebben om zelfstandig te blijven wonen, hetzij thuis of in een andere woonsetting in de eigen gemeente. Dit bevordert naar verwachting herstel, participatie en sociale inclusie.

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen ten aanzien van het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 7.1 «Hoofregel: woonadres» waarom de regering er zo zeker van is dat wanneer uitgegaan wordt van het woonadres in de zin van de Wet BPR, de cliënt ook werkelijk maatschappelijke ondersteuning krijgt in de woonplaats van zijn of haar keuze.*

254

Zowel in de huidige situatie als ingevolge het wetsvoorstel is de keuzevrijheid van de cliënt niet onbeperkt. Uitgangspunt was en is de beste plek voor herstel voor de cliënt. De wensen en voorkeuren van de cliënt wegen zwaar maar de gemeente kan in het kader van het beoogde herstel besluiten van de voorkeur van de cliënt af te wijken. Invoering van het woonplaatsbeginsel en doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten vormen wel een prikkel voor gemeenten om te investeren in preventie en lokale ambulante ondersteuning voor de doelgroep van beschermd wonen, zodat er straks meer mogelijkheden voor de cliënt zijn om thuis of in de eigen woonplaats te herstellen. De keuzemogelijkheden voor de cliënt nemen daarmee in vergelijking met de bestaande situatie toe.

Ten aanzien van het in de memorie opgenomen toelichting opgenomen hoofdstuk 7.3 «Waarborgen voor goede verantwoordelijkheidstoedeling beschermd wonen» vragen de leden van de PvdA-fractie wat er met een cliënt gebeurt tijdens de periode dat gemeenten die verschil van mening hebben over de verantwoordelijkheid voor deze cliënt zich tot de geschillencommissie wenden. Hoe wordt gegarandeerd dat voor deze cliënt dan wel de juiste opvang.

255

Omdat in het wetsvoorstel is vastgelegd welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, zullen naar verwachting geschillen tussen gemeenten zich zelden meer voordoen en zal een beroep op de geschillencommissie minder dan in de huidige situatie voorkomen. Gedurende de periode dat de zaak behandeld wordt door de geschillencommissie en er nog geen duidelijkheid is welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen, is de gemeente waar de cliënt ingezetene is, verantwoordelijk voor ondersteuning. Dat geldt ook in de huidige situatie en in de huidige praktijk spreken gemeenten vaak onderling af dat de ondersteuning wordt doorgezet en later met terugwerkende kracht wordt verrekend als er duidelijkheid is.

In het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 7.4 «Gemeentelijke samenwerking» lezen de leden van de PvdA- fractie dat bovengemeentelijke samenwerking een vrijwillige keuze is zodat de gemeenteraad zich erover kan uitspreken. De Wmo 2015 regelt echter in bepaalde gevallen samenwerking gewenst is. Deze leden vragen waarom niet nu al op grond van artikel 2.6.1. samenwerking ten aanzien van beschermd wonen beter geregeld wordt.

256

Artikel 2.6.1 van de Wmo 2015 regelt dat colleges met elkaar samenwerken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet aangewezen is. Het wetsartikel heeft betrekking op de gehele Wmo 2015 en niet exclusief op beschermd wonen en is te algemeen van karakter om – conform het advies van de Afdeling – de samenwerking tussen gemeenten op het gebied van beschermd wonen nader wettelijk te verankeren. Om deze reden bevat dit wetsvoorstel een verplichting voor de samenwerking tussen gemeenten op het specifieke terrein van beschermd wonen en wordt de mogelijkheid geschapen om – als stok achter de deur – bij AMvB vormen van beschermd wonen aan te kunnen wijzen waarvoor de verplichte gezamenlijke inkoop in ieder geval geldt.

Genoemde leden vragen wat de meerwaarde is van het woonplaatsbeginsel ten opzichte van de voorgestelde wettelijke verankering van de samenwerking tussen gemeenten in combinatie met meer ondersteuning vanuit het Rijk bij preventie van maatschappelijke opvang en lokale ondersteuning.

257

Het wetsvoorstel richt zich weliswaar op beschermd wonen maar is één van de drie instrumenten in het kader van het stimuleren van de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis». De andere twee instrumenten betreffen het doordecentraliseren van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten en het invoeren van een objectief verdeelmodel. Het is de bedoeling dat alle gemeenten zich gaan inzetten voor de doelgroep beschermd wonen – ongeacht de behoefte aan ambulante of intramurale ondersteuning – door te zorgen voor een breed palet aan voorzieningen: van preventie en ambulante ondersteuning thuis of in de eigen woonplaats tot beschermd wonen. Ze ontvangen dan ook de middelen daarvoor. De bepalingen rond de samenwerking tussen gemeenten bevorderen dat op het terrein van beschermd wonen gemeenten blijven samenwerken. Zouden de uitvoering en de middelen bij de centrumgemeenten blijven, dan hebben regiogemeenten geen prikkel om te investeren in preventie en ambulante ondersteuning. De mate van ondersteuning door het Rijk heeft daar maar beperkt invloed op.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** zijn benieuwd hoe uitvoerbaar het wetsvoorstel is voor mensen die vaak verhuisd zijn of die vanwege opnames in de ggz of in detentie hebben verbleven, of bij mensen die perioden dakloos en uitgeschreven zijn geweest.*

258

In het wetsvoorstel is beschreven welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. De hoofdregel luidt: de gemeente waar de cliënt, bijvoorbeeld een persoon die dakloos is, laatstelijk zijn woonadres had. Belangrijkste bronnen om dit te achterhalen zijn (de inschrijving in) de BRP en de eigen verklaring van betrokkene. Indien de cliënt uitstroomt vanuit detentie of een ggz-instelling betreft het de laatste woonplaats voor de opname in de instelling. Uit zowel de uitvoeringstoets VNG als de praktijktoets op een aantal complexe casus bleek dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is en bij alle

getoetste casus bleek dat het mogelijk was eenduidig de verantwoordelijke gemeente vast te stellen.

Gaat dit niet nodeloos lange administratieve procedures opleveren om erachter te komen waar deze mensen hebben gewoond?

259

Uit zowel de uitvoeringstoets VNG als de praktijktoets op een aantal complexe casus bleek dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is en bij alle getoetste casus bleek dat het mogelijk was eenduidig de verantwoordelijke gemeente vast te stellen. Daarmee is meer eenduidig en sneller dan in de huidige situatie vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen.

Hoeveel personeel gaat dat gemeenten kosten? Is dat personeel er?

260

Uit de uitvoeringstoets VNG is gebleken dat invoering van het wetsvoorstel niet leidt tot meer- of minderkosten voor gemeenten. Het achterhalen van de laatste woongemeente vindt ook in de huidige situatie al plaats in het kader van het onderzoek naar de beste plek voor herstel voor de cliënt.

Zij willen ook weten of de privacy van de cliënt die een maatwerkvoorziening beschermd wonen aanvraagt is geborgd, zeker wanneer het gaat om mogelijk medische of forensische achtergrond.

261

De gemeente waar de ingezetene zijn behoefte aan beschermd wonen kenbaar maakt, onderzoekt of zij gehouden is aan deze ingezetene beschermd wonen te verstrekken. Daarbij kunnen gegevens over de gezondheid of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard van de ingezetene een rol spelen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een wettelijke grondslag op grond waarvan de gemeente bevoegd is tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De bescherming van die persoonsgegevens is voldoende geborgd, nu de gemeente slechts de gegevens vraagt die noodzakelijk zijn voor de beoordeling of zij gehouden is beschermd wonen te verstrekken, hetgeen neerkomt op een zeer beperkte mate van verwerking. Zo zal de gemeente ter vaststelling of aan een ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en of dit minder dan twaalf maanden geleden is geëindigd, slechts hoeven te weten door welke gemeente aan de ingezetene beschermd wonen is verstrekt en de datum waarop dit eerdere beschermd wonen is geëindigd. Om vast te stellen of de ingezetene zijn woonadres heeft (gehad) bij een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling, behoeft de gemeente slechts het gegeven te verwerken dat de ingezetene zijn woonadres heeft (gehad) bij een dergelijke instelling. Het verwerken van andere gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is dus niet noodzakelijk.

Door wie wordt dit onderzoek gedaan, door de afdeling Wmo van een gemeente of de afdeling bevolkingszaken?

262

Het wetsvoorstel voorziet hierin niet. Het is aan de gemeenten zelf om te bepalen welke afdeling dit onderzoek verricht.

Genoemde leden lezen dat als een gemeente zich niet verantwoordelijk acht voor de verstrekking van beschermd wonen, deze gemeente de melding doorzet naar een wel bevoegde gemeente. Wat als deze gemeente zich ook niet bevoegd acht, waar moet de cliënt dan naartoe? Wordt de cliënt geïnformeerd over het doorzenden naar een andere gemeente? Hoe werkt deze doorzendplicht tot nu toe?

263

Discussie over welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Om tot een snelle en eenduidige verantwoordelijkheidstoedeling voor beschermd wonen te komen zijn daarom het woonplaatsbeginsel en de daarop in de wet vastgelegde uitzonderingen uitgewerkt in een praktische Concepthandreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen van de VNG. Naast een stappenplan op basis waarvan de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld, voorbeelden en achtergronden, wordt in de concepthandreiking ook de uit de wet voortvloeiende opdracht aan gemeenten benadrukt om onverwijld hun bevoegdheid vast te stellen, en bij ontbreken daarvan de melding onverwijld door te zenden aan de wel verantwoordelijke gemeente. Doet zich een doorverwijzing voor, dan hoeft de cliënt zich niet opnieuw te melden, maar wordt hij van de doorverwijzing op de hoogte gesteld. De handreiking, gebaseerd op de bepalingen van dit wetsvoorstel, is begin 2022 door het Kettenbureau i-Sociaal Domein aan een praktijktoets onderworpen. De toets richtte zich met name op de vraag of in alle gevallen duidelijk kon worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Bij die praktijktoets hebben praktijkdeskundigen de concepthandreiking op verschillende casus toegepast, daarbij is de concepthandreiking helder en goed toepasbaar gebleken en kon bij alle gevallen worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat een cliënt met twee gemeenten te maken kan krijgen, namelijk één gemeente die de beschikking afgeeft voor beschermd wonen en de gemeente die bijvoorbeeld zorgt vervoersvoorzieningen en bijstand. De Raad van State was kritisch hierover en stelde dat het voor gemeenten zo steeds ingewikkelder wordt, omdat ze soms maar voor een deel van de zorg verantwoordelijk zijn en er op die manier geen sprake is van integrale zorg. Hoe kijkt de regering naar deze kritiek van de Raad van State? Wordt het niet onnodig ingewikkeld en complex gemaakt? In hoeverre is de cliënt hier de dupe van?

264

Dit speelt alleen bij cliënten waar de herkomstgemeente niet dezelfde gemeente is als waar de cliënt beschermd gaat wonen. In dat geval heeft een cliënt inderdaad onvermijdelijk te maken met twee gemeenten, namelijk de gemeente die voor de verwachte duur van het beschermd wonen een beschikking afgeeft en de gemeente die gedurende de duur van het beschermd wonen moet zorgen voor andere (maatwerk)voorzieningen zoals vervoersvoorzieningen en bijstand. In een dergelijke situatie gelden enkele mitigerende factoren. Een deel van de voorzieningen voor een cliënt met beschermd wonen maakt veelal al onderdeel uit van de verstrekking beschermd wonen, zoals begeleiding, maaltijd en schoonmaak, zodat de cliënt daarvoor geen aparte voorziening hoeft te ontvangen. Verder voeren beide gemeenten voorafgaand aan plaatsing in beschermd wonen overleg, mede met het oog op eventuele andere gemeentelijke voorzieningen waaraan de cliënt behoefte heeft. Zodra eenmaal de beschikking voor beschermd wonen is afgegeven, is de complexiteit niet wezenlijk anders dan voor andere mensen die verhuizen naar een andere gemeente.

Van hoeveel cliënten wordt verwacht dat ze met twee gemeenten te maken gaan krijgen?

265

Ik beschik niet over gegevens hoe vaak cliënten met twee gemeenten te maken zullen hebben. Dat speelt alleen bij cliënten waar de herkomstgemeente niet dezelfde gemeente is als waar de cliënt beschermd gaat wonen. In dat geval heeft een cliënt inderdaad onvermijdelijk te maken met twee gemeenten, namelijk de gemeente die voor de verwachte duur van het beschermd wonen een beschikking afgeeft en de gemeente die gedurende de duur van het beschermd wonen moet zorgen voor andere (maatwerk)voorzieningen zoals vervoersvoorzieningen en bijstand. In een dergelijke situatie gelden enkele mitigerende factoren. Een deel van de voorzieningen voor een cliënt met beschermd wonen maakt veelal al onderdeel uit van de verstrekking beschermd wonen, zoals begeleiding, maaltijd en schoonmaak, zodat de cliënt daarvoor geen aparte voorziening hoeft te ontvangen. Verder voeren beide gemeenten conform de NvO voorafgaand aan plaatsing in beschermd wonen overleg, mede met het oog op eventuele andere gemeentelijke voorzieningen waaraan de cliënt behoefte heeft. Deze afstemming draagt eraan bij dat de cliënt zo min mogelijk last heeft van de verhuizing naar een andere gemeente. Zodra eenmaal de beschikking voor beschermd wonen is afgegeven, is de complexiteit niet wezenlijk anders dan voor andere mensen die verhuizen naar een andere gemeente.

De voornoemde leden lezen dat een cliënt bij het aanvragen van voorzieningen een beroep kan doen op cliëntondersteuning. Is dat er voldoende en is dat bij iedereen bekend? Op welke manier worden cliënten hierop geattendeerd?

266

Gemeenten zijn op grond van artikel 2.2.4 van de Wmo 2015 verplicht om onafhankelijke cliëntondersteuning te organiseren en beschikbaar te stellen. In iedere gemeente is onafhankelijke cliëntondersteuning beschikbaar. Het RIVM heeft in 2021 de monitor over de ontwikkeling van de cliëntondersteuning gepubliceerd. Hierin wordt aangegeven dat de bekendheid de afgelopen jaren is toegenomen.⁵² We zijn er echter nog niet. Ik zet daarom samen met de Minister voor Langdurige Zorg en Sport in op de verdere verbetering van de bekendheid en vindbaarheid van onafhankelijke cliëntondersteuning onder inwoners en doorverwijzers. Met gemeenten werken we aan het verbeteren van het aanbod, de vindbaarheid en de kwaliteit van onafhankelijke cliëntondersteuning. Hiernaast werkt Movisie in samenwerking met de VNG aan het beter bekend maken van onafhankelijke cliëntondersteuning onder professionals (zoals huisartsen, wijkverpleegkundigen en wijkteams), die potentiële cliënten kunnen wijzen op het bestaan ervan. Via www.regel-hulp.nl is ten aanzien van alle gemeenten te vinden waar inwoners terecht kunnen voor onafhankelijke cliëntondersteuning.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat als de beste plek voor herstel is gelegen in een andere gemeente dan de verantwoordelijke gemeente, de laatste toezicht dient te houden op het herstelproces van de cliënt, inclusief de veiligheidsrisico's. Kan de regering meer uitweiden over hoe dit eruit zal zien? Wordt dit uitvoerbaar geacht, zeker als men bedenkt dat het Wmo toezicht nog steeds ondermaats is?

267

⁵² Kamerstukken II, 2020–2021, 31 476, nr. 35.

Indien de beste plek voor herstel is gelegen in een andere gemeente dan de verantwoordelijke gemeente, dient de laatste zicht te houden op het herstelproces van de cliënt, inclusief daarbij behorende veiligheidsrisico's. Er zijn verschillende manieren waarop dat kan worden vormgegeven, in genoemde concepthandreiking voor gemeenten komt dat ook aan de orde. Zo kan de verantwoordelijke gemeente dat zelf uitvoeren, maar zij kan ook de uitvoering van beschermd wonen voor een cliënt mandateren aan de gemeente waar het beschermd wonen plaatsvindt, inclusief het goed zicht houden op de cliënt. Hier heeft ook de aanbieder een eigen rol om te acteren op veiligheidsrisico's (o.a. contact met politie, veiligheidshuis, gemeentelijk buurtwerk).

Hoe kan een gemeente toezicht aan een andere gemeente mandateren?

268

Een gemeente kan zowel het toezicht op de instelling als de uitvoering van beschermd wonen voor een cliënt mandateren aan een andere gemeente. Een gemeente dient hiervoor toepassing te geven aan de bepalingen uit afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

De voornoemde leden lezen dat als er toch nog verschil van mening is tussen gemeenten ze naar een geschillencommissie kunnen stappen. Is het advies van de geschillencommissie bindend? En is er ook zo'n geschillencommissie voor cliënten? Waar kunnen zij heenstappen als zij in een moeilijke situatie zitten tussen gemeenten?

269

De uitspraken van de Geschillencommissie sociaal domein zijn bindend. Er is geen geschillencommissie voor cliënten, tegen beschikkingen van de gemeente staat rechtsbescherming open. Cliënten kunnen, indien zij het niet eens zijn met de beschikking van de gemeente, bezwaar maken. Tegen een beslissing van de gemeente op dat bezwaar staat beroep bij de rechtbank open. De Algemene wet bestuursrecht is hier van toepassing.

De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat de regering wel wil dat gemeenten samenwerking zoeken, maar dit aan gemeenten zelf wil laten. Worden gemeenten door dit wetsvoorstel verplicht om samen te werken voor beschermd wonen? Zo ja, op welke terreinen (toegang, cliëntondersteuning, huisvesting, verantwoording, kwaliteitseisen) worden gemeenten verplicht om samen te werken? Worden gemeenten verplicht om beschermd wonen samen in te kopen? Of alleen op plekken waar de beschikbaarheid in het geding is?

