

Vergaderjaar 2022–2023

36 288

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 april 2021 en het nader rapport d.d. 3 januari 2023, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 29 december 2020, no.2020002656, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 april 2021, No. W13.20.0497/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 29 december 2020, no.2020002656, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 houdende de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat niet langer iedere gemeente waar een ingezetene van Nederland zich aanmeldt, maar de gemeente waar de ingezetene woont, verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van voorziening voor beschermd wonen (woonplaatsbeginsel).

De invoering van het woonplaatsbeginsel en de gelijktijdige doordecentralisatie van beschermd wonen van centrumgemeenten naar alle

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gemeenten passen op zichzelf beschouwd bij de beleidsmatige uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de WMO 2015. Tegelijkertijd acht de Afdeling het van belang dat ook na de doordecentralisatie voldoende (gespecialiseerde) vormen van beschermd wonen beschikbaar blijven. Het gaat hier immers om een kwetsbare groep burgers, die onvoldoende zelfredzaam zijn en voor de realisatie van een van de meest essentiële behoeften, veilig wonen, afhankelijk zijn van de manier waarop de gemeente daaraan uitvoering geeft.

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 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.

De Afdeling adviseert daarom te komen tot een minder vrijblijvende aanpak waarbij van doordecentralisatie pas sprake kan zijn als de regio's kunnen aantonen dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan en is vastgesteld dat de continuïteit van de voorzieningen niet in gevaar komt en zal komen. De Afdeling overweegt hierbij dat de tot nu toe opgedane ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein uitwijzen dat de praktijk weerbarstiger is dan destijds is voorzien.

Gelet hierop zet de Afdeling vraagtekens bij de keuze die in het voorstel wordt gemaakt om regionale samenwerking op dit specifieke beleids-terrein niet dwingend voor te schrijven. Wat betreft het zeer beperkte aantal specialistische voorzieningen voor beschermd wonen ligt bovendien een verplichte landelijke regeling eerder in de rede om de beschikbaarheid daarvan te kunnen waarborgen. Daarnaast acht de Afdeling het noodzakelijk dat de cliënt niet de gevolgen draagt van eventuele onduidelijkheid tussen gemeenten over de interpretatie van het woonplaatsbeginsel. Ten slotte adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de wijze waarop antwoord wordt gegeven op verschillende uitvoeringsvragen over de gevolgen van het woonplaatsbeginsel.

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.

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de WMO 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het bieden van een maatwerkvoorziening bestaande uit beschermd wonen.² Beschermd wonen is bedoeld voor mensen die als gevolg van psychische of psychosociale problemen niet in staat zijn om zelfstandig te wonen. Zij hebben vaak ernstige psychische aandoeningen, beperkingen in cognitief functioneren, lichamelijke of zintuiglijke handicaps, verslavingsproblemen. Meestal zijn er ook complexe psychosociale problemen, zoals armoede en schulden, dreigende huisuitzetting of dakloosheid, geen werk, huiselijk geweld. Zij hebben beschermde woonplekken nodig in een accommodatie of instelling in combinatie met informele steun, maatschappelijke ondersteuning en ambulante begeleiding en behandeling.

² Artikel 1.2.1, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015).

Tot de overheveling naar gemeenten was er sprake van een landelijke regeling voor beschermd wonen op grond van de Awbz. De overheveling van beschermd wonen naar gemeenten maakte onderdeel uit van een grotere decentralisatieagenda (WMO 2015, Participatiewet en Jeugdwet).

De landelijke toegankelijkheid van beschermde woonvoorzieningen bleef echter wel geborgd. De WMO 2015 regelt namelijk dat wie beschermd wonen nodig heeft, zich daarvoor bij elke gemeente kon melden.³ Achtergrond van deze bepaling was dat de behoefte aan beschermd wonen geen belemmering moet worden om zich elders te kunnen vestigen. Uitgangspunt van beschermd wonen is bovendien dat de beste plek wordt gevonden voor herstel van de cliënt. Dit kan zijn in een andere gemeente bijvoorbeeld vanwege specifiek specialistisch aanbod van beschermd wonen, of omdat er sprake is van een negatief sociaal netwerk in de woongemeente.