270

Artikel 2.6.1, eerste lid, van de Wmo 2015 regelt dat colleges met elkaar samenwerken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet aangewezen is. Deze bepaling heeft betrekking op de gehele Wmo 2015. Allereerst wordt in het wetsvoorstel de algemene verplichting in het leven geroepen om bij beschermd wonen samen te werken. Ten tweede de verplichting voor gemeenten om – indien dat vanwege de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is – beschermd wonen gezamenlijk in te kopen. En ten derde, als stok achter de deur, de mogelijkheid om bij AMvB vormen van beschermd wonen aan te wijzen die gemeenten verplicht gezamenlijk moeten inkopen, wanneer zij hebben verzuimd bepaalde vormen van beschermd wonen in te kopen, terwijl dat gezien de beschikbaarheid ervan wel aangewezen was.

Wanneer is de beschikbaarheid «in geding of in gevaar» volgens de regering? In welke regio's is beschermd wonen in geding, kan de regering hier een lijst van geven?

271

De beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen is in het geding als bijvoorbeeld specifieke specialistische en schaarse voorzieningen dreigen weg te vallen of al niet meer beschikbaar zijn, terwijl er wel behoefte aan is en hier door gemeenten geen adequate oplossing voor wordt gerealiseerd. Dat risico kan zich met name voordoen wanneer de gespecialiseerde vorm van beschermd wonen alleen wordt geboden door één of enkele kleine aanbieder(s). Als alle gemeenten zelf deze weinig gevraagde vorm van beschermd wonen pas gaan inkoop zodra een cliënt daaraan behoefte heeft, bestaat voor aanbieders onvoldoende zekerheid over hoeveel plekken in een jaar zullen worden ingekocht en ontstaat het risico dat geen enkele aanbieder die vorm van beschermd wonen nog zal leveren. Gezamenlijke inkoop door gemeenten van die vorm(en) van beschermd wonen draagt bij aan de beschikbaarheid daarvan. Ik heb geen signalen ontvangen dat er op dit moment een structureel probleem bestaat rond de beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen.

Kan hoogspecialistische zorg niet beter regionaal worden ingekocht?

272

Hoogspecialistische vormen van beschermd wonen zullen als regel schaars zijn, waardoor het risico bestaat dat de beschikbaarheid in het geding komt. In dat geval zijn gemeenten ingevolge het wetsvoorstel verplicht deze vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te kopen.

In de jeugdzorg wordt juist de beweging die kant op gemaakt, is dat niet ook veel logischer rondom beschermd wonen? Graag ontvangen deze leden een reflectie van de regering.

273

De gemeenten hebben autonomie ten aanzien van de wijze waarop zij hun bestuur uitoefenen. Terughoudendheid met sturing vanuit het Rijk op het punt van bovenregionale samenwerking is daarom op zijn plaats. Ook bij andere wetgevingstrajecten is dat in beginsel het uitgangspunt.

In geval van de jeugdzorg geldt het volgende. Voor het goed kunnen organiseren van de specialistische jeugdzorg is de schaal van individuele gemeenten te klein. Samenwerking op regionaal niveau is noodzakelijk. In de praktijk blijkt dat (vrijwillige) regionale samenwerking tussen gemeenten onvoldoende vorm heeft gekregen. Eén van de gevolgen daarvan is dat de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg onder druk staat, waardoor veranderingen noodzakelijk zijn. In het licht hiervan zijn in de Hervormingsagenda Jeugd – in samenspraak met de VNG, jeugdhulpaanbieders, cliëntorganisaties en professionals – bestuurlijke afspraken gemaakt over (onder meer) verplichte regionale samenwerking ter bevordering van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg. De uitwerking hiervan gebeurt in het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld het voorstel om gemeenten te verplichten om een regionale entiteit te belasten met de inkoop van bepaalde vormen van specialistische jeugdzorg. De voorgestelde verplichtingen brengen naar verwachting meer rust en stabiliteit in het jeugdzorglandschap en bevorderen dat kinderen en gezinnen die specialistische jeugdzorg nodig hebben, passende hulp kunnen krijgen, met de juiste deskundigheid, op het juiste moment en op de juiste plek.

Bij de uitvoering van de Wmo 2015 ligt dat anders. In zijn algemeenheid geldt op basis van de huidige wet dat samenwerking aangewezen is wanneer dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze

wet aangewezen is, hetgeen een grote vrijheid impliceert. Gemeenten hebben de ruimte een analyse te maken over wat er aan samenwerking nodig is om tot een goede lokale of regionale uitvoering van de Wmo 2015 te komen. Ze zijn vrij in de onderwerpen waarover ze de samenwerking zoeken en de wijze waarop deze wordt georganiseerd. In de praktijk vindt deze samenwerking op regionaal niveau op diverse onderwerpen al relatief goed plaats. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel een verplichting tot samenwerking op het gebied van beschermd wonen opgenomen. Ook hier geldt evenwel dat de gemeenten vrijheid hebben om in overleg met elkaar te bepalen of en zo ja, welke vormen van beschermd wonen nodig zijn. Sturing vanuit het Rijk vindt in beginsel niet plaats. Pas als vast komt te staan dat de beschikbaarheid van (vormen van) beschermd wonen in het geding is doordat gemeenten verzuimen gezamenlijk in te kopen, kan daarop worden ingegrepen; het wetsvoorstel voorziet erin dat bij algemene maatregel van bestuur vormen van beschermd wonen kunnen worden aangewezen, waarvoor het gezamenlijk inkopen in ieder geval geldt. Bij die maatregel kunnen tevens gebieden worden aangewezen waarbinnen de gemeenten die vormen van beschermd wonen gezamenlijk moeten inkopen en kunnen over die vormen van beschermd wonen nadere regels worden gesteld.

De voornoemde leden lezen dat de bewindspersoon van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met een gemeente in gesprek kan gaan als beschermd wonen in geding is of al onvoldoende is. Waarom alleen een gesprek? Waarom wachten tot het beschermd wonen in geding is of al onvoldoende is en niet gewoon samenwerking verplichten waardoor deze situatie niet kan voorkomen? Is er ooit gebruikgemaakt van de «stok achter de deur» via AMvB? Zo niet, is dit dan niet puur een theoretische mogelijkheid?

274:

De beoogde invoering van het wetsvoorstel start in een situatie dat gemeenten al jarenlang samenwerken bij de inkoop van specialistische vormen van beschermd wonen en zich geen structurele problemen voordoen. Op voorhand wordt niet uitgegaan van het wegvallen van specialistische en schaarse voorzieningen. Het uitgangspunt blijft beleidsvrijheid voor gemeenten. Voor het wettelijk beperken daarvan door samenwerking bij de inkoop van (alle vormen van) beschermd wonen te verplichten bestaat geen aanleiding. Van de mogelijkheid om op grond van artikel 2.6.1 Wmo 2015 onder bepaalde condities gebieden aan te wijzen, is nimmer gebruik gemaakt. Daar was ook geen aanleiding voor. Er wordt rond beschermd wonen vanaf 2015 samengewerkt in 43 regio's. Als stok achter de deur, mocht dit nodig zijn, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gemeenten te verplichten bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te kopen.

De voornoemde leden lezen dat de samenwerking tussen gemeenten nader worden verankerd. Zorgt dit voor een juridisch afdwingbare plicht tot samenwerking?

275:

De voorgestelde wijziging van artikel 2.6.1 van de Wmo 2015 laat ruimte aan individuele gemeenten om de analyse te maken over wat ze nodig hebben aan samenwerking met andere gemeenten, om tot een goede lokale uitvoering te komen die in het belang is van de inwoner.

Vanwege het belang dat de benodigde samenwerking tussen gemeenten in stand blijft, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de samenwerking op drie manieren nader te verankeren. Allereerst met de verplichting om bij beschermd wonen samen te werken. Ten tweede met de bepaling om – indien dat vanwege de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is – beschermd wonen gezamenlijk in te kopen. En ten derde, als stok achter de deur, de bepaling dat bij AMvB vormen van beschermd wonen kunnen worden aangewezen die colleges verplicht gezamenlijk moeten inkopen.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vinden het positief dat de concept handreiking bruikbaar bleek te zijn in de praktijktoets die is uitgevoerd. Deze leden kunnen zich wel voorstellen dat bij inwerkingtreding van de wet deze handreiking nog niet voldoende blijkt te zijn. Hoe wordt ervoor gezorgd dat gemeenten of regio's niet allemaal hun eigen werkwijze ontwikkelen maar de werkwijzen overeenkomen? Welke rol kan de VNG daarin spelen?*

276:

In het wetsvoorstel is duidelijk vastgelegd welke gemeente verantwoordelijk is voor een bepaalde cliënt voor het verstrekken van beschermd wonen. Uit de uitvoeringstoets VNG en uit een uitgevoerde praktijktoets op complexe casus is gebleken dat het wetsvoorstel goed uitvoerbaar is en eenduidig kan worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is. Belangrijke bronnen om dit vast te stellen zijn de BRP en de eigen verklaring van de cliënt. De VNG heeft hiervoor reeds een concepthandreiking ontwikkeld. Er is geen reden aan te nemen dat ten aanzien van het nagaan welke gemeente verantwoordelijk is, gemeenten sterk verschillende werkwijzen zullen ontwikkelen. Gemeenten kunnen specifiek met betrekking tot de toepassing van het wetsvoorstel een beroep doen op het Ketenbureau i-sociaal domein en voor bredere vraagstukken voor de transitie naar een beschermd thuis op het Transitieteam Beschermd thuis.

Genoemde leden hebben ten aanzien van de gemeentelijke samenwerking diverse vragen. Hoeveel gemeenten hebben al een regiovisie opgesteld en financiële afspraken gemaakt?

277:

Uit een rondgang langs alle beschermd thuis regio's blijkt dat aan het einde van het eerste kwartaal 2022 in 93% van alle regio's de regiovisie gereed en vastgesteld is. Tevens blijkt uit deze regioscan dat de meerderheid van de gemeenten voornemens is beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen.

Zij vragen de regering of gekeken is naar de analogie met de jeugdzorg.

278:

Nadrukkelijk is, met name rond het onderwerp van de samenwerking tussen gemeenten, een vergelijking gemaakt met en lering getrokken uit de ontwikkelingen bij de jeugdzorg, hetgeen ik hieronder toelicht. Dat heeft geleid tot maatregelen rond de samenwerking tussen gemeenten die passend zijn voor de voorziening beschermd wonen.

De gemeenten hebben autonomie ten aanzien van de wijze waarop zij hun bestuur uitoefenen. Terughoudendheid met sturing vanuit het Rijk op het punt van bovenregionale samenwerking is daarom op zijn plaats. Ook bij andere wetgevingstrajecten is dat in beginsel het uitgangspunt.

In geval van de jeugdzorg geldt het volgende. Voor het goed kunnen organiseren van de specialistische jeugdzorg is de schaal van individuele gemeenten te klein. Samenwerking op regionaal niveau is noodzakelijk. In de praktijk blijkt dat (vrijwillige) regionale samenwerking tussen gemeenten onvoldoende vorm heeft gekregen. Eén van de gevolgen daarvan is dat de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg onder druk staat, waardoor veranderingen noodzakelijk zijn. In het licht hiervan zijn in de Hervormingsagenda Jeugd – in samenspraak met de VNG, jeugdhulpaanbieders, cliëntorganisaties en professionals – bestuurlijke afspraken gemaakt over (onder meer) verplichte regionale samenwerking ter bevordering van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg. De uitwerking hiervan gebeurt in het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld het voorstel om gemeenten te verplichten om een regionale entiteit te belasten met de inkoop van bepaalde vormen van specialistische jeugdzorg. De voorgestelde verplichtingen brengen naar verwachting meer rust en stabiliteit in het jeugdzorglandschap en bevorderen dat kinderen en gezinnen die specialistische jeugdzorg nodig hebben, passende hulp kunnen krijgen, met de juiste deskundigheid, op het juiste moment en op de juiste plek.

Bij de uitvoering van de Wmo 2015 ligt dat anders. In zijn algemeenheid geldt op basis van de huidige wet dat samenwerking aangewezen is wanneer dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is, hetgeen een grote vrijheid impliceert. Gemeenten hebben de ruimte een analyse te maken over wat er aan samenwerking nodig is om tot een goede lokale of regionale uitvoering van de Wmo 2015 te komen. Ze zijn vrij in de onderwerpen waarover ze de samenwerking zoeken en de wijze waarop deze wordt georganiseerd. In de praktijk vindt deze samenwerking op regionaal niveau op diverse onderwerpen al relatief goed plaats. Op het specifieke gebied van beschermd wonen is in het wetsvoorstel, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, niettemin opgenomen dat gemeenten gehouden zijn tot gezamenlijk inkoop van beschermd wonen bij een derde als dat vanwege de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is. Daarbij is het wel aan de gemeenten zelf om te beoordelen wanneer die gezamenlijke inkoop van beschermd wonen vanwege de (beperkte) beschikbaarheid nodig is. Pas als vast komt te staan dat de beschikbaarheid van (vormen van) beschermd wonen in het geding is doordat gemeenten verzuimen gezamenlijk in te kopen, kan daar vanuit het Rijk op worden gestuurd; het wetsvoorstel voorziet erin dat bij algemene maatregel van bestuur gemeenten vormen van beschermd wonen kunnen worden aangewezen, waarvoor het gezamenlijk inkopen in ieder geval geldt. Bij die maatregel kunnen tevens gebieden worden aangewezen waarbinnen de gemeenten die vormen van beschermd wonen gezamenlijk moeten inkopen en kunnen over die vormen van beschermd wonen nadere regels worden gesteld.

In de wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen zal een grondslag komen voor verplichte inkoop bij AMvB opgenomen worden. Er is voor invulling van de AMvB onderzoek gedaan naar welke vormen hieronder moeten vallen. Heeft de regering overwogen om voor beschermd wonen ook voor bepaalde vormen verplichte gezamenlijke inkoop bij AMvB vast te leggen? Zo ja, waarom is daar niet voor gekozen?

279:

De beoogde invoering van het wetsvoorstel start in een situatie dat gemeenten al jarenlang samenwerken bij de inkoop van specialistische vormen van beschermd wonen en zich geen structurele problemen voordoen. Op voorhand wordt daarom niet uitgegaan van het wegvallen van specialistische en schaarse voorzieningen. Gelet hierop is er niet voor

gekozen gemeenten nu al bij AMVB te verplichten bepaalde vormen van beschermd wonen in te kopen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten net als de regering grote waarde aan de vrijwillige keuze van gemeenten om samen te werken, maar zien ook het risico dat bepaald aanbod niet voldoende wordt ingekocht. Kunnen wat de regering betreft de doelstellingen van de regering ook bereikt worden als het aanbod voor hoog-complexe groepen verplicht regionaal wordt ingekocht? Aanvullend vragen deze leden of de regering kan aangeven op basis van welke criteria de bevoegdheid zal worden ingezet om bepaalde vormen van beschermd wonen verplicht regionaal te laten inkopen.

280

De samenwerkingsbepalingen richten zich op met name specialistische vormen van beschermd wonen en niet op hoog complexe groepen ofschoon dat vermoedelijk vaak over dezelfde cliënten gaat. Feitelijk verplicht het wetsvoorstel gemeenten al om specialistische vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te kopen, maar wel met de conditie dat dit vanwege de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is. Uit onderzoeken blijkt dat bij beschermd wonen een relatief gering deel specialistisch beschermd wonen betreft. Indien gezamenlijke inkoop daarvoor verplicht wordt gesteld, verhindert dat naar verwachting niet de doelstelling van de regering met betrekking tot de beweging naar een beschermd thuis. Er bestaat vooralsnog geen aanleiding hiervoor te kiezen.

In het wetsvoorstel wordt het aan gemeenten gelaten om te bezien wanneer de toegankelijkheid van bepaalde vormen van beschermd wonen in het geding is. Bij AMvB kunnen vormen van beschermd wonen worden aangewezen waarvoor de gezamenlijke inkoop door gemeenten in ieder geval geldt. De beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen is in het geding indien bijvoorbeeld specifieke specialistische en schaarse voorzieningen dreigen weg te vallen of al niet meer beschikbaar zijn, terwijl er wel behoefte aan is en er door gemeenten geen adequate oplossing voor wordt gerealiseerd. Dat risico kan zich met name voordoen wanneer de gespecialiseerde vorm van beschermd wonen alleen wordt geboden door één of enkele kleine aanbieder(s). Als alle gemeenten zelf deze weinig gevraagde vorm van beschermd wonen pas gaan inkopen zodra een cliënt daaraan behoefte heeft, bestaat voor aanbieders onvoldoende zekerheid over hoeveel plekken in een jaar zullen worden ingekocht en ontstaat het risico dat geen enkele aanbieder die vorm van beschermd wonen nog zal leveren. Gezamenlijke inkoop door gemeenten van die vorm(en) van beschermd wonen draagt bij aan de beschikbaarheid daarvan.

De implementatie van het wetsvoorstel en het woonplaatsbeginsel zal worden gemonitord en na twee jaar worden geëvalueerd. Daar zal ook de beschikbaarheid van met name de schaarse en specialistische voorzieningen onderdeel van uitmaken. Belangrijk zijn ook signalen die het Rijk ontvangt van bijvoorbeeld de Inspectie, Valente, de Nederlandse ggz en MIND en rechterlijke uitspraken.

Naar welk niveau van beschikbaarheid wordt gestreefd? Welke kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren worden gehanteerd om te bepalen of het aanbod versobert en waar worden deze tegen afgezet? Is er een nulmeting?

281:

Het is aan de gemeenten om te bezien welke vormen van beschermd wonen, gelet op de beschikbaarheid ervan, gezamenlijk moeten worden ingekocht. In het kader van de tussenevaluatie in 2026 zal worden bezien welke indicatoren kunnen worden gebruikt om vast te stellen of bepaalde vormen van beschermd wonen voldoende beschikbaar zijn.

Deze leden maken zich zorgen over de monitoringsinformatie om op dit onderwerp een beslissing te nemen. Zijn gemeenten verplicht monitoringsinformatie te verstrekken? Op welke (andere) manier is de regering verzekerd van voldoende en tijdige monitoringsinformatie?

282:

Belangrijke bestaande informatiebronnen voor beschermd wonen zijn het Dashboard NvO, de monitor psychische problematiek en de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Ten aanzien van de laatste bron loopt thans een traject van VNG en VWS om deze te verbeteren, onder meer met betrekking tot gehanteerde definities.

Ziet de regering het risico dat de AMvB, mede gezien de doorlooptijd, te laat kan komen om bestaand aanbod in stand te houden, met eventueel verlies van kennis en expertise en hogere maatschappelijke kosten tot gevolg?

283:

Nee. Rond de samenwerking tussen gemeenten, waaronder de gezamenlijke inkoop van beschermd wonen, bestaat al een meetinstrument namelijk het Dashboard NvO, waarmee periodiek wordt gemeten hoe het staat met de inkoop van beschermd wonen. Op basis hiervan kan worden bezien welke stappen op korte termijn moeten worden gezet wanneer zich daarbij problemen voordoen. Er kan dus tijdig worden geanticipeerd op eventuele problemen rond de toegankelijkheid van beschermd wonen. Vooral nog zijn de meeste gemeenten van plan alle vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te blijven kopen. Het risico dat structureel benodigd gespecialiseerd aanbod van beschermd wonen zou omvallen, is dus laag.

Welke acties onderneemt de regering om eventuele risico's te mitigeren en zijn er alternatieve instrumenten voorhanden?

284:

Wanneer er signalen zijn dat de beschikbaarheid van vormen van beschermd wonen in het geding is, is primair de gemeente als opdrachtgever en Wmo-toezichthouder aan zet. Daarnaast zijn er de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht, als de gemeente haar taken verwaarloost. Als ultimatum remedium kunnen gemeenten bij AMvB worden verplicht bepaalde vormen van beschermd wonen in te kopen.

Ten aanzien van de bevoegdheidstoedeling aan gemeenten vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of een regeling voor overdracht of uitbreiding van bevoegdheid is overwogen, zoals in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) bij artikel 3 vijfde lid mogelijk wordt gemaakt.

285:

In artikel 3, vijfde lid, van de Wgs is bepaald dat een gemeente in bijzondere omstandigheden ook schuldhulpverlening kan geven aan een persoon die geen inwoner is. Het opnemen van een dergelijke bevoegdheid in de Wmo 2015 is niet overwogen. Op grond van het woonplaatsbeginsel is de gemeente waar de ingezetene zijn woonplaats heeft verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek waarbij onder meer wordt bezien wat de

beste plek voor herstel voor de cliënt is. Als dat binnen een andere gemeente is, dan zal de cliënt in die andere gemeente geholpen worden. Een bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 3, vijfde lid, van de Wgs is daarom niet nodig.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling in artikel I, onderdeel F, van het gewijzigd voorstel van wet een verdergaande samenwerking tussen gemeenten wordt voorgeschreven. In het voorgestelde derde lid van artikel 2.6.1 Wmo wordt vastgelegd dat colleges samenwerken met betrekking tot beschermd wonen. Genoemde leden vragen de regering wat deze verplichte samenwerking zou moeten inhouden. De samenwerking is niet vrijblijvend, maar hoe wordt dit gecontroleerd? Is samenwerking bij de inkoop van beschermd wonen alléén verplicht als dit «voor de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is»? Hoe moet de term «is aangewezen» worden uitgelegd? Wordt dit nog getoetst, en zo ja door wie? Is dat de gemeenteraad of de Wmo-toezichthouder?*

286, 287

De samenwerking in het voorgestelde derde lid van artikel 2.6.1 Wmo 2015 houdt in dat gemeenten gezamenlijk beschermd wonen inkopen bij derden. Deze gezamenlijke inkoop is inderdaad alleen verplicht, als dat voor de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is. In het wetsvoorstel wordt het aan gemeenten gelaten om te bezien wanneer de beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen in het geding is. Of gemeenten daadwerkelijk samenwerken bij de inkoop, wordt in het dashboard beschermd wonen zichtbaar gemaakt. Daarnaast zal twee jaar na invoering een evaluatie plaatsvinden, waar met name de werking van de samenwerkingsbepalingen gericht op de beschikbaarheid van beschermd wonen onderdeel van uitmaken. De samenwerkingsbepalingen geven de bewindspersoon van VWS de gelegenheid om, indien de beschikbaarheid van vormen van beschermd wonen in het geding is of daadwerkelijk onvoldoende is, met de betreffende gemeente(n) het gesprek aan te gaan en mogelijk stappen te zetten op de ladder van het interbestuurlijk toezicht⁵³. Onvoldoende beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen kan ook voor de gemeenteraad een aanknopingspunt zijn voor een gesprek als bedoeld in artikel 2.5.3 Wmo 2015. Deze bepaling helpt voorkomen dat een zwaardere stap nodig is.

Zowel in de uitvoeringstoets van de VNG als in het onderzoek van AEF naar de aandachtspunten en risico's bij de doordecentralisatie wordt een goede samenwerking tussen gemeenten bij de doordecentralisatie en de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis belangrijk geacht. Dat wordt ook door Valente, de Nederlandse GGZ en MIND benadrukt. Dat geldt des te meer als het gaat om schaarse, specialistische vormen van beschermd wonen waarvan het aanbod veelal bovenlokaal en soms landelijk georganiseerd is. De leden van de SGP-fractie vragen de regering om eerlijk aan te geven of met de voorgestelde wettelijke bepalingen ten aanzien van de verplichte samenwerking een goede samenwerking tussen gemeenten voldoende gegarandeerd kan worden.

288

In dit wetsvoorstel wordt de samenwerking – specifiek met betrekking tot beschermd wonen – nader wettelijk geregeld in de Wmo 2015. Met name bij specialistische en schaarse vormen van beschermd wonen is er een risico dat deze onvoldoende door gemeenten wordt ingekocht waardoor de beschikbaarheid van beschermd wonen in het gedrang kan komen.

⁵³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/interbestuurlijk-toezicht>

Door de verplichting voor de gemeenten van gezamenlijke inkoop van deze vormen van beschermd wonen in combinatie met de mogelijkheid om bij AMvB vormen van beschermd wonen aan te wijzen waarvoor de gezamenlijke inkoop in ieder geval geldt, zijn er voldoende waarborgen voor de samenwerking tussen gemeenten.

De regering geeft aan dat de verplichting zich richt op de beschikbaarheid en continuïteit van vormen van beschermd wonen voor de cliënten en niet op de continuïteit van de aanbieder an sich. Genoemde leden herinneren zich dat dit ook bij de jeugdzorg wel werd betoogd, maar dat dit alsnog tot heel dramatische situaties, zoals het verdwijnen van de Hoenderloo groep. Hoe wordt getoetst of de continuïteit van de zorgverlener samenvalt met de continuïteit van de zorg?

289

Dat is niet nodig. Indien bij een schaarse specialistische vorm van beschermd wonen de beschikbaarheid in het geding is, is in het wetsvoorstel vastgelegd dat deze gezamenlijk door gemeenten moet worden ingekocht. Dat criterium is ook van toepassing indien er maar één aanbieder is die deze specialistische vorm van beschermd wonen biedt en er geen alternatieven zijn om te voorzien in passende ondersteuning. In dat geval kan ook de continuïteit van de aanbieder van belang zijn om te kunnen voldoen aan dit criterium.

De Afdeling acht het een reëel risico dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering dit risico ook ziet en hoe de regering dit wil ondervangen.

290

Op het moment van het uitbrengen van het advies van de Afdeling bestond er inderdaad onduidelijkheid over de benodigde financiën voor gemeenten voor de uitvoering van beschermd wonen. Inmiddels is die duidelijkheid er wel. Rijk en gemeenten hebben overeenstemming over het in te voeren objectief verdeelmodel en het ingroeipad. Ook is er duidelijkheid over de financiële effecten voor gemeenten van de openstelling van de Wlz voor de doelgroep. De samenwerking tussen gemeenten, in het bijzonder met betrekking tot de inkoop van specialistische vormen van beschermd wonen, wordt in het wetsvoorstel nader verankerd.

Van de aanwijzingsbevoegdheid bij AMvB is in de Wmo sinds 2015 nog nooit gebruikgemaakt. In hoeverre is de beschrijving in dit wetsvoorstel over een AmvB als «stok achter de deur», een theoretische waarborg, een loze frase, die feitelijk geen betekenis heeft als het gaat om het verplichten van samenwerking tussen gemeenten?

291

De beoogde invoering van het wetsvoorstel start in een situatie dat gemeenten al jarenlang samenwerken bij de inkoop van specialistische vormen van beschermd wonen en zich geen structurele problemen voordoen. Op voorhand wordt niet uitgegaan van het wegvallen van specialistische en schaarse voorzieningen. Het uitgangspunt blijft dat gemeenten de vrijheid hebben om in gezamenlijk overleg te bezien of en zo ja, voor welke vormen van beschermd wonen, gelet op de beschikbaarheid ervan, gezamenlijke inkoop aangewezen is. Gezien de huidige situatie bestaat geen aanleiding de samenwerking bij de inkoop van (alle vormen van) beschermd wonen te verplichten. Van de mogelijkheid om bij AMVB gebieden aan te wijzen, is nimmer gebruik gemaakt, omdat

daarvoor geen aanleiding bestond. Er wordt rond beschermd wonen vanaf 2015 samengewerkt in 43 regio's. Als stok achter de deur, mocht dit nodig zijn, biedt het wetvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gemeenten te verplichten bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te kopen.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat in de huidige situatie keuzevrijheid bestaat voor cliënten om de best passende woonvorm te zoeken. Dat hoeft niet altijd een woonvorm in de buurt te zijn, maar ook elders in de regio of in een andere regio. Erkent de regering dat invoering van het woonplaatsbeginsel hiervoor extra barrières opwerpt en dus de keuzevrijheid voor cliënten hiermee wordt beperkt?

292

De invoering van het woonplaatsbeginsel werpt geen extra barrières op voor de keuzevrijheid van cliënten. Ook in de huidige situatie is er geen sprake van onbeperkte keuzevrijheid. In de huidige situatie kan een cliënt zich bij elke gemeente melden, en deze verricht een onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is. Als dat in een andere gemeente is dan de aanvraagsgemeente, vindt overleg plaats tussen gemeenten om ervoor te zorgen dat de cliënt beschermd kan wonen op de plek waar de cliënt het beste kan herstellen. Ingevolge het wetsvoorstel is op basis van het woonplaatsbeginsel bepaald welke (herkomst)gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Deze gemeente verricht het onderzoek onder meer gericht op de vraag wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt en dit wordt vastgelegd in de beschikking. Dit laatste versterkt de rechtspositie van de cliënt. Als dat in een andere gemeente is dan de verantwoordelijke gemeente, is laatstgenoemde gemeente ervoor verantwoordelijk om te zorgen voor een plek in een instelling in een gemeente, waar volgens de beschikking de kans op herstel het grootst is.

Zowel in de huidige situatie als ingevolge het wetsvoorstel heeft de cliënt geen volledige keuzevrijheid maar worden – in het kader van de bepaling van de beste plek voor herstel – de wensen en de voorkeuren van cliënten als belangrijke factor meegenomen in het onderzoek en meegewogen bij de beslissing. De combinatie van woonplaatsbeginsel, doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen en de invoering van een objectief verdeelmodel zal er naar verwachting wel toe leiden dat er meer keuzemogelijkheden ontstaan voor cliënten, met name de mogelijkheid van ambulante ondersteuning thuis of in de eigen woonplaats.

*Het lid van de **BBB-fractie** vindt het zeer onwenselijk wanneer een cliënt toch te maken krijgt met twee gemeenten. Omdat de overheid er voor de burger is en niet andersom, vindt genoemd lid dat gemeenten dit onderling moeten afstemmen zonder dat de cliënt daar last van heeft. Dus: niet het beschermd wonen via de ene gemeente en de overige Wmo-voorzieningen via de andere. Het lid verzoekt de regering hier een werkwijze voor te bedenken die de burger centraal stelt.*

293

Dat een cliënt met twee gemeenten te maken kan krijgen, speelt alleen bij cliënten waar de herkomstgemeente niet dezelfde gemeente is als waar de cliënt beschermd gaat wonen. In dat geval heeft een cliënt inderdaad onvermijdelijk te maken met twee gemeenten, namelijk de gemeente die voor de verwachte duur van het beschermd wonen een beschikking afgeeft en de gemeente die gedurende de duur van het beschermd wonen moet zorgen voor andere (maatwerk)voorzieningen zoals vervoersvoorzieningen en bijstand. In een dergelijke situatie gelden enkele mitigerende factoren. Een deel van de voorzieningen voor een cliënt met beschermd

wonen maakt veelal al onderdeel uit van de verstrekking beschermd wonen, zoals begeleiding, maaltijd en schoonmaak, zodat de cliënt daarvoor geen aparte voorziening hoeft te ontvangen. Verder voeren beide gemeenten conform de NvO voorafgaand aan plaatsing in beschermd wonen overleg, mede met het oog op eventuele andere gemeentelijke voorzieningen waaraan de cliënt behoefte heeft. Deze afstemming draagt eraan bij dat de cliënt zo min mogelijk last heeft van de verhuizing naar een andere gemeente. Zodra eenmaal de beschikking voor beschermd wonen is afgegeven, is de complexiteit niet wezenlijk anders dan voor andere mensen die verhuizen naar een andere gemeente.

In artikel 2.6.1 Wmo 2015 staat beschreven dat colleges met elkaar samenwerken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet aangewezen is. Ook hieruit blijkt weer dat vooral de overheid centraal staat en niet de burger (cliënt). Het lid is er wel voorstander van om het samenwerken vast te leggen om te zorgen voor een goede beschikbaarheid van beschermd wonen voor de cliënt, zoals de Commissie Dannenberg voorstaat. Het opbouwen van deskundigheid en benodigde slagkracht zijn daarbij belangrijke aspecten. Deze zaken stellen de cliënt centraal. Het lid van de BBB-fractie zou dat graag meer terug zien in het voorstel.

294

Het opbouwen van deskundigheid over de doelgroep beschermd wonen en voldoende slagkracht van gemeenten zijn belangrijke aspecten voor de uitvoering van beschermd wonen en voor de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Gemeenten maken samenwerkingsafspraken in het kader van de NvO. De samenwerking tussen gemeenten is tevens gericht op de opbouw dan wel overdracht van gemeentelijke en regionale expertise in het kader van de uitvoering van beschermd wonen. Gemeenten ontvangen daarbij ondersteuning van het Transitieteam beschermd thuis en het Ketenbureau I-sociaal domein. Wat betreft de slagkracht van gemeenten met betrekking tot beschermd wonen: dit najaar is in het dashboard NvO de stand van zaken gemeten, deze zullen in januari 2024 op de site van de VNG worden gepubliceerd. Uit een eerdere meting bleek dat de meerderheid van de gemeenten voornemens is beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen.

8. Gevolgen

De leden van de D66-fractie zien graag een overzicht van de financiële gevolgen voor gemeenten tegemoet. Hoeveel en welke regio's ontvangen minder budget voor de uitvoering van beschermd wonen vanaf 2024?

295

In september 2021 is op de website van de rijksoverheid een rekenbestand geplaatst dat inzicht geeft in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel en de overgangsregeling (ingroeipad van 10 jaar) per gemeente. Korthedshalve wordt naar dit overzicht verwezen⁵⁴.

Welke gevolgen heeft het verminderen van budget in regio's en gemeenten voor bestaande cliënten die daar hun verblijf in beschermd wonen hebben? Welke gevolgen heeft dit voor nieuwe cliënten die in een nadeelgemeente beschermd wonen aanvragen? Welke gevolgen heeft dit in de nadeelgemeenten voor het ontwikkelen van preventie en ambulante voorzieningen (de zogenaamde transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis)?

⁵⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/uitwerking-overgangsregeling-integratie-uitkering-beschermd-wonen-versie-september-2021-incl-nacalculatie-wlz>

Uit bovengenoemd overzicht blijkt welke gemeenten minder budget ontvangen als gevolg van gelijktijdige invoering van het nieuwe verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel. De effecten van het geleidelijk verminderen van het historisch budget voor gemeenten voor de groep bestaande cliënten, zijn voor alle gemeenten van gelijke orde, jaarlijks neemt het budget met een bepaald percentage af. Het aantal bestaande cliënten neemt immers gedurende de looptijd van het ingroepad, vanwege uitstroom, geleidelijk af. Voor alle nieuwe cliënten geldt het woonplaatsbeginsel en worden de middelen verdeeld op basis van het objectief verdeelmodel. Het objectief verdeelmodel is gebaseerd op het woonplaatsbeginsel, dat wil zeggen dat gemeenten zorgdragen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Indien dat vertaald wordt naar regioniveau betekent dit dat (de gemeenten in) de regio zorgdraagt voor de inwoners van de regio. Het woonplaatsbeginsel betekent voor gemeenten dat ze in vergelijking met de huidige situatie voor meer of voor minder cliënten verantwoordelijk zijn, de opgave verandert. Op basis van het objectief verdeelmodel ontvangen gemeenten voor alle nieuwe cliënten middelen die zich verhouden tot de opgave van de gemeente. De «nadeelgemeenten» ontvangen dus middelen die zich verhouden tot de opgave van de gemeente en die ze kunnen inzetten voor beschermd wonen, preventie en ambulante voorzieningen. De verschuiving van middelen gaat geleidelijk en voorzien is in een ingroepad van 10 jaar.