Bij de uitvoering van de verantwoordelijkheid van gemeenten is aanvankelijk gekozen voor een tijdelijke constructie. Deze sloot aan bij de feitelijke situatie waarbij 43 centrumgemeenten via een decentralisatie-uitkering middelen ontvangen voor de uitvoering van beschermd wonen voorzieningen. De centrumgemeente heeft de regie voor beschermd wonen.⁴ Een deel van het beschermd wonen wordt verzorgd door 4 of 5 landelijke instellingen, die elk zodanig gespecialiseerd zijn en zo'n klein aantal cliënten hebben (ongeveer 100 in totaal), dat het niet voor de hand ligt die zorg te spreiden over meer dan één instelling.⁵

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2015 een commissie opdracht gegeven om te onderzoeken hoe beschermd wonen structureel het beste door de gemeenten kan worden uitgevoerd (doordecentralisatie). Deze commissie adviseert⁶ meer zelfstandige woonplekken in de wijk beschikbaar te maken, met meer flexibele ondersteuning en begeleiding en een beperkter aantal intramurale woonplekken. Dit vergt echter wel een duurzame samenwerking op regionaal niveau, aldus de commissie.⁷ Daarnaast adviseert de commissie een objectief verdeelmodel te hanteren in plaats van een historisch ontwikkeld verdeelmodel.

In juli 2019 heeft een door de VNG ingesteld expertiseteam tien bouwstenen geformuleerd voor de doordecentralisatie. De VNG, BZK en VWS hebben afgesproken dat hierop voldoende voortgang moet zijn gemaakt om per 1 januari 2022 te kunnen starten met de doordecentralisatie van het beschermd wonen en de implementatie van het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen.⁸ Uit de meest recente voortgangsbrief blijkt dat tijdens het bestuurlijk overleg van 7 december 2020 VNG, BZK en VWS hebben geconcludeerd dat voldoende invulling is gegeven aan het advies van het expertiseteam. Uitzondering hierop is echter het nieuwe verdeelmodel met bijbehorend ingroeipad. Besloten is

³ Artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, WMO 2015.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.34, p. 123.

⁵ In het advies van het Expertiseteam MO-BW-BG van 15 juni 2019, p. 19, is sprake van 4 landelijke instellingen. In een rapport van AEF gaat het over 5 instellingen, die zorg verlenen aan – respectievelijk – slachtoffers van internationale mensenhandel; mensen met een combinatie van GGZ-problematiek en een auditieve beperking; mensen met het zogeheten velocardiofaciaal syndroom; mensen die een eetstoornis en langdurige klinische opname hebben gehad; en veteranen (Andersen Elffers Felix, *Een passende plek voor een specifieke behoefte*, Onderzoek specialistische vormen van beschermd wonen, Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr.126, bijlage, p. 12).

⁶ *Van beschermd wonen, naar een beschermd thuis*, Advies Commissie Toekomst beschermd wonen, november 2015.

⁷ Idem, paragraaf 6.2.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr.126.

daarom het ingroeipad en de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel uit te stellen tot 1 januari 2023.⁹

2. Inhoud van het voorstel

Volgens de toelichting heeft de uitvoering door centrumgemeenten geleid tot een ongelijke spreiding van de voorzieningen voor beschermd wonen over de regio's en gemeenten. De regeling van landelijke toegankelijkheid houdt deze situatie in stand. Ingezetenen melden zich in veel gevallen aan bij de centrumgemeenten waar voorzieningen voor beschermd wonen zijn. Als cliënten uitstromen, blijven ze vaak in de centrumgemeente wonen met als gevolg een groter beroep op de sociale woningmarkt, eventuele uitkeringen en WMO-voorzieningen. Andere gemeenten dan centrumgemeenten hebben op dit moment dan ook geen financiële prikkel om zelf te voorzien in lichtere vormen van beschermd wonen, maar hebben er financieel belang bij dat een ingezetene zich meldt bij een centrumgemeente (afschuifgedrag).¹⁰