Genoemde leden constateren dat het nieuwe objectieve verdeelmodel geen rekening houdt met de opbouw van voorzieningen van beschermd wonen in kleinere gemeenten. Gemeenten die bij ingang van het voorstel geen voorziening voor beschermd wonen hebben zullen, naar verwachting van de regering, inkopen bij instellingen in andere gemeenten. De leden van de D66-fractie veronderstellen dat alle cliënten uit gemeente A die een voorziening in die tussenfase krijgen (in gemeente B), niet hoeven terug te verhuizen naar gemeente A nadat voorzieningen zijn opgetuigd.

De voorgenoemde leden constateren met verbazing dat de beoogde inwerkingtreding van 1 januari 2024 de voornaamste reden is om geen uitvoeringstoets voor de aanbieders uit te laten voeren. Met name omdat de regering schrijft dat «in formele zin er niks verandert voor de aanbieders». Deze leden benadrukken dat in de praktijk uiteraard veel voor aanbieders zal veranderen en stellen dat een uitvoeringstoets had bij kunnen dragen aan dit inzichtelijk te maken.

In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022 kwam met betrekking tot dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders aan de orde. Zoals toegezegd in het debat heb ik deze mogelijkheid nader bezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat reeds in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat ook al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te

brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda. Dat is bij uitstek het kader waar aanbieders en cliënten vraagstukken kunnen inbrengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

Hoe reflecteert de regering op het gegeven dat cliëntenorganisaties benadrukken dat er wel degelijk negatieve gevolgen kunnen zijn voor cliënten, terwijl de AEF ook de positieve kanten belicht voor cliënten?

298

Cliëntenorganisatie MIND is vooral bevreemd voor de afname van keuzevrijheid van cliënten met betrekking tot waar ze beschermd willen gaan wonen. Zowel in de huidige situatie als in de situatie ingevolge het wetsvoorstel is uitgangspunt de beste plek voor herstel voor een individuele cliënt, op dat punt is er geen wezenlijke verandering. De wensen en voorkeuren van een cliënt wegen daarbij zwaar, maar een gemeente kan op goede gronden daarvan afwijken. Voordeel van de invoering van het woonplaatsbeginsel is, dat er een prikkel voor alle gemeenten ontstaat om te investeren in preventie en ambulante ondersteuning thuis of in de eigen gemeente. Er ontstaan daardoor meer en andere ondersteuningsmogelijkheden voor cliënten naast de bestaande mogelijkheid van beschermd wonen, hetgeen ook is beschreven in het rapport van AEF.

Kan de regering nogmaals toelichten hoe de AEF en de regering tot de veronderstelling komen dat met de doorcentralisatie van beschermd wonen en het woonplaatsbeginsel cliënten vaker op de plaats kunnen wonen waar zij willen?

299

Het aanbieden van beschermd wonen wordt in de praktijk verzorgd door 43 centrumgemeenten die daar de middelen voor ontvangen. Er is momenteel geen prikkel voor de andere gemeenten om te werken aan de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis voor de eigen inwoners en te investeren in preventie en ambulante ondersteuning van mensen met psychische problemen. Door de verplichting van gemeenten om voor de eigen inwoners beschermd wonen aan te bieden en ze daar ook de middelen voor te verstrekken, ontstaat deze prikkel wel. Daardoor ontstaan meer mogelijkheden voor de cliënt dan in de huidige situatie om thuis of in de eigen woonplaats te blijven wonen met passende ondersteuning, naast de mogelijkheid van beschermd wonen.

De leden van de D66-fractie zien in feite de keuzevrijheid afnemen (immers de cliënt kan alleen nog maar terecht in de gemeente waar hij/zij woont, in plaats van in alle centrumgemeenten). Klopt het ook dat AEF meer risico's dan kansen signaleert in de praktijktoets en zo ja, hoe reflecteert de regering dan op het gegeven dat veel van het wetsvoorstel voortborduurde op de resultaten uit dit rapport?

300

De keuzevrijheid voor cliënten neemt ingevolge voorliggend wetsvoorstel niet af. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie blijft de beste plek voor herstel het uitgangspunt. Dit kan zowel in de eigen woonplaats zijn als in een instelling in een andere gemeente. De verantwoordelijkheid van de gemeente ingevolge het wetsvoorstel betekent dus niet dat een cliënt ook alleen maar in deze gemeente wordt opgevangen. In het rapport AEF wordt geen afweging gemaakt tussen kansen en risico's. Bij

alle onderzochte varianten, inclusief scenario nul, waarbij alles bij het oude blijft, worden de kansen en risico's beschreven. De in het wetsvoorstel voorgestelde variant zorgt voor optimale kansen voor de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis», waarbij AEF bij de risico's aangeeft hoe die voldoende (kunnen) worden gemitigeerd c.q. opgelost.

Daarnaast blijkt ook uit het AEF-onderzoek dat het invoeren van een woonplaatsbeginsel zware administratieve lasten voor zorgaanbieders met zich meebrengt. Dat zal een verzwaring zijn ten opzichte van de huidige situatie. De leden van de D66-fractie vragen de regering om hierop te reflecteren.

301

AEF constateert in zijn rapport dat de maatregelen in het kader van de beweging naar een beschermd thuis tot toename van de administratieve lasten van aanbieders kan leiden. Dat doet zich voor indien iedere gemeente zelf beschermd wonen gaat inkopen. Het wetsvoorstel verplicht samenwerking bij de inkoop van vormen van beschermd wonen als dat vanwege de toegankelijkheid van beschermd wonen aangewezen is. Het geldt dus niet voor alle vormen van beschermd wonen. Zowel in de huidige situatie als na de invoering van het wetsvoorstel kunnen gemeenten zelf beslissen of ze die vormen van beschermd wonen individueel of gezamenlijk (regionaal) inkopen. De gemeenten hebben afspraken gemaakt over samenwerking in het kader van de NvO. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Bovendien zal de VNG, met het oog op de beperking van de administratieve lasten, landelijke contractstandaarden voor (alle vormen van) beschermd wonen ontwikkelen en borgen.

De leden van de D66-fractie zien dat het wetsvoorstel grondslagen toevoegt voor ruimere bevoegdheden voor gemeenten voor het gegevensverwerking en het delen van gegevens. Is de regering bereid om deze taken, rollen en verantwoordelijkheden te specificeren en eventueel met een voorhangprocedure te delen met de Kamer? Klopt het dat géén advies is ingewonnen van de AP, terwijl er wél bevoegdheden voor het delen van persoonsgegevens worden verruimd? Is de regering bereid om aanvullend advies te vragen aan de AP én het College voor Rechten van de Mens over deze grondslagen? De voorgenoemde leden achter dit noodzakelijk omdat er met het delen van medische gegevens en justitiële antecedenten tussen diverse medewerkers van gemeenten een stigmatiserende werking kan uitgaan. Hoe reflecteert de regering hierop?

302, 303, 304

Over het wetsvoorstel is wel advies ingewonnen van de AP. De AP heeft op 3 december 2020 advies uitgebracht en had geen opmerkingen over het conceptwetsvoorstel. Er is geen reden om advies in te winnen bij het College voor de Rechten van de Mens, omdat de AP het gespecialiseerde adviesorgaan is waar het gaat om regels over gegevensuitwisseling en daarmee over regels die potentieel inbreuk kunnen maken op de privacy en er geen andere mensenrechten geraakt worden. In het wetsvoorstel zijn twee bepalingen voorgesteld met betrekking tot gegevensverwerking. Deze bepalingen voorzien in grondslagen voor het uitwisselen van gegevens in het kader van de taak van de gemeente om vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Hiervoor kan uitwisseling van gegevens tussen gemeenten nodig zijn. Voor de beoordeling welke gemeente verantwoordelijk is, wordt uitgegaan van het woonadres en indien aan een ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt dan wel dat een ingezetene in een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling verblijft

of heeft verbleven, volstaat die vaststelling. Andere gegevens over gezondheid of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn niet noodzakelijk en mogen daarom niet worden uitgewisseld voor de vaststelling welke gemeente verantwoordelijk is. Deze gegevens mogen ook niet worden gebruikt in andere dossiers. Om deze reden lijkt de kans op een stigmatiserende werking zeer beperkt. Omdat het hier gaat om uitwisseling van gegevens tussen gemeenten in het kader van een duidelijk omschreven taak, is een nadere invulling niet nodig, en daarmee is een voorhangprocedure ook niet aan de orde.

*De leden van de **PVV-fractie** vragen de regering of zij voldoende overziet dat deze wetswijziging een verbetering wordt voor deze cliënten en niet de volgende verslechtering, die als verbetering wordt gepresenteerd.*

305

Het advies van de Commissie Dannenberg heeft als uitgangspunt sociale inclusie, dat wil zeggen dat mensen met psychische en psychisch-sociale problemen zoveel mogelijk kunnen (blijven) meedoen aan de samenleving en hun autonomie zoveel mogelijk kunnen behouden. De te nemen maatregelen zijn uitgebreid en zorgvuldig onderzocht op consequenties en haalbaarheid. Bij brief van 2 februari 2023⁵⁵, heb ik u geïnformeerd welke onderzoeken en adviezen zijn uitgebracht. Ook alternatieven zijn in kaart gebracht. Op basis daarvan concludeer ik dat invoering van het woonplaatsbeginsel en wijziging van de financiering leiden tot meer mogelijkheden voor ambulante ondersteuning thuis en in de woonplaats, naast de reeds bestaande mogelijkheid van beschermd wonen. Dat biedt meer mogelijkheden voor ondersteuning van de cliënt en daarmee meer mogelijkheden voor individueel maatwerk.

*De leden van de **CDA-fractie** stellen dat in het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 8.1 «Gevolgen voor gemeenten» wordt vermeld dat in het kader van de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten de financiering van de centrumgemeenteconstructie op financieel gebied geleidelijk wordt afgebouwd. Vanaf de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2024 geldt dat voor nieuwe cliënten alle gemeenten middelen ontvangen op basis van het nieuwe verdeelmodel. Wat betekent dit in praktijk dan voor het aantal beschermd woonplekken in die centrumgemeenten? Blijft dat hetzelfde, gaat dat dalen?*

306

Regionaal worden in het kader van de NvO afspraken gemaakt tussen gemeenten en stellen gemeenten een regiovisie op. De meeste gemeenten zijn van plan beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. In dat kader wordt ook gezien welke voorzieningen gemeenten regionaal en lokaal willen realiseren. Dat zal naar verwachting leiden tot een geleidelijke opbouw van ambulante ondersteuning met als gevolg dat er minder beroep zal worden gedaan op beschermd wonen. Er zal dus gelijktijdig een geleidelijke afbouw van het aantal plekken voor beschermd wonen plaatsvinden. Uitgangspunt blijft individueel maatwerk in overleg met de cliënt.

Genoemde leden vinden afbouwen, terwijl er nog niet lokaal of regionaal elders is opgebouwd, geen verstandige ontwikkeling. Hoe ziet de regering dit, aangezien het aantal daklozen en thuislozen maar blijft stijgen?

307

Opbouw van meer mogelijkheden voor ambulante ondersteuning betekent dat minder mensen opgenomen moeten worden in beschermd

⁵⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 325, nr. 142.

wonen, maar in hun eigen woning of woonruimte kunnen blijven wonen en naar verwachting sneller kunnen herstellen. Dat vermindert ook het aantal mensen dat uitstroomt uit beschermd wonen en waarvoor een passende woning of woonruimte moet worden gezocht. Voor dakloze mensen die gebaat zijn bij begeleid of beschermd wonen geldt «wonen eerst», omdat werken aan herstel pas effectief is als er een eigen woonplek is. Eventuele vrijvallende capaciteit bij beschermd wonen kan mogelijk ingezet worden voor andere doelgroepen. Het gaat om een geleidelijke ontwikkeling waarbij voorzien is in een ingroei­pad van 10 jaar.

Kan de regering eens uiteen zetten wat de financiële opbouw per 1 januari 2024 gaat betekenen voor een grotere gemeente en voor een kleinere gemeente? Kan de regering uiteenzetten of dit betekent dat er meer geld naar de randstad gaat dan naar de regio? Klopt het dat in de verdeelsyste­matiek vier kenmerken zijn opgenomen, zoals het criteriumcentrumge­meente? Kan de regering toelichten waarom voor deze vier kenmerken gekozen is? Waarom is per kenmerk een relatie gelegd tussen beschermd wonen en de gemeente?

308

Ten tijde van indiening van het wetsvoorstel was de wens om per 1 januari 2024 van start te gaan met het woonplaatsbeginsel. Nu het wetsvoorstel nog bij uw Kamer in behandeling is, is dit tijd­pad verlaten. Hieronder volgt derhalve een toelichting voor de situatie dat het wetsvoorstel in werking is getreden. Het nieuwe objectieve verdeel­model heeft als uitgangspunt het woonplaatsbeginsel, wat betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van beschermd wonen aan de eigen inwoners zoals geregeld in het wetsvoorstel. De totstand­coming van dit verdeel­model is een zorgvuldig traject geweest waar alle relevante partijen bij zijn betrokken. Partijen zijn het erover eens dat de gekozen verdeel­maatstaven de beste kosten­bepalende factoren blijken te zijn, gelet op de beschikbare gegevens. Het verdeel­model kent een vijftal maatstaven met weegfactoren: de EPA-groep (50%), regionale centrum­functie (24%), hoge zorgkosten (10%), oppervlakte land (8%) en vast bedrag (8%). In een reken­bestand is weergegeven wat, gelet op een ingroei­pad van 10 jaar, de financiële gevolgen zijn per gemeente.⁵⁶ De gevolgen van invoering van het objectief verdeel­model verschillen per gemeente en regio, maar de rode draad is een correctie van het huidige historisch verdeel­model ten gunste van grote(re) gemeenten.

De regering ziet geen aanleiding om in het nieuwe verdeel­model rekening te houden met een toename van ambulante begeleiding. Dat begrijpen deze leden niet goed. De regering wil immers dat meer mensen thuis begeleiding en passende zorg krijgen. Dat is toch wat de regering voor ogen heeft bij deze wet?

309

De huidige middelen voor beschermd wonen worden door de 43 centrum­gemeenten gebruikt voor de ondersteuning van ongeveer 24.000 cliënten per jaar. Voor een groot deel kopen de centrum­gemeenten er beschermd wonen mee in maar voor een deel ook ambulante vormen van ondersteuning zoals begeleid wonen. Met het objectieve verdeel­model worden de totale middelen voor beschermd wonen van de centrum­gemeenten geleidelijk – met een ingroei­pad van 10 jaar – herverdeeld over

⁵⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, circulaire 21 september 2021: uitwerking overgangs­regeling integratie-uitkering beschermd wonen versie september 2021. Vindplaats: Uitwerking overgangs­regeling integratie-uitkering Beschermd wonen versie september 2021 inclusief nacalculatie Wlz | Circulaire | Rijksoverheid.nl

alle gemeenten ten behoeve van de ondersteuning van de doelgroep beschermd wonen. De middelen zijn zowel in de huidige als de toekomstige situatie toereikend voor de doelgroep beschermd wonen. Het staat gemeenten vrij hier vooral beschermd wonen voor in te kopen of geleidelijk meer ambulante vormen van ondersteuning. In het laatste geval zullen er minder middelen nodig zijn voor beschermd wonen omdat de cliënten ambulant worden ondersteund. Het nieuwe verdeelmodel laat biedt dus voor gemeente de mogelijkheid om voor de doelgroep in te zetten op een toename van ambulante begeleiding en een gelijktijdige vermindering van het aantal plekken voor beschermd wonen.

In het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 8.2 «Gevolgen voor aanbieders» lezen de leden van de CDA-fractie dat er geen uitvoeringstoets bij aanbieders is gehouden, omdat de voortgang van het wetsvoorstel wordt vertraagd en de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2024 dan niet meer haalbaar is. Hier lijkt de regering toch voor snelheid te kiezen in plaats van zorgvuldigheid? De regering is het toch met de fractie eens dat in het kader van uitvoerbaarheid van wet en regelgeving hier naar gekeken moet worden?

310

Met de leden van de fractie van het CDA ben ik van mening dat de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving van belang is. Er heeft geen separate uitvoeringstoets vanuit de optiek van aanbieders plaatsgevonden omdat het wetsvoorstel geen verplichting oplegt aan aanbieders van voorzieningen voor beschermd wonen. In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022⁵⁷ kwam met betrekking tot dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders aan de orde. Zoals toegezegd in het debat heb ik deze mogelijkheid nader bezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat reeds in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat ook al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda. Dat is bij uitstek het kader waar aanbieders en cliënten vraagstukken kunnen inbrengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 8.1 «Gevolgen voor gemeenten» waarom er geen aanleiding is om in het nieuwe verdeelmodel rekening te houden met de toename van ambulante begeleiding.

311

⁵⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 325, nr. 153.

De huidige middelen voor beschermd wonen worden door de 43 centrumgemeenten gebruikt voor de ondersteuning van ongeveer 24.000 cliënten per jaar. Voor een groot deel kopen de centrumgemeenten er beschermd wonen mee in maar voor een deel ook ambulante vormen van ondersteuning zoals begeleid wonen. Met het objectieve verdeelmodel worden de totale middelen voor beschermd wonen van de centrumgemeenten geleidelijk – met een ingroei-pad van 10 jaar – herverdeeld over alle gemeenten ten behoeve van de ondersteuning van de doelgroep beschermd wonen. De middelen zijn zowel in de huidige als de toekomstige situatie toereikend voor de doelgroep beschermd wonen. Het staat gemeenten vrij hier beschermd wonen voor in te kopen of geleidelijk meer ambulante vormen van ondersteuning. In het laatste geval zullen er minder middelen nodig zijn voor beschermd wonen omdat de cliënten ambulant worden ondersteund.

Elders lazen deze leden in de memorie van toelichting immers dat het de bedoeling van de regering is dat een geleidelijke verschuiving plaats zal vinden wat betreft de aard van het wonen, van beschermd wonen naar beschermd thuis. Dat betekent toch dat meer ambulante ondersteuning nodig zal zijn?

312

Het macrobudget voor de doelgroep beschermd wonen verandert niet als gevolg van invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel. Gemeenten kunnen zelf keuzes maken om bijvoorbeeld meer middelen in te zetten voor preventie en ambulante ondersteuning, waardoor er minder beroep zal worden gedaan op beschermd wonen.

In het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 8.4 «Gevolgen voor gegevensverwerking» lezen genoemde leden dat een grondslag in de Wmo wordt gecreëerd voor gemeenten om persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, te verwerken. De bestaande wet heeft deze mogelijkheid niet. De AP heeft advies uitgebracht over het eerdere wetsvoorstel uit 2020. De AP had toen geen opmerkingen over het conceptwetsvoorstel. Genoemde leden vragen of het in 2022 aangepaste wetsvoorstel ter advisering is voorgelegd aan de AP. Zo ja, wat was daarvan de uitkomst? Zo nee, waarom niet?

312a

Over het wetsvoorstel is advies ingewonnen van de AP. De AP heeft op 3 december 2020 advies uitgebracht en had geen opmerkingen voer het conceptwetsvoorstel. Het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij uw Kamer, is niet opnieuw aan de AP voorgelegd. Het is niet gebruikelijk om een tweede keer advies aan de AP te vragen als er geen fundamentele zaken in een wetsvoorstel zijn gewijzigd. Na het advies van de AP is alleen de toelichting bij de bepalingen met betrekking tot gegevensverwerking aangescherpt.

Waarom vindt de regering het wenselijk, met alle opgedane ervaring rond gegevensmisbruik en profilering, onder andere in de toeslagenaffaire, dat 342 gemeenten in Nederland persoonsgegevens op het gebied van gezondheid en justitie van een hele kleine groep ingezetenen met ernstige psychische aandoeningen gaan uitwisselen?

313

In het wetsvoorstel zijn twee bepalingen voorgesteld met betrekking tot gegevensverwerking. Deze bepalingen voorzien in grondslagen voor het uitwisselen van gegevens in het kader van de taak van de gemeente om vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken

van beschermd wonen. Hiervoor kan uitwisseling van gegevens tussen gemeenten nodig zijn. Het gaat om uitwisseling van gegevens tussen gemeenten in het kader van een duidelijk omschreven taak. Uiteraard mogen niet meer gegevens worden gedeeld dan noodzakelijk om vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor een cliënt. Deze gegevens mogen ook niet worden gebruikt in andere dossiers. Omdat het wenselijk is dat gemeenten zelf vaststellen welke gemeente voor een cliënt verantwoordelijk is en dit niet bij de cliënt moet worden gelegd, is deze gegevensuitwisseling wenselijk en proportioneel.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** zijn benieuwd hoeveel en welke regio's minder budget voor de uitvoering van beschermd wonen gaan ontvangen vanaf 2024. Heeft het verminderen van het budget gevolgen voor de bestaande cliënten of nieuwe cliënten in deze gemeenten en regio's?*

314

In september 2021 is op de website van de rijksoverheid een rekenbestand geplaatst dat inzicht geeft in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel en de overgangsregeling (ingroeipad van 10 jaar) per gemeente.⁵⁸ Uit dit overzicht blijkt welke gemeenten minder budget ontvangen na gelijktijdige invoering van het nieuwe verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel. De effecten van het geleidelijk verminderen van het historisch budget voor gemeenten voor de groep bestaande cliënten, zijn voor alle gemeenten van gelijke orde: jaarlijks neemt het budget met een bepaald percentage af. Het aantal bestaande cliënten zal immers gedurende de periode van het ingroeipad, vanwege uitstroom, afnemen. Voor alle nieuwe cliënten geldt het woonplaatsbeginsel en worden de middelen verdeeld op basis van het objectief verdeelmodel. Het objectief verdeelmodel is gebaseerd op het woonplaatsbeginsel, dat wil zeggen dat gemeenten zorgdragen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Indien dat vertaald wordt naar regioniveau betekent dit dat (de gemeenten in) de regio zorgdraagt voor de inwoners van de regio. Het woonplaatsbeginsel betekent voor gemeenten dat de opgave verandert en ze in vergelijking met de huidige situatie voor meer of voor minder cliënten verantwoordelijk zijn. Op basis van het objectief verdeelmodel ontvangen gemeenten voor alle nieuwe cliënten middelen die zich verhouden tot de opgave van de gemeente. Zowel «voordeelgemeenten» als «nadeelgemeenten» ontvangen dus middelen die ze kunnen inzetten voor beschermd wonen, preventie en ambulante voorzieningen die zich verhouden tot de opgave van een gemeente. De verschuiving van middelen gaat geleidelijk en voorzien is in een ingroeipad van 10 jaar.

De voornoemde leden lezen ook dat de regering formeel geen toename van administratieve lasten ziet bij gemeenten door dit wetsvoorstel. Dat lijkt deze leden niet heel realistisch. Denkt de regering niet dat er een toename komt van het aantal contracten met aanbieders en dat dit zorgt voor stijgende administratieve lasten, zoals dit bijvoorbeeld ook bij de decentralisatie van de jeugdzorg is gebeurd?

315

De beoogde invoering van het wetsvoorstel start in een situatie dat gemeenten al jarenlang samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen en zich geen structurele problemen voordoen. Er wordt rond beschermd wonen vanaf 2015 samengewerkt in 43 regio's. Door middel

⁵⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, circulaire 21 september 2021: uitwerking overgangsregeling integratie-uitkering beschermd wonen versie september 2021. Vindplaats: Uitwerking overgangsregeling integratie-uitkering Beschermd wonen versie september 2021 inclusief nacalculatie Wlz | Circulaire | Rijksoverheid.nl

van de afspraken in het kader van de NvO wordt de samenwerking tussen gemeenten bestendigd. In het wetsvoorstel wordt de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd, in het bijzonder met betrekking tot schaarse en specialistische voorzieningen waarvan de toegankelijkheid in het geding zou kunnen komen. Voorts is in het wetsvoorstel geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur gemeenten kunnen worden verplicht bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te kopen. De meeste gemeenten zijn voornemens alle vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te blijven kopen. Verder zullen uniforme contractstandaarden worden ontwikkeld en door de VNG worden geborgd. Ik heb er vertrouwen in dat hiermee de administratieve lasten voldoende kunnen worden beheerst.

Zullen de modelcontracten ook gaan over tarieven, kwaliteitseisen, registratie en verantwoording?

316

Er is een start gemaakt door het Ketenbureau i-sociaal domein met het opstellen van uniforme contractstandaarden. Belangrijke focus is het beperken van de administratieve lasten. In overleg met alle partijen wordt gezien welke aspecten onderdeel gaan uitmaken van de contractstandaarden.

Is het Centraal Administratie Kantoor (CAK) op 1 januari 2024 gereed met de verschillende technische aanpassingen in verband met het woonplaatsbeginsel?

317

Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is vroegtijdig begonnen en heeft alle technische aanpassingen reeds doorgevoerd zodat het CAK al gereed is voor invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen. Ook los van het woonplaatsbeginsel betekent dit sowieso een verbetering van de administratieve processen rond de eigen bijdrage.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om geen uitvoeringstoets gericht op aanbieders te laten uitvoeren, terwijl dit uitgebreid besproken is in het commissiedebat van 7 december 2022. De voornoemde leden constateren dat ervoor gekozen is dit niet te doen omdat het vertragen zou opleveren voor het wetsvoorstel. Dat vinden de leden geen inhoudelijke reden. Is de regering het met voornoemde leden eens dat het beter is om een goed wetsvoorstel in te dienen dan een snel wetsvoorstel? Zo ja, kan de regering nogmaals reflecteren op het besluit om geen uitvoeringstoets te doen?

318

In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022⁵⁹ kwam met betrekking tot dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders aan de orde. Zoals toegezegd in het debat heb ik deze mogelijkheid nader gezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat reeds in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat ook al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van

⁵⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 325, nr. 153.

beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda. Dat is bij uitstek het kader waar aanbieders en cliënten vraagstukken kunnen inbrengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering verwacht dat er meer mogelijkheden voor de cliënt komen voor beschermd wonen of beschermd thuis in de eigen woonplaats. Waarop baseert de regering dit, want niet elke gemeente zal een beschermd wonen instelling hebben, en na dit wetsvoorstel zullen er niet ineens voldoende passende woningen zijn in elke gemeente voor deze groep? Is deze verwachting op feiten gebaseerd of op hoop?

319

Inderdaad is het vanwege de benodigde schaal niet mogelijk dat in elke gemeente een beschermd wonen locatie wordt gerealiseerd. Meer investeren in preventie en ambulante begeleiding zodat mensen thuis of in de eigen woonplaats ondersteund kunnen worden, is in beginsel wel in elke gemeente mogelijk. De schaarste op de woningmarkt zal ongetwijfeld het lokale of regionale tempo van de transitie naar een beschermd thuis beïnvloeden. Dat laat onverlet dat mensen die al beschikken over een eigen woning en voor wie ambulante ondersteuning passend is, al direct profijt hebben van de transitie naar een beschermd thuis.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het AEF een aantal reële risico's voor cliënten signaleert. Zijn deze risico's ondervangen door afdwingbare en sluitende maatregelen? Zo ja, op welke manieren?

320

AEF heeft in 2020 een praktijktoets uitgebracht vanuit het cliëntperspectief.⁶⁰ AEF signaleert een aantal reële risico's die de wijzigingen met zich meebrengen. Het betreft met name de expertise die moet worden opgebouwd in regiogemeenten om passende zorg en begeleiding in te zetten voor een groep cliënten waarvoor zij voorheen nog niet financieel verantwoordelijk waren. Daaronder vallen bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen gemeenten bij toegang en inkoop van voorzieningen, het benutten van de bestaande deskundigheid en het versterken van de positie van de cliënt, specifiek voor de toegang tot beschermd wonen. Op deze risico's worden maatregelen genomen. De samenwerking tussen gemeenten wordt in het wetsvoorstel verankerd en gemeenten stellen in het kader van de NvO een regioplan op en maken afspraken over de uitvoering van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn van plan beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. De NvO voorziet ook in samenwerking rond deling en overdracht van deskundigheid bij de uitvoering van beschermd wonen; gemeenten worden daarbij ondersteund door het Transitieteam Beschermd thuis en het Ketebureau i-sociaal domein. Bij de toegang zijn gemeenten wettelijk verplicht de cliënt te informeren over de mogelijkheid van cliëntondersteuning. Het woonplaatsbeginsel geldt alleen voor nieuwe cliënten, voor alle

⁶⁰ Kamerstukken II, 2020–2021, 29 325, nr. 126.

bestaande cliënten geldt dat de gemeente die eerder de beschikking heeft afgegeven, verantwoordelijk blijft. Voor alle geconstateerde risico's zijn maatregelen genomen. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur vormen van beschermd wonen aan te wijzen waarvoor de verplichting van gezamenlijke inkoop in ieder geval geldt. Dit is een afdwingbare maatregel. Verder zijn er uiteraard, indien dit aan de orde zou zijn, de reguliere instrumenten in het kader van het interbestuurlijk toezicht.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd waarom de regering niet voor een objectief verdeelmodel via een regionale decentralisatie uitkering heeft gekozen. Dit is wel gebeurd in de maatschappelijke opvang in 2010 en de vrouwenopvang in 2015. Wat zijn de verschillen waardoor bij de Wmo voor iets anders wordt gekozen?

321

De belangrijkste reden om niet te kiezen voor een objectief verdeelmodel via een regionale decentralisatie-uitkering is, dat conform de bevindingen in het rapport⁶¹ «Een stelsel dat helpt», deze variant de beweging «van een beschermd wonen naar een beschermd thuis» van alle onderzochte varianten het minst faciliteert. Er ontstaat geen prikkel en er zijn geen middelen voor regiogemeenten om te investeren in preventie en ambulante ondersteuning thuis of in de eigen gemeente.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over het delen van gevoelige persoonsgegevens van cliënten door dit wetsvoorstel, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Acht de regering het echt wenselijk dat alle 342 gemeenten persoonsgegevens onderling gaan uitwisselen van enorm persoonlijke aard van een kleine groep mensen met ernstige psychische aandoeningen? Kan dit niet stigmatiserend werken voor deze groep? Het verwerken van gegevens over gezondheid is in beginsel verboden. De voornoemde leden vragen wat maakt dat de regering voor mensen met ernstige psychische aandoeningen bereid is om deze wetgeving ter bescherming van persoonlijke gegevens opzij te zetten. Is dit geen discriminatie?

322

In het wetsvoorstel zijn twee bepalingen voorgesteld met betrekking tot gegevensverwerking. Deze bepalingen voorzien in grondslagen voor het uitwisselen van gegevens in het kader van de taak van de gemeente om vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Hiervoor kan uitwisseling van gegevens tussen gemeenten nodig zijn. Het gaat hier om uitwisseling van gegevens tussen gemeenten in het kader van een duidelijk omschreven taak. Voor de beoordeling welke gemeente verantwoordelijk is, wordt uitgegaan van het woonadres en indien aan een ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt dan wel dat een ingezetene in een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling verblijft of heeft verbleven volstaat die vaststelling. Andere gegevens over gezondheid of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn niet noodzakelijk en mogen daarom niet worden uitgewisseld voor de vaststelling welke gemeente verantwoordelijk is. Deze gegevens mogen ook niet worden gebruikt in andere dossiers. Om deze reden lijkt de kans op een stigmatiserende

⁶¹ Rapport Beschermd Thuis. Een stelsel dat helpt. Aandachtspunten doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel beschermd wonen, 14 juni 2022. Opgesteld door Andersson Elffers Felix in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Vindplaats: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/14/2/een-stelsel-dat-helpt.

werking zeer beperkt. Het alternatief, namelijk dat de cliënt zelf moet vaststellen welke gemeente voor deze cliënt verantwoordelijk is, is ongewenst. Dit kan niet van een cliënt verlangd worden.

Is hierover een oordeel gevraagd aan het College van de Rechten van de Mens? De regering schrijft dat de AP advies heeft uitgebracht over een concept van dit wetsvoorstel en toen geen opmerkingen had. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om dit nieuwe en definitieve wetsvoorstel niet voor te leggen aan de AP? In de conceptversie was immers nog geen grondslag opgenomen voor het uitwisselen van medische en justitiële gegevens. Daarmee is de wet op dit punt toch wel flink veranderd. Hoe kijkt de regering hiernaar en is de regering bereid het wetsvoorstel alsnog voor te leggen aan de AP?

323

Er is geen reden om advies in te winnen bij het College voor de Rechten van de Mens, omdat de AP het gespecialiseerde adviesorgaan is waar het gaat om regels over gegevensuitwisseling en daarmee over regels die potentieel inbreuk kunnen maken op de privacy en er geen andere mensenrechten worden geraakt.

Over het wetsvoorstel is advies ingewonnen van de AP. In het voorgedragen wetsvoorstel waren ook de grondslagen opgenomen voor het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gegevens over de gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard. De AP heeft op 3 december 2020 advies uitgebracht en had geen opmerkingen voer het conceptwetsvoorstel. Het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij uw Kamer, is niet opnieuw aan de AP voorgelegd. Het is niet gebruikelijk om een tweede keer advies aan de AP te vragen als er geen fundamentele zaken in een wetsvoorstel zijn gewijzigd. Na het advies van de AP is alleen de toelichting bij de bepalingen met betrekking tot gegevensverwerking aangescherpt.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen naar een stand van zaken van de werkagenda die met Valente, de Nederlandse GGZ en MIND wordt opgezet.*

324

De thema's waarop de werkagenda zich richt, de activiteiten die daarvoor moeten worden uitgevoerd en de partijen die daarvoor aan zet zijn, zijn vastgesteld. Een deel van de activiteiten is in uitvoering, een deel moet nog worden gestart. Uw Kamer zal in het kader van de voortgangsbrieven over de maatschappelijke opvang en beschermd wonen periodiek worden geïnformeerd over de voortgang en uitvoering van de Werkagenda beschermd thuis⁶². In het kader van de werkagenda worden gemeenten op verschillende manieren ondersteund in de beweging «naar een beschermd thuis,» onder andere via het Transitieteam beschermd thuis en het Ketenbureau i-sociaal domein. Daarnaast vinden verschillende landelijke bijeenkomsten plaats en denken partijen na over de actualisatie van het bestaande kwaliteitskader en specialistisch beschermd wonen.