Doel van het wetsvoorstel is om lichtere vormen van beschermd wonen in de eigen gemeenten te ontwikkelen: meer gericht op ambulante begeleiding en op preventie, dicht bij de burger. Alle gemeenten moeten beschermd wonen gaan aanbieden. Dit gaat gepaard met een doordecentralisatie van de middelen van centrumgemeenten naar de overige gemeenten. En er komt een objectief verdeelmodel van de Rijksbekostiging, dat geleidelijk, in tien jaarlijkse stappen (vanaf 2023), wordt ingevoerd.¹¹

Deze objectieve verdeling houdt rekening met feitelijke omstandigheden van gemeenten en het aantal kenmerken dat een indicatie vormt voor de diverse kosten voor beschermde woonplekken die gemeenten moeten maken gelet op hun lokale omstandigheden. In dat model wordt er ook rekening mee gehouden dat sommige gemeenten beschikken over gespecialiseerde vormen van beschermd wonen, of dat er op hun grondgebied penitentiaire inrichtingen of psychiatrische instellingen staan: daarin wonen vaker mensen die in aanmerking komen voor beschermd wonen.¹²

Het voorliggende voorstel is het derde onderdeel van de doordecentralisatie en regelt dat niet langer iedere gemeente waar een ingezetene van Nederland zich aanmeldt, maar de gemeente waar de ingezetene woonachtig is, verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van beschermd wonen (woonplaatsbeginsel).

Naar aanleiding van de inhoudelijke samenvatting van het wetsvoorstel door de Afdeling markeer ik hier graag dat ik met dit wetsvoorstel ook voor beschermd wonen aansluit bij de beleidsmatige uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015). Namelijk dat de eigen gemeente van een inwoner verantwoordelijk is voor maatschappelijke ondersteuning: het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking of met psychische of psychosociale problemen, waarbij de ondersteuning erop gericht moet zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. Met het wetsvoorstel ontstaat voor de

⁹ Idem.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 12.

¹² *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, Advies van de Commissie Toekomst beschermd wonen (commissie-Dannenbergh), 11 november 2015, p. 31–32.

gemeente een prikkel voor een goede preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners.

Ik beoog daarmee een transitie van intramuraal beschermd wonen in voornamelijk de centrumgemeenten naar meer ambulante vormen van begeleiding in alle gemeenten te bewerkstelligen. Daarbij zal intramuraal beschermd wonen beschikbaar blijven voor mensen die dat gelet op hun ondersteuningsbehoefte nodig hebben. De Commissie Dannenberg heeft dat in haar visie als volgt verwoord en ik onderschrijf dat ten volle:

«De Commissie heeft «beschermd woonvormen» vooral benaderd vanuit burgerschap, waarbij wonen een grondrecht is en een voorwaarde voor maatschappelijk herstel en participatie. Voor wie dat nodig heeft wordt ondersteuning, bescherming en behandeling zoveel mogelijk in de thuissituatie ingezet. Daarmee past dit advies in een veel bredere ontwikkeling om (waar mogelijk) expertise naar hulpvragers te brengen in plaats van hulpvragers naar de expertise te verwijzen. Daarbij wordt aanbodsturing vervangen door vraagsturing die uitgaat van wat mensen nodig hebben. Hierbij past dat alle gemeenten verantwoordelijk worden voor hun inwoners en dat de financiële middelen opgaan in de bredere context van maatschappelijke ondersteuning».¹³

De huidige situatie met gescheiden uitvoering en financiering van enerzijds beschermd wonen, anderzijds de ambulante begeleiding leidt veelal tot de keuze voor veel relatief lichte ondersteuning door lokale aanbieders of regionaal ingekochte dure gespecialiseerde beschermd wonen-voorzieningen. Er zijn onvoldoende prikkels in het huidige stelsel voor de totstandkoming van tussenvormen en daarmee maatwerk voor de cliënten.