*De leden van de **SGP-fractie** maken uit de toelichting op dat een gemeente beschermd wonen in kan kopen bij een andere gemeente, zelfs in een andere regio. Hoe vaak zal dit nog voorkomen de eerste vijf, respectievelijk de eerste tien jaar?*

325

⁶² Laatstelijk is dat gebeurd in de voortgangsrapportage MO/BW van 23 december 2023, Kamerstukken 2023/2024, 29 325, nr. 156.

Een gemeente kan beschermd wonen inkopen bij een aanbieder. Een gemeente koopt dus niet beschermd wonen in bij een andere gemeente. Inkoop door alle gemeenten afzonderlijk zou echter gepaard gaan met een toename van administratieve lasten voor zowel gemeenten als aanbieders. Met name voor schaarse specialistische voorzieningen kan dit met risico's voor de beschikbaarheid gepaard gaan. Om deze reden is de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd in het wetsvoorstel en werken gemeenten in het kader van de NvO nu al regionaal samen bij de uitvoering van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn van plan beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Naarmate gemeenten mensen beter thuis of in de eigen woonplaats kunnen ondersteunen, zal het aantal plekken voor beschermd wonen naar verwachting afnemen en speelt ook de inkoop bij instellingen in een andere gemeente of regio minder. In welke mate is op voorhand niet te voorspellen, dat hangt ook af van andere factoren zoals de beschikbaarheid van passende woningen en zal verschillen per gemeente en regio.

Genoemde leden vragen of de regering in kaart kan brengen welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de continuïteit van zorg in de verschillende regio's. Welke gevolgen zijn er voor cliënten en welke gevolgen zijn er voor het beschikbare zorgaanbod? De leden van de SGP-fractie vinden dit van groot belang, om tijdig noodzakelijke maatregelen te treffen om indien nodig de beschikbaarheid van voldoende adequate voorzieningen voor beschermd wonen te borgen.

326, 327

De invoering van het woonplaatsbeginsel heeft geen directe gevolgen voor de continuïteit van beschermd wonen voor de cliënten. Het wetsvoorstel voorziet erin dat voor bestaande cliënten, de gemeenten die eerder de beschikking hebben afgegeven, verantwoordelijk blijven voor de verstrekking van beschermd wonen. Voor nieuwe cliënten geldt het woonplaatsbeginsel.

De doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten zou potentieel gevolgen kunnen hebben voor de beschikbaarheid en continuïteit van schaarse specialistische voorzieningen. Om deze reden is in het wetsvoorstel de samenwerking tussen gemeenten nader geregeld. Daarnaast maken gemeenten in het kader van de NvO afspraken over de onderlinge samenwerking, mede gericht op de beschikbaarheid en de continuïteit van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn van plan alle vormen van beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. De continuïteit van beschermd wonen is daarmee afdoende geborgd.

Waarom is er niet voor gekozen om een uitvoeringstoets voor aanbieders te laten uitvoeren? Het argument dat in het wetsvoorstel niets geregeld is over de aanbieders en in die zin een uitvoeringstoets ook niet noodzakelijk is, vinden de leden van de SGP-fractie veel te formalistisch. Zij vragen de regering hier alsnog uitvoeriger op in te gaan.

328

In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022⁶³ kwam met betrekking tot dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders aan de orde. Zoals toegezegd in het debat heb ik deze mogelijkheid nader bezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat reeds in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat ook al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en

⁶³ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 325, nr. 153.

aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda. Dat is bij uitstek het kader waar aanbieders en cliënten vraagstukken kunnen inbrengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat gemeenten voldoende expertise in huis hebben om deze door-decentralisatie aan te kunnen. Zij wijzen op de reële risico's die door AEF zijn gesignaleerd, onder meer dat, indien regiogemeenten de toegang en toewijzing van beschermd wonen zelf gaan uitvoeren, expertise moet worden opgebouwd om passende hulp en ondersteuning in te kunnen zetten, die op dit moment met name bij de centrumgemeenten aanwezig is. Zij vragen de regering hier op in te gaan.

329

Het opbouwen van deskundigheid over de doelgroep beschermd wonen en voldoende slagkracht van gemeenten zijn belangrijke aspecten voor de uitvoering van het wetsvoorstel. Gemeenten maken samenwerkingsafspraken in het kader van de NvO. De samenwerking tussen gemeenten is tevens gericht op de opbouw c.q. overdracht van gemeentelijke en regionale expertise in het kader van de uitvoering van beschermd wonen. Gemeenten ontvangen daarbij ondersteuning van het Transitieteam beschermd thuis en het Ketenbureau I-sociaal domein.

De Afdeling acht duidelijkheid over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel noodzakelijk voordat het voorstel in werking treedt. Op deze manier weten gemeenten of en zo ja, op welke wijze, zij verantwoord invulling kunnen geven aan de verantwoordelijkheden die zij op grond van het woonplaatsbeginsel krijgen? De leden van de SGP-fractie of de regering deze duidelijkheid kan bieden. Is de regering met de Afdeling van oordeel dat invoering van het wetsvoorstel hiervan afhankelijk moet worden gemaakt?

330

Het is belangrijk dat gemeenten duidelijkheid hebben over de financiële consequenties van de invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel. Op het moment van het uitbrengen van het advies van de Afdeling bestond er nog onduidelijkheid over de benodigde financiën voor gemeenten voor de uitvoering van beschermd wonen. Inmiddels is die duidelijkheid er wel. Rijk en gemeenten hebben overeenstemming over het in te voeren objectief verdeelmodel en het ingroeipad. Ook is er duidelijkheid over de financiële effecten voor gemeenten van de openstelling van de Wlz voor de doelgroep. In september 2021 is op de website van de rijksoverheid een rekenbestand geplaatst dat inzicht geeft

in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel en de overgangsregeling (ingroeipad van 10 jaar) per gemeente⁶⁴.

Verskillende partijen wijzen op het risico dat de doorcentralisatie van de middelen en het woonplaatsbeginsel ertoe kan leiden dat het specialis- tisch aanbod afneemt. Centrumgemeenten zullen immers hun aanbod afbouwen. Er is onvoldoende garantie dat de overige gemeenten dit aanbod zullen overnemen, dan wel (financieel) zullen willen bijdragen aan de continuïteit en de beschikbaarheid daarvan, als zij er zelf nauwelijks gebruik van maken. Kan de regering nader ingaan op dit risico?

331

Als alle gemeenten individueel beschermd wonen zouden gaan inkopen, bestaat een risico dat de beschikbaarheid van schaarse en specialistische voorzieningen in het gedrang kan komen. In het wetsvoorstel wordt om deze reden de samenwerking tussen gemeenten voorgeschreven, in het bijzonder met betrekking tot de inkoop van schaarse en specialistische voorzieningen waarvan de beschikbaarheid in het geding zou kunnen komen. Voorts is in het wetsvoorstel geregeld dat bij AmvB gemeenten kunnen worden verplicht bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te kopen. De meeste gemeenten zijn overigens voornemens alle vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te blijven kopen.

De Afdeling acht het een reëel risico dat het beperkte aanbod van voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt indien de regionale samenwerking onvoldoende tot stand komt. De Afdeling acht een dergelijk risico ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering deze risico's ook ziet en meent dat deze voldoende zijn ondervangen.

332

Gemeenten werken sinds 2015 samen bij de inkoop van beschermd wonen in 43 regio's. Door middel van de afspraken in het kader van de NvO wordt de samenwerking tussen gemeenten bestendigd. In het wetsvoorstel wordt de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd, in het bijzonder waar het schaarse en specialistische voorzieningen betreft, als de beschikbaarheid in het geding zou komen. Voorts is in het wetsvoorstel geregeld dat bij AmvB gemeenten kunnen worden verplicht bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te kopen. De meeste gemeenten zijn voornemens alle vormen van beschermd wonen gezamenlijk in te blijven kopen. Verder zullen uniforme contractstandaarden worden ontwikkeld en door de VNG worden geborgd. Bovendien hebben de instellingen voor het merendeel van de cliënten die zijn overgegaan van beschermd wonen naar de Wlz (bijna 40%) voortaan meer zekerheid over de inkomsten, tegen hogere tarieven en is in totaal het aantal cliënten beschermd wonen (in Wmo 2015 en Wlz) toegenomen. Dat mitigeert de risico's voor de beschikbaarheid van beschermd wonen.

Het woonplaatscriterium en de uitzonderingen daarop zijn bedoeld om de financiële lasten evenwichtiger te verdelen tussen centrumgemeenten en de overige gemeenten. Vanuit het oogpunt van de cliënt wordt het echter ingewikkelder. Op dit moment kan de cliënt aankloppen bij de gemeente die de meest geschikte zorg in huis heeft; dat vergroot de kans dat hij die zorg ook krijgt. In het voorstel is dat niet meer mogelijk. Daar komt bij dat nog niet zeker is dat de gemeenten de zorg die zij moeten gaan ontwikkelen, binnen afzienbare tijd hebben georganiseerd. De cliënt moet dus bij

⁶⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/uitwerking-overgangsregeling-integratie-uitkering-beschermd-wonen-versie-september-2021-incl-nacalculatie-wlz>

een gemeente aankloppen die de geschikte zorg zelf misschien nog niet in huis heeft; en hij kan zich niet rechtstreeks wenden tot de gemeente die de noodzakelijke zorg wel beschikbaar heeft.

De regering schrijft over de waarborgen voor continuïteit van vijf zeer specialistische vormen van beschermd wonen. Deze zullen landelijk worden ingekocht via een zogenaamd LTA. De leden van de SGP-fractie vragen of dit LTA al gereed is. Vindt hierover overleg plaats met de vijf aanbieders?

333

Het is de bedoeling dat het Landelijk Transitiearrangement (LTA) voor de zeer specialistische vormen van beschermd wonen gelijktijdig ingaat met de invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel. De landelijke inkoopprocedure is in 2023 gestaakt, omdat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet meer mogelijk bleek per 2024. Deze procedure wordt begin 2024 opnieuw opgestart om invoering per 2025 mogelijk te maken. De aanbieders werden hierover steeds geïnformeerd door de VNG.

Wanneer krijgen deze aanbieders uitsluitel over de contractvoorwaarden die in 2024 gaan gelden?

334

Op zijn vroegst zullen de nieuwe contractvoorwaarden voor de landelijke aanbieders van zeer specialistische vormen van beschermd wonen per 1 januari 2025 ingaan. Het streven is uiterlijk een half jaar van te voren aanbieders en gemeenten te informeren over het – met de aanbieders overeengekomen – Landelijk Transitiearrangement. De exacte planning wordt met betreffende aanbieders besproken in het contracteringsproces.

De regering stelt dat er verwachting er meer mogelijkheden voor de cliënt komen om – voor beschermd wonen of beschermd thuis – in de eigen woonplaats te blijven wonen. De leden van de SGP-fractie vragen deze verwachting te onderbouwen, nu er geen passende en betaalbare woningen beschikbaar zijn en de ontwikkeling van ambulante ondersteuning achterblijft.

335

Het is evident dat er op dit moment een grote krapte is op de woningmarkt, dus ook voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Dat kan een remmende werking hebben op het tempo van de beweging naar een beschermd thuis, die kan verschillen per gemeente en regio. Een aantal gemeenten heeft al in de huisvestingsverordening of op andere wijzen geregeld dat deze mensen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Er wordt in het kader van de wijziging van de Huisvestingswet 2014 als onderdeel van de wet versterking regie volkshuisvesting gewerkt aan de introductie van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten, ongeacht de schaarste aan huisvesting. Mensen die uitstromen uit beschermd wonen behoren tot de doelgroep van deze urgentieregeling. Door middel van het woonplaatsbeginsel wordt ook bevorderd dat alle gemeenten zich gaan inzetten voor passende ondersteuning en woningen voor de doelgroep beschermd wonen, zodat niet voornamelijk de centrumgemeenten daarmee belast zijn. De krapte op de woningmarkt laat bovendien onverlet dat inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, al direct profijt hebben van de transitie naar een beschermd thuis. Voor wat betreft de ontwikkeling van de ambulante ondersteuning in de eigen woonplaats staan gemeenten in de startblokken, in afwachting van de doordecentralisatie van de middelen voor de doelgroep van beschermd wonen naar alle

gemeenten, alsmede de invoering van het objectief verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel.

*Het lid van de **BBB-fractie** heeft vraagtekens bij het «objectieve verdeelmodel». Graag verneemt het lid of de regering kan aangeven hoe de voormalige ambulante Awbz middelen door de gemeenten worden ingezet ten behoeve van mensen met ernstige psychologische aandoeningen.*

336

Met de invoering van de Wmo 2015 is een prikkel voor preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners beoogd en zijn AWBZ-middelen met een korting aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer € 2 miljard euro voor begeleiding voor alle doelgroepen van de Wmo 2015. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer € 1,4 miljard; bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan centrumgemeenten verstrekt en niet aan alle gemeenten. Om deze reden ontbreekt bij regiogemeenten voor deze specifieke doelgroep de prikkel om ambulante voorzieningen te treffen. Op basis van het wetsvoorstel worden gemeenten – naast de bestaande verantwoordelijkheid voor ambulante ondersteuning – ook verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Gemeenten ontvangen hiervoor dan ook de bijbehorende middelen. Alle gemeenten ontvangen hiervoor – door de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten én de invoering van het objectief verdeelmodel – dan ook de passende middelen.

Hebben gemeenten hiervan preventieve voorzieningen opgebouwd, zoals wijkteams, huiskamers, herstelacademies en inloopcentra? Met andere woorden: wat is de stand van zaken nu?

337

Er is geen overzicht per gemeente beschikbaar van de ambulante voorzieningen zoals inloopvoorzieningen, dagbesteding en ambulante begeleiding. Met de invoering van de Wmo 2015 zijn in 2015 de AWBZ-middelen voor ambulante begeleiding – met een korting – aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer 2 miljard euro voor begeleiding van alle doelgroepen van de Wmo 2015. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer 1,4 miljard euro; bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan centrumgemeenten verstrekt en niet aan alle gemeenten. Om deze reden ontbreekt bij regiogemeenten de prikkel om ambulante voorzieningen voor de doelgroep beschermd wonen te treffen.

Het is genoemd lid niet duidelijk hoe het ingroeipad precies in zijn werk gaat, kan de regering dit nader uitleggen?

338

Bij de gelijktijdige invoering van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel is er sprake van twee ingroeipaden. Allereerst is er het ingroeipad met betrekking tot de verschuiving van de middelen van centrumgemeenten naar alle gemeenten. Dit ingroeipad is gebaseerd op de geprognostiseerde uitstroom van bestaande cliënten en instroom van nieuwe cliënten en beslaat een periode van naar verwachting ongeveer 5 jaar⁶⁵. Het voorziet in geleidelijk afnemende middelen voor centrumgemeenten voor de bestaande cliënten en geleidelijk toenemende middelen voor de nieuwe cliënten voor alle gemeenten. Het tweede ingroeipad betreft de verschuiving van de middelen tussen de regio's. Daarvoor geldt

⁶⁵ Kamerstukken II, 2021/2022, 34 104, nr. 346.

een afgesproken ingroeipad van 10 jaar met elk jaar een even grote stap (10%). Er wordt van uitgegaan dat er na 10 jaar (nagenoeg) geen bestaande cliënten meer zijn, alle middelen voor beschermd wonen worden dan verdeeld volgens het objectieve verdeelmodel. Twee jaar na invoering volgt een tussentijds evaluatie van verdeelmodel en ingroei-paden.

Het lid van de BBB-fractie vraagt waar de gevraagde uitvoeringstoets voor de aanbieders blijft. Het lid ondersteunt het invoeren van wetgeving waarbij uitvoeringstoetsen achterwege blijven niet.

339

Het wetsvoorstel legt geen verplichting op aan aanbieders van voorzieningen voor beschermd wonen en een uitvoeringstoets is dan ook niet noodzakelijk. In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022⁶⁶ kwam met betrekking tot dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders aan de orde. Zoals toegezegd in het debat heb ik deze mogelijkheid nader bezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat reeds in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat ook al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda. Dat is bij uitstek het kader waar aanbieders en cliënten vraagstukken kunnen inbrengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

9. Gevolgen voor de regeldruk

De leden van de D66-fractie verbazen zich over het gegeven dat de regering meent dat onderliggend wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk van professionals. Het lijkt aannemelijk dat professionals met onderliggend wetsvoorstel met substantieel meer gemeenten afspraken moeten maken. Om hier duidelijkheid over te verschaffen vragen deze leden of gebruikgemaakt is van het Adviescollege toetsing regeldruk. Zo ja, kunnen deze bevindingen met de Kamer worden gedeeld? Zo nee, kan die adviescollege vóór de wetsbehandeling nog om een advies worden gevraagd?

340

Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 325, nr. 153.

Vanaf 2015 werken gemeenten reeds regionaal samen bij de uitvoering en inkoop van beschermd wonen. Indien alle gemeenten zouden besluiten beschermd wonen zelf in te kopen zou dat inderdaad zowel in de huidige als in de toekomstige situatie tot een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten kunnen leiden. Gemeenten hebben echter in het kader van de NvO juist afgesproken samen te werken bij de uitvoering van beschermd wonen. In het wetsvoorstel is bovendien de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd. Bovendien zal de VNG, met het oog op de beperking van de administratieve lasten, landelijke contractstandaarden voor (alle vormen van) beschermd wonen ontwikkelen en borgen. Uit een regioscan van maart 2022 bleek dat de meeste gemeenten van plan zijn beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Gelet op het bovenstaande is het niet aannemelijk dat dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de regeldruk en kunnen de administratieve lasten voldoende worden beheerst. Het is dan ook niet noodzakelijk geacht het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) gedurende de internetconsultatie te verzoeken om advies uit te brengen over het wetsvoorstel.

*De leden van de **PVV-fractie** willen weten waarom de regering gekozen heeft voor de mogelijkheid met de grootste uitvoeringslasten voor zorgaanbieders. Waarom heeft de regering geen uitvoeringstoets onder aanbieders uitgevoerd van de invoering van een woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen?*

341

Gekozen is voor de optie die de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» zoveel mogelijk ondersteunt. Deze optie levert alleen aanzienlijk meer administratieve lasten op, indien alle gemeenten zelf beschermd wonen zouden gaan inkopen.

Het wetsvoorstel legt geen verplichting op aan aanbieders van voorzieningen voor beschermd wonen en een uitvoeringstoets is dan ook niet noodzakelijk. In het Commissiedebat MO/BW van 7 december 2022⁶⁷ kwam met betrekking tot dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een uitvoeringstoets gericht op aanbieders aan de orde. Zoals toegezegd in het debat heb ik deze mogelijkheid nader bezien. In dat kader heb ik geconstateerd dat reeds in het onderzoek AEF «Een stelsel dat helpt» van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders uitgebreid is meegenomen en dat ook al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde is gekomen. Het opnieuw onderzoeken van de gevolgen voor aanbieders zou bovendien tot vertraging van de indiening van het wetsvoorstel leiden. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De meeste gemeenten zijn voornemens beschermd wonen regionaal te blijven inkopen. Aan Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in de afgelopen maanden ruimte geboden om in de gezamenlijk opgestelde werkagenda Beschermd thuis vraagstukken in te brengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar maken deel uit van de werkagenda. Dat is bij uitstek het kader waar aanbieders en cliënten vraagstukken kunnen inbrengen met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

⁶⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 325, nr. 153.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen waar de regering de conclusie op baseert dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk. Deze leden denken echt dat dit complexer ligt en vragen de regering hier nog eens goed naar te kijken naar deze gevolgen. Ook specifiek voor de cliënt en de aanbieders.*

342

Het wetsvoorstel legt geen verplichtingen op aan bedrijven, burgers of professionals. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. Vanaf 2015 werken gemeenten regionaal samen bij de uitvoering en inkoop van beschermd wonen. Indien alle gemeenten zouden besluiten beschermd wonen zelf in te kopen zou dat inderdaad zowel in de huidige als in de toekomstige situatie tot een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten kunnen leiden. Gemeenten hebben echter in het kader van de NvO afgesproken samen te werken bij de uitvoering van beschermd wonen. In het wetsvoorstel is bovendien de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd. Bovendien zal de VNG, met het oog op de beperking van de administratieve lasten, landelijke contractstandaarden voor (alle vormen van) beschermd wonen ontwikkelen en borgen. Uit een regioscan van maart 2022 bleek dat gemeenten van plan zijn beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Gelet op het bovenstaande kunnen de administratieve lasten voldoende worden beheerst.

*De leden van de **SGP-fractie** constateren dat zowel in de huidige als in de toekomstige situatie de omvang van de administratieve lasten medebepaald wordt door de keuze van gemeenten of ze individueel of gezamenlijk (regionaal) gaan inkopen. Hoe zeker is de regering ervan dat gemeenten gezamenlijk (regionaal) gaan inkopen?*

343

Uit een regioscan van maart 2022 bleek dat gemeenten van plan zijn beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Het wetsvoorstel legt geen verplichtingen op aan bedrijven, burgers of professionals. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. Vanaf 2015 werken gemeenten regionaal samen bij de uitvoering en inkoop van beschermd wonen. Indien alle gemeenten zouden besluiten beschermd wonen zelf in te kopen zou dat inderdaad zowel in de huidige als in de toekomstige situatie tot een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten kunnen leiden. Gemeenten hebben echter in het kader van de NvO afgesproken samen te werken bij de uitvoering van beschermd wonen. In het wetsvoorstel is bovendien de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd. Bovendien zal de VNG, met het oog op de beperking van de administratieve lasten, landelijke contractstandaarden voor (alle vormen van) beschermd wonen ontwikkelen en borgen. Gelet op het bovenstaande kunnen de administratieve lasten voldoende worden beheerst.

*Het lid van de **BBB-fractie** voorziet grote gevolgen voor de regeldruk, maar de regering denkt daar kennelijk anders over. Heeft de regering advies gevraagd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar is dit advies?*

344

Het is niet noodzakelijk gebleken het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) gedurende de internetconsultatie te verzoeken om advies uit te brengen over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel legt geen verplichtingen op aan bedrijven, burgers of professionals. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. Vanaf 2015 werken gemeenten regionaal samen bij de uitvoering en inkoop van beschermd wonen. Indien alle gemeenten zouden besluiten beschermd wonen zelf in te kopen zou dat inderdaad zowel in de huidige als in de toekomstige situatie tot een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten kunnen leiden. Gemeenten hebben echter in het kader van de NvO afgesproken samen te werken bij de uitvoering van beschermd wonen. In het wetsvoorstel is bovendien de samenwerking tussen gemeenten nader verankerd. Bovendien zal de VNG, met het oog op de beperking van de administratieve lasten, landelijke contractstandaarden voor (alle vormen van) beschermd wonen ontwikkelen en borgen. Uit een regioscan van maart 2022 bleek dat gemeenten van plan zijn beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Gelet op het bovenstaande kunnen de administratieve lasten voldoende worden beheerst.

In het AEF onderzoek «Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen» uit 2020 op pagina 63 staat dat het invoeren van een woonplaatsbeginsel zware administratieve lasten voor zorgaanbieders meebrengt. Ook voor gemeenten brengt het woonplaatsbeginsel grotere administratieve lasten dan nu mee. Kostenverrekening brengt voor aanbieders echter minimale uitvoeringslasten mee. Waarom neemt de regering dit niet mee onder het kopje «gevolgen voor de regeldruk»?

345

Gekozen is voor de optie die de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» zoveel mogelijk ondersteunt. De optie kostenverrekening – die inhoudt dat geen woonplaatsbeginsel wordt ingevoerd – stimuleert regiogemeenten onvoldoende om te investeren in preventie en ambulante begeleiding thuis of in de eigen woonplaats voor de eigen inwoners.

Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen en wordt de omvang van administratieve lasten met name bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de inkoop van beschermd wonen. De optie van woonplaatsbeginsel, doordecentralisatie van middelen en invoering van een objectief verdeelmodel levert alleen aanzienlijk meer administratieve lasten op, indien alle gemeenten zelf beschermd wonen zouden gaan inkopen. Uit een regioscan van maart 2022 bleek dat gemeenten van plan zijn beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Gelet op het bovenstaande kunnen de administratieve lasten voldoende worden beheerst.

10. Consultatie en advies

De leden van de D66-fractie stellen dat de Raad van State een kritisch advies heeft geschreven. De Afdeling acht het een reëel risico dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. De uitvoeringslasten kunnen groter worden en de cliënten worden de dupe. De Afdeling acht dit ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Bovendien moet worden

voorkomen dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet. Ook wijst de Afdeling hierbij erop dat de tot nu toe opgedane ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein uitwijzen dat de praktijk weerbarstiger is dan destijds is voorzien. In hoeverre is de regering het met de leden van de D66-fractie eens dat deze kritiek dusdanig verstrekkend is (de Afdeling adviseert het voorstel in die vorm niet in te dienen bij de Tweede Kamer) dat een nader advies van de Raad van State gewenst is?

346

Ingevolge artikel 17, eerste lid van de Wet op de Raad van State wordt elk wetsvoorstel aan de Afdeling voorgelegd voordat deze bij de Tweede Kamer aanhangig wordt gemaakt. Over elk wetsvoorstel adviseert de Afdeling één keer. Heeft de Afdeling kritische opmerkingen of vragen over het wetsvoorstel, dan is het aan de bewindspersoon hier in het nader rapport op in te gaan. Het is vervolgens aan de Tweede Kamer om het advies van de Afdeling en de reactie hierop te betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel.

Ook de VNG geeft aan dat het essentieel is om te komen tot structurele niet-vrijblijvende samenwerking om de beschikbare plekken zo goed mogelijk te verdelen. De leden van de D66-fractie willen graag weten hoe in dit voorstel aan die oproep gehoor wordt gegeven.

347

Gemeenten en VNG onderkennen dat het met de doordecentralisatie van (de middelen voor) beschermd wonen naar alle gemeenten van belang is dat gemeenten goed met elkaar samen blijven werken en daar in het kader van de NvO afspraken over maken. Deze afspraken hebben tot doel te zorgen voor een zorgvuldige ontwikkeling van het zorglandschap voor beschermd wonen, behoud van de beschikbaarheid van schaarse meer specialistische vormen van beschermd wonen en beperking van de administratieve lasten. De bepalingen in het wetsvoorstel waarmee de samenwerking tussen gemeenten nader wordt verankerd, zijn te zien als een versterking en ondersteuning van dit initiatief van de gemeenten.

Naar aanleiding van de kritiek van Valente, MIND, de Nederlandse GGZ en Werkplaats COMO over dat een minimale schaalgrootte van 24 plekken noodzakelijk is, stelt de regering dat een kleine gemeente niet de schaal is voor een klassieke beschermd wonen-voorziening, maar wel voor beschermd thuis. Is onderzocht voor welke schaalgrootte dit haalbaar is in kleinere gemeenten en zo nee, waarom niet?

348

Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat in elke gemeente een voorziening voor beschermd wonen komt te staan. Evenmin is het de bedoeling om voor te schrijven in welke gemeente een voorziening voor beschermd wonen zou moeten staan. Dat geldt ook voor de vraag wat de noodzakelijke schaalgrootte is voor een beschermd wonen voorziening. Het is aan gemeenten om dit zelf en in samenwerking te bepalen. Juist om deze afwegingen op regionaal niveau te maken, is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten samenwerken op het gebied van beschermd wonen. Hoe deze samenwerking er uit ziet en waar voorzieningen voor beschermd wonen gerealiseerd worden, is aan de gemeenten.

De VNG concludeert verder dat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet leidt tot structurele meerkosten voor de gemeentelijke uitvoering wat betreft beschermd wonen. Dat verbaast de leden van de D66-fractie. Het zal voor kleinere gemeenten immers betekenen dat zij opeens verantwoordelijk zijn voor een groep cliënten, waar zij dit eerst niet waren (want dit

lag bij de centrumgemeente). Dan gaan daar toch uitvoeringskosten mee gepaard?

349

In de VNG-uitvoeringstoets is geconstateerd dat het wetsvoorstel goed uitvoerbaar is en is vastgesteld dat er geen meer- of minderkosten voor gemeenten zijn als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel. De eenmalige invoeringskosten verband houdend met ondersteuning door het Transitieteam Beschermd wonen en het Ketenbureau i-sociaal domein worden gefinancierd vanuit het Rijk. Zowel in de huidige als de toekomstige praktijk geldt voor beschermd wonen dat de uitvoeringskosten mede worden bepaald door de mate waarin gemeenten samenwerken bij de uitvoering van beschermd wonen. Uit de regioscan van maart 2022 blijkt dat gemeenten zijn van plan beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Dat leidt naar verwachting tot voldoende beheersing van de uitvoeringskosten van beschermd wonen.

De regering benadrukt nogmaals dat de gemeente verplicht een onderzoek moet in stellen naar wat de beste plaats is voor herstel, waarbij de wensen van de cliënt worden meegenomen. De leden van de D66-fractie bezien dat aspect als een mogelijke risico; het geeft gemeenten ruimte om naar elkaar te wijzen voor de verantwoordelijkheid. Op welke wijze wordt de voorkeur van de cliënt daarbij betrokken? In het huidige systeem ligt de keuze immers bij de cliënt. Kan de regering hierop reageren?

350

In het wetsvoorstel is vastgelegd welke gemeente ingevolge het woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen aan een cliënt. Het is aan de verantwoordelijke gemeente te zorgen voor de voorziening inclusief de financiering daarvan, ongeacht of de beste plek voor herstel is gelegen in de verantwoordelijke gemeente of in een instelling in een andere gemeente.

Zowel in de huidige als de nieuwe situatie heeft de cliënt geen volledige keuzevrijheid maar worden – in het kader van de bepaling van de beste plek voor herstel – de wensen en de voorkeuren van cliënten als belangrijke factor meegenomen in het onderzoek en meegewogen bij de beslissing. Dat laat onverlet dat de gemeente kan afwijken van de voorkeur van de cliënt, bijvoorbeeld als het om redenen van herstel het wenselijk is dat een cliënt afstand neemt van een negatief sociaal netwerk (bijvoorbeeld in geval van drugs of criminaliteit).

De leden van de PVV-fractie willen weten of de uitvoeringslasten zullen toenemen door invoering van een woonplaatsbeginsel.

351

In de VNG-uitvoeringstoets is geconstateerd dat het wetsvoorstel goed uitvoerbaar is en dat er geen meer- of minderkosten voor gemeenten zijn als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel. De eenmalige invoeringskosten verband houdend met ondersteuning door het Transitieteam Beschermd wonen en het Ketenbureau i-sociaal domein worden gefinancierd vanuit het Rijk. Zowel in de huidige als de toekomstige praktijk geldt voor beschermd wonen dat de uitvoeringskosten mede worden bepaald door de mate waarin zij samenwerken bij de uitvoering van beschermd wonen. Uit de regioscan van maart 2022 blijkt dat gemeenten zijn van plan beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. Dat leidt naar verwachting tot voldoende beheersing van de uitvoeringskosten van beschermd wonen.

Verskillende organisaties hebben aangegeven te twijfelen of het doel van het wetsvoorstel, namelijk een prikkel voor gemeenten voor het realiseren van meer en meer gevarieerde lokale voorzieningen en meer sociale inclusie van ggz-cliënten, wel wordt bereikt. Ook zijn er zorgen over de uitvoerbaarheid en de consequenties van de doordecentralisatie van middelen en de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen. Op welke manier neemt de regering deze zorgen en twijfels weg?

352

Het woonplaatsbeginsel, de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten en het objectief verdeelmodel zijn noodzakelijk om gemeenten in staat te stellen de beweging «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» te realiseren. Alle risico's zijn in diverse onderzoeken, laatstelijk in het onderzoek «Een stelsel dat helpt», uitgebreid in kaart gebracht en dat heeft geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel en maatregelen van Rijk en gemeenten. Het gaat om een geleidelijke transitie met een invoeringspad van 10 jaar. De transitie zal in samenspraak met alle partijen worden gemonitord en geëvalueerd, de eerste tussenevaluatie vindt al na twee jaar plaats. Op basis daarvan kan desgewenst tijdig worden bijgestuurd. Er zijn voldoende waarborgen ingebouwd. Sommige gemeenten zijn al begonnen met stappen die zij nu verantwoord kunnen nemen, in afwachting van invoering van het woonplaatsbeginsel en ontvangst van passende financiering, bijvoorbeeld met een deels of geheel lokale toegang voor beschermd wonen. Ik heb geen signalen ontvangen dat dit niet zorgvuldig wordt gerealiseerd.

*De leden van de **PvdA-fractie** kunnen zich vinden in de vraag van Valente, de Nederlandse ggz, MIND en Stichting Werkplaats COMO in hoeverre het doel van het wetsvoorstel, namelijk een prikkel voor gemeenten voor het realiseren van meer en meer gevarieerde lokale voorzieningen en meer sociale inclusie van ggz-cliënten, met dit wetsvoorstel daadwerkelijk wordt bereikt.*

353

Met de invoering van de Wmo 2015 in 2015 is een prikkel voor preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners beoogd en zijn AWBZ-middelen – met een korting – aan het gemeentefonds toegevoegd. Dat betrof ongeveer 2 miljard euro voor begeleiding voor alle doelgroepen van de Wmo 2015, waaronder mensen met psychische problemen. In 2015 zijn de middelen voor de doelgroep beschermd wonen (ongeveer 1,4 miljard euro; bij beschermd wonen was geen sprake van een korting) alleen aan 43 centrumgemeenten verstrekt. Om deze reden ontbreekt op dit moment voor de regiogemeenten de prikkel – alsook de middelen – om ambulante voorzieningen te treffen voor de doelgroep beschermd wonen. Op basis van het wetsvoorstel worden ook de regiogemeenten – naast de bestaande verantwoordelijkheid voor ambulante ondersteuning – verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Door de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten én de invoering van het objectief verdeelmodel, ontvangen zij daarvoor de passende middelen. De combinatie van verantwoordelijkheid en middelen zorgt ervoor dat alle gemeenten een prikkel – en plicht – hebben om passende ambulante en intramuraal voorzieningen te realiseren voor de eigen inwoners die behoren tot de doelgroep beschermd wonen.

Inderdaad was met de invoering van de Wmo2015 eenzelfde doel en prikkel beoogd. Wat is daar van terechtgekomen? Zij doelen daarbij niet specifiek op de doelgroep beschermd wonen maar vragen dit ten aanzien van alle groepen die onder de Wmo vallen. Hoeveel ambulante voorzie-

ningen zijn er binnen de Wmo inmiddels opgebouwd? Waarom zou een nieuwe gelijke wetswijziging dan opeens wel voldoende prikkel daartoe zijn?