De implementatie van de visie van de Commissie Dannenberg leidt tot een geleidelijke opbouw van een ambulante ondersteuningsinfrastructuur en preventie in alle gemeenten, met variatie in woonvormen zodat mensen thuis of dichtbij huis kunnen blijven wonen. Deze infrastructuur sluit aan op andere gemeentelijke voorzieningen zoals de schuldhulpverlening en de voorzieningen om maatschappelijke en arbeidsparticipatie te bevorderen. Mensen behouden zo hun autonomie en kunnen zoveel mogelijk zelf hun leven blijven bepalen, in hun vertrouwde omgeving en met hun vertrouwde sociale netwerk. De eigen voordeursleutel is daarvan het symbool.

Een kleine groep mensen zal volgens de Commissie Dannenberg langdurig of blijvend aangewezen zijn op intramurale voorzieningen.¹⁴ Voor zover die mensen geen aanspraak kunnen maken op de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz), zullen er voor hen voldoende voorzieningen voor beschermd wonen beschikbaar moeten blijven, zoals de Afdeling terecht benadrukt. Waar beschermd thuis en preventie in beginsel in elke gemeente mogelijk is, zullen intramurale voorzieningen vanwege de schaal niet in elke gemeente daadwerkelijk aanwezig hoeven te zijn. Met de Afdeling ben ik van mening dat deze transitie en de implementatie daarvan in het belang van de burger zorgvuldig dienen plaats te vinden. De door de Afdeling genoemde randvoorwaarden, voldoende financiële middelen, regionale samenwerking, de opbouw van gemeentelijke expertise en voldoende beschikbare (sociale) woningen, spelen daarbij een belangrijke rol. In het onderstaande ga ik daarop in. De definitie van beschermd wonen ligt vast in de Wmo 2015. Het betreft een intramurale vorm van maatschappelijke ondersteuning waarbij het

¹³ Idem, p. 5.

¹⁴ Idem, p. 20.

onderdak door de instelling wordt verzorgd. Daar staat ook een hoge eigen bijdrage tegenover. Daarnaast zijn er ook cliënten die ambulante begeleiding ontvangen, hetzij thuis hetzij in een (geclusterde) woonvorm in de wijk waar de cliënt de woonruimte huurt. Dit wordt ook wel «beschermd thuis» – een term die verder in het nader rapport alsook in de gewijzigde memorie van toelichting zal worden gehanteerd – of begeleid wonen genoemd. In de uitvoeringspraktijk wordt losser omgegaan met deze begrippen.

3. Randvoorwaarden voor doordecentralisatie

De Afdeling merkt op dat op zichzelf beschouwd de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel passen bij de beleidsmatige uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de WMO 2015. Beoogd werd een omslag in denken en doen te bewerkstelligen bij zowel de overheid als de burger. De burger komt alleen dan voor een specifieke (maatwerk)voorziening in aanmerking als deze niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen, in staat is tot participatie en zelfredzaamheid.¹⁵ [RED: noot 12] Zo gezien hadden en hebben gemeenten reeds de verplichting om te voorzien in lichtere vormen van ambulante begeleiding, waar mogelijk.

De inzet op een verschuiving van intramuraal beschermd wonen in veelal de centrumgemeenten naar meer ambulante vormen van begeleiding en de mogelijkheid tot beschermd wonen in de eigen gemeente past daarbij. Tegelijkertijd acht de Afdeling het van belang dat ook na de transitie voldoende (gespecialiseerde) vormen van beschermd wonen beschikbaar blijven. Het gaat hier immers om een kwetsbare groep burgers, die onvoldoende zelfredzaam zijn en voor de realisatie van een van de meest essentiële behoeften, veilig wonen, afhankelijk zijn van de manier waarop de gemeente daaraan uitvoering geeft.

Om te voorkomen dat kwetsbare burgers het kind van de rekening worden is het van belang dat bij het doordecentraliseren van verantwoordelijkheden en middelen naar de gemeenten de risico's in kaart zijn gebracht en zoveel mogelijk ondervangen. Randvoorwaarden voor succesvolle doordecentralisatie van beschermd wonen zijn onder meer de opbouw van gemeentelijke expertise, voldoende beschikbare (sociale) woningen, regionale samenwerking en voldoende financiële middelen.¹⁶ [RED: noot 13] De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Financiële tekorten gemeenten

Het voorstel beoogt te bereiken dat gemeenten meer in zullen zetten op zelfstandig wonen met begeleiding. Ook is het de bedoeling dat gemeenten meer intramurale plekken voor beschermd wonen in de eigen gemeente zullen realiseren. Dat betekent dat gemeenten deze relatief dure vorm van zorg, waarbij sprake is van wonen in een instelling of accommodatie,¹⁷ [RED: noot 14] voor een beperkt aantal inwoners zullen moeten

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.3, paragraaf 1.4.

¹⁶ Zie Commissie-Dannenbergh en Kamerstukken II 2019/20, 25 424, nr. 544; *De cliënt (de)centraal*. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen, AEF Den Haag: 2020 (AEF-onderzoek); Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 124, zie ook de CPB policy brief: *Decentrale bekostiging beschermd wonen*, augustus 2019 (CPB policy brief) en de rapportage van het Expertteam VNG MO-BW-BG.; https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/attachments/bijlage_1_-_advies_expertiseteam_mobwbgbg.pdf.

¹⁷ Zie de definitie van beschermd wonen, artikel 1.1.1., eerste lid, vierde opsommingstekens, WMO 2015.

realiseren wil de doelstelling van het voorstel worden bereikt. Tegelijkertijd zullen intramurale voorzieningen in de centrumgemeenten moeten worden afgebouwd.

Deze doelstelling moet worden gezien tegen de achtergrond van financiële tekorten bij gemeenten bij de uitvoering van taken in het sociale domein.¹⁸ [RED: noot 15] In 2015, bij de drie grote decentralisaties in het sociale domein – Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (waaronder beschermd wonen) en Participatiewet – is een aanzienlijke bezuiniging doorgevoerd.¹⁹ [RED: noot 16] Daarnaast is de vraag naar beschermd wonen na 2015 toegenomen, en is er een groot tekort aan goedkope huisvesting en andere uitstroommogelijkheden, die ertoe leiden dat cliënten langer in een instelling voor beschermd wonen blijven en er aanzienlijke wachttijden zijn ontstaan.²⁰ [RED: noot 17] De VNG concludeert dat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet leidt tot structurele meerkosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering. De VNG maakt daarbij echter wel een voorbehoud en wijst erop dat het woonplaatsbeginsel moet worden gezien in een complexe en sterk veranderde context. De uitvoerbaarheid van het voorstel wordt beïnvloed door de doordecentralisatie, het objectief verdeelmodel en de overheveling naar de Wet langdurige zorg, aldus de VNG. Inmiddels is echter duidelijk dat over het verdeelmodel en het ingroeipad nog geen overeenstemming is bereikt.²¹ [RED: noot 18]

In samenhang hiermee wijst de Afdeling erop dat in het objectieve verdeelmodel rekening zal worden gehouden met de feitelijke omstandigheden in de gemeenten en de kenmerken die een indicatie vormen van de te maken kosten. Ook zal er rekening worden gehouden met de opbouw van intramurale voorzieningen in regiogemeenten.

Uit de toelichting blijkt echter niet dat het ingroeipad en het objectieve verdeelmodel ook rekening houden met andere mogelijke effecten van het voorstel. In het bijzonder wat betreft de afbouw van intramurale voorzieningen in centrumgemeenten (desinvestering), alsmede de toename van ambulante begeleiding in de gemeenten (die niet langer valt onder beschermd wonen).

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.

b. Regionale samenwerking

De toelichting onderkent terecht dat niet in elke gemeente specialistische voorzieningen aanwezig zullen zijn en dat gemeenten daarvoor op regionaal niveau zullen moeten samenwerken. Naar verwachting zal dit echter niet alleen gelden voor de specialistische voorzieningen, maar ook

¹⁸ Zie ook: *Gemeenten in de knel*. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau, Cebeon, april 2021.

¹⁹ Het beschermd wonen wordt door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gefinancierd door een integratie-uitkering van ongeveer 1,5 miljard