354, 355

Er is geen overzicht per gemeente beschikbaar over de ambulante voorzieningen voor de diverse groepen die onder de Wmo vallen, zoals een inloopvoorziening, dagbesteding en ambulante begeleiding c.q. de ontwikkeling van deze voorzieningen sinds 2015. Met de (gekorte) middelen voor begeleiding waren de mogelijkheden voor gemeenten vanaf 2015 beperkt om – naast het continueren van de bestaande voorzieningen voor diverse doelgroepen – ook (ambulante) voorzieningen te creëren voor de doelgroep beschermd wonen. De middelen voor de doelgroep beschermd wonen werden alleen aan de 43 centrumgemeenten verstrekt. Om deze reden ontbreekt op dit moment voor de regiogemeenten de prikkel – alsook de middelen – om ambulante voorzieningen te treffen voor de doelgroep beschermd wonen. Op basis van het wetsvoorstel worden ook de regiogemeenten – naast de bestaande verantwoordelijkheid voor ambulante ondersteuning – verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners. Door de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten én de invoering van het objectief verdeelmodel, ontvangen zij daarvoor de passende middelen. De combinatie van verantwoordelijkheid en middelen zorgt ervoor dat alle gemeenten een prikkel – en plicht – hebben om passende ambulante en intramurale voorzieningen te realiseren voor de eigen inwoners die behoren tot de doelgroep beschermd wonen.

Deze organisaties wijzen ook op de noodzaak van een bepaalde schaal-grootte voor een beschermd wonen voorziening, minimaal 24 plekken en zij wijzen erop dat aan de randvoorwaarden voor sociale inclusie van de commissie Dannenberg nog onvoldoende is voldaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er vanuit gegaan wordt dat een aanzienlijk deel van de plekken voor beschermd wonen zouden kunnen worden getransformeerd in «beschermd thuis» en dat dit beter te organiseren is in kleine gemeenten.

356

De door de Commissie Dannenberg voorgestane transitie is eigenlijk andersom. Het gaat niet om het transformeren van beschermd wonen naar een beschermd thuis maar om ervoor te zorgen dat door middel van investeren in preventie en ambulante ondersteuning, in combinatie met de andere participatievoorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, waar mogelijk mensen thuis of in de vertrouwde woonplaats kunnen herstellen. Een dergelijke meer inclusieve samenleving is bevorderlijk voor herstel, behoud van de eigen autonomie en participatie van die mensen. Het gevolg daarvan is dat het beroep op beschermd wonen naar verwachting zal verminderen.

Deze leden vragen waarop de veronderstelling is gebaseerd dat een aanzienlijk deel van de bewoners van beschermd wonen plekken daadwerkelijk naar beschermd thuis willen overstappen en er dan ook een geschikte woning beschikbaar is. Deze leden krijgen de indruk dat deze wetswijziging op papier prachtige gevolgen kan hebben maar zijn niet overtuigd van het feit dat dit in de praktijk ook echt gaat gebeuren en dat het ook is wat de mensen die het aangaat willen. Zij vinden dit een risico en vragen een uitgebreide reactie van de regering.

357, 358:

De transitie «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» is primair gericht op nieuwe cliënten waarbij per hulpvrager bezien wordt of met passende ambulante ondersteuning en andere gemeentelijke participatievoorzieningen het mogelijk is thuis of in de vertrouwde woonplaats te blijven wonen. Voor bestaande cliënten verandert er niets maar op een zeker moment zullen ook zij uitstromen uit beschermd wonen en behoefte hebben aan een woning. Het is evident dat er op dit moment een grote krapte en tekort is op de woningmarkt, dus ook voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Dat kan een remmende werking hebben op het tempo van de beweging naar een beschermd thuis. Dit tempo kan dan ook verschillen per gemeente en regio. Een groot aantal gemeenten heeft al in de huisvestingsverordening geregeld dat deze mensen voorrang krijgen bij de woningtoewijzing. Er wordt in het kader van het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting gewerkt aan de introductie van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten, ongeacht de schaarste aan huisvesting. Mensen die uitstromen uit beschermd wonen behoren tot de doelgroep van deze urgentieregeling. Door middel van het woonplaatsbeginsel wordt ook bevorderd dat alle gemeenten zich gaan inzetten voor passende ondersteuning en woningen voor de doelgroep beschermd wonen, zodat niet voornamelijk de centrumgemeenten daarmee belast zijn. De krapte op de woningmarkt laat bovendien onverlet dat inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, al direct profijt hebben van de transitie naar een beschermd thuis.

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat de regering meent dat er geen enkele financiële prikkel meer is voor afschuifgedrag door gemeenten, maar de opbouw van lokale (ambulante) voorzieningen kost toch ook geld en is afhankelijk van het aantal mensen dat zich er in de gemeente voor meldt. Deze leden vragen waarom er geen enkele financiële prikkel meer zou bestaan en alle gemeenten opeens kostenneutraal beschermd wonen zouden kunnen gaan aanbieden. Dit is toch binnen de Wmo 2015 voor andere voorzieningen ook niet het geval?

359

In het wetsvoorstel wordt duidelijk vastgelegd welke gemeente ingevolge het woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is voor een cliënt. Gemeenten worden verantwoordelijk voor verstrekking van beschermd wonen aan de eigen inwoners (op enkele in het wetsvoorstel beschreven uitzonderingen na) en niet voor inwoners afkomstig uit andere gemeenten. De (onbedoelde) prikkel in het huidige systeem om cliënten af te schuiven naar een andere gemeente, verdwijnt daarmee. De invoering van het woonplaatsbeginsel en van het objectief verdeelmodel heeft geen gevolgen voor het macrobudget beschermd wonen, dit blijft hetzelfde. Het macrobudget beschermd wonen wordt thans door de centrumgemeenten ingezet voor de inkoop van beschermd wonen en voor een kleiner gedeelte voor ambulante ondersteuning. Op basis van het objectief verdeelmodel beschermd wonen ontvangen alle gemeenten in de beoogde situatie financiële middelen die zich verhouden tot hun taak/opgave ingevolge het woonplaatsbeginsel. Gemeenten kunnen deze middelen voor de doelgroep beschermd wonen inzetten voor de inkoop van beschermd wonen maar ook, als dat voor cliënten passend is, voor meer ambulante begeleiding thuis of in de eigen gemeente.

Naar aanleiding van het in de memorie van toelichting opgenomen hoofdstuk 10.2 «Uitvoeringstoets en financiële gevolgen wetsvoorstel» constateren de leden van de PvdA-fractie dat de uitvoeringstoets van de VNG de (financiële) gevolgen voor gemeenten in kaart brengt. Zij vragen op welke wijze de gevolgen voor cliënten in kaart zijn of nog worden gebracht, zowel kwantitatief als kwalitatief.

360

Ook de gevolgen voor de cliënten zijn uitgebreid in kaart gebracht, namelijk in de praktijktoets «De cliënt (de)centraal. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen»⁶⁸.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen of het klopt dat het woonplaatsbeginsel alleen betrekking heeft op nieuwe cliënten. Zij vragen de regering om dit te verduidelijken. Is deze afspraak met de VNG ook duidelijk in de wetstekst beschreven?*

361

Inderdaad is in het wetsvoorstel duidelijk vastgelegd dat het woonplaatsbeginsel alleen geldt voor nieuwe cliënten die na de datum inwerking-treding een melding hebben gedaan. In het wetsvoorstel is voor de bestaande cliënten beschermd wonen vastgelegd dat de gemeente, die eerder de beschikking voor beschermd wonen heeft afgegeven, verantwoordelijk blijft voor de verstrekking van beschermd wonen aan de betreffende cliënt.

Klopt het dat in de versie van het wetsvoorstel dat voor internetconsultatie is voorgelegd nog geen grondslag was opgenomen voor het uitwisselen van medische en justitiële gegevens? De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat de AP en het College voor de Rechten van de Mens om advies worden gevraagd op dit punt.

362

In de versie van het wetsvoorstel dat voor internetconsultatie is voorgelegd waren nog geen grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, opgenomen. In de versie die aan de AP voor advies is voorgelegd waren die grondslagen wel aanwezig. De AP heeft op 3 december 2020 advies uitgebracht en had geen opmerkingen over het conceptwetsvoorstel. Er is geen reden om advies in te winnen bij het College voor de Rechten van de Mens, omdat de AP het gespecialiseerde adviesorgaan is waar het gaat om regels over gegevensuitwisseling en daarmee over regels die potentieel inbreuk kunnen maken op de privacy en er geen andere mensenrechten worden geraakt.

11. Monitoring en evaluatie

*De leden van de **D66-fractie** stellen dat uit de regioscan (NvO Dashboard) blijkt dat de meeste gemeenten gezamenlijk regionaal blijven inkopen. Uit datzelfde dashboard wordt het voor deze leden niet helder hoeveel gemeenten nu (en op de korte termijn) de uitvoering niet in de eigen gemeente beleggen. Heeft de regering dit beeld wel en is er een doelstelling per wanneer alle gemeenten de uitvoering (voor zover niet specialistisch) zelf lokaal hebben belegd? Hoe ziet dit dashboard daarop toe?*

363

In het kader van de beweging «van beschermd wonen naar en beschermd thuis» blijft het de verantwoordelijkheid van gemeenten om te bezien of ze bepaalde of alle vormen van beschermd wonen gezamenlijk blijven inkopen of individueel gaan inkopen. Dat geldt ook voor andere aspecten van de uitvoering van beschermd wonen, zoals de toegang. In het kader

⁶⁸ Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 124, zie bijlage Praktijktoets «De cliënt (de)centraal. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen».

van de NvO stellen gemeenten regiovisies op over wat ze regionaal en individueel aan voorzieningen willen realiseren en in welk tempo. Gezamenlijke inkoop van beschermd wonen staat daarmee niet op gespannen voet en heeft het voordeel dat de administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten worden beheerst. Er is dus geen doelstelling voor beschermd wonen om de uitvoering (voor zover niet specialistisch) in de eigen gemeente te beleggen. Uit een regioscan van maart 2022 is gebleken dat de meeste gemeenten voornemens zijn beschermd wonen gezamenlijk te blijven inkopen. In januari 2024 wordt de op de site van de VNG het hernieuwde dashboard NvO beschermd wonen gepubliceerd, dat onder meer informatie bevat over de organisatie van de toegang voor beschermd wonen.

Klopt het beeld dat 21 van de 43 huidige centrumgemeenteregio's juridisch bindende afspraken hebben gemaakt over de onderlinge financiële solidariteit, en dat 22 regio's dat (nog) niet gedaan hebben?

364

Vrijwel alle regio's hadden er begin 2022 voor gekozen om een vorm van solidariteit in te richten. Het concreet organiseren hiervan krijgt verschillende vormen. Zo hadden 21 regio's toen de afspraak gemaakt om een gemeenschappelijk budget bij de centrumgemeente te realiseren en alle kosten hieruit te betalen. Er zijn ook regio's die kiezen voor een solidariteitsfonds of het jaarlijks herverdelen van tekorten en overschotten.

Als uit de eindevaluatie (2028) blijkt dat gemeenten hun voorzieningen regionaal inkopen en de uitvoering nog grotendeels bij centrumgemeenten ligt, in hoeverre is de regering dan bereid om een overweging te maken dat de doelstelling voor deze wet die de regering aandraagt (het spreiden van aanbod) onvoldoende is behaald? Welke conclusies en maatregelen is de regering bereid om daaraan te verbinden? De leden van D66-fractie willen in feite weten of er een weg terug is, als de wet niet blijkt te werken.

365

Hoofddoel van het wetsvoorstel is niet de spreiding van de voorzieningen voor beschermd wonen, dat is maar beperkt mogelijk. Niet in iedere gemeente is immers de schaal aanwezig om een voorziening voor beschermd wonen te realiseren. Het primaire doel van het wetsvoorstel is om, in combinatie met de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten en de invoering van een objectief verdeelmodel, ervoor te zorgen dat elke gemeente verantwoordelijk is voor haar eigen inwoners met psychische beperkingen, ongeacht of deze behoefte hebben aan intramurale of ambulante ondersteuning. Dit sluit aan bij de andere verantwoordelijkheden van gemeenten voor haar inwoners, en daarmee is de gemeente de juiste schaal. Deze verantwoordelijkheid vormt een prikkel om te zorgen voor meer vormen van beschermd thuis in de gemeente waardoor minder behoefte bestaat aan opname in een intramurale instelling voor beschermd wonen. Indien uit monitoring en evaluatie blijkt dat de doelstellingen van het wetsvoorstel niet of onvoldoende worden behaald, zal allereerst moeten worden geanalyseerd wat daarvan de oorzaken zijn. Op basis daarvan moet worden gezien welke maatregelen nodig zijn om te zorgen dat de doelstellingen alsnog worden behaald. Over de vraag of dat (al dan niet op onderdelen) «een weg terug» zou betekenen, kan ik niet speculeren, in theorie is alles mogelijk.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen waarom er geen evaluatiebepaling in het wetsvoorstel staat maar de memorie van toelichting wel uitgebreid spreekt over evaluatiemomenten.*

366

De werking van het woonplaatsbeginsel en het nieuwe objectieve verdeelmodel zal worden geëvalueerd, met de eerste tussenevaluatie twee jaar na invoering van woonplaatsbeginsel en het nieuwe verdeelmodel. Dat is ook tussen Rijk en gemeenten overeengekomen. Het vastleggen daarvan in het wetsvoorstel acht ik niet noodzakelijk.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom het wetsvoorstel geen formele bepaling kent ten aanzien van de tussenevaluatie en eindevaluatie.*

367

De werking van het woonplaatsbeginsel en het nieuwe objectieve verdeelmodel zal worden geëvalueerd, met de eerste tussenevaluatie twee jaar na invoering van woonplaatsbeginsel en nieuw verdeelmodel. Dat is ook tussen Rijk en gemeenten overeengekomen. Het vastleggen daarvan in het wetsvoorstel acht ik daarom niet noodzakelijk.

12. Caribisch Nederland

*De leden van de **D66-fractie** constateren dat er wel een voornemen ligt om voor de BES-eilanden per AmvB een gelijksoortige opdracht aan die van de Wmo2015 te beleggen. Bedoelt de regering hier een gelijksoortige opdracht op het gebied van beschermd wonen of voor de Wmo2015 in den brede? In het geval dit enkel de voorziening van beschermd wonen betreft, wordt dan ook een wettelijke grondslag gerealiseerd die rechtsbescherming biedt aan de cliënten en andere betrokkenen? Zo nee, waarom niet?*

368, 369

Het ontwerpbesluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES regelt de invoering van maatschappelijke ondersteuning op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en bevat tevens maatregelen om huiselijk geweld en kindermishandeling te voorkomen. De maatschappelijke ondersteuning is gericht op zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen, zodat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. Voor mensen met psychische of psychosociale problemen of mensen die, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, de thuissituatie hebben verlaten, wordt voorzien in de behoefte aan beschermd wonen en opvang. Tegen (het uitblijven van) beslissingen op aanvragen voor beschermd wonen staat voor cliënten rechtsbescherming open op grond van de Wet administratieve rechtspraak BES.

13. Overgangsbepalingen

*De leden van de **D66-fractie** vragen of de doorwerking van het nieuwe woonplaatsbeginsel in de Wmo 2015 en andere wetten in voldoende mate is verankerd. Zo is het bijvoorbeeld niet direct duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is voor cliëntondersteuning voor beschermd wonen. De Wmo 2015 vereist namelijk dat deze beschikbaar is voor ingezetenen (artikel 2.2.4, eerste lid). Is daarmee cliëntondersteuning voor beschermd wonen in alle gevallen verzekerd?*

370, 371

In de Wmo 2015 is geregeld dat de gemeente waar een cliënt ingezetene is, verantwoordelijk is voor de verstrekking van cliëntondersteuning. Die gemeente is ook verantwoordelijk voor het verstrekken van cliëntondersteuning in het kader van de melding of een aanvraag voor beschermd

wonen, ook indien die melding of aanvraag bij een andere gemeente wordt gedaan. Indien een cliënt na toewijzing van beschermd wonen opgenomen wordt in een instelling voor beschermd wonen in een andere gemeente en ingezetene wordt van die andere gemeente, is laatstgenoemde gemeente voortaan verantwoordelijk voor cliëntondersteuning voor de betreffende cliënt. Het nieuwe woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen verandert dus niets ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de cliëntondersteuning.

14. Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vragen of alle betrokken uitvoeringsinstanties tijdig de wijzigingen kunnen doorvoeren om het stelsel op de geplande datum in te kunnen laten gaan. Hebben voorgenoemde instanties een specifieke deadline gesteld hiervoor?

372

VNG en gemeenten hebben eerder aangegeven klaar te zijn voor de invoering met ingang van 1 januari 2024. Op het moment dat het wetsvoorstel gereed is om in werking te treden, moeten gemeenten ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving minimaal 3 maanden voor het tijdstip van invoering van een nieuwe wet de tijd hebben de invoering voor te kunnen bereiden. Het CAK heeft de administratieve voorbereidingen voor de invoering van het wetsvoorstel met betrekking tot de eigen bijdrage ook reeds getroffen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering schrijft dat de doordecentralisatie van de middelen (= invoering objectief verdeelmodel) naar verwachting start per 1 januari 2024. Daarom wordt voor het wetsvoorstel ook gestreefd naar invoering per 1 januari 2024. In hoeverre kan de regering de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen starten per 1-1-2024, ook als het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel (nog) niet is ingevoerd? Zo ja, op welke wijze, zo nee, waarom niet?

373

De invoeringsdatum van de doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten en van het objectieve verdeelmodel hangt nauw samen met de invoering van het woonplaatsbeginsel en zijn daarom gelijktijdig gepland. De nieuwe streefdatum voor inwerkingtreding is 1 januari 2025.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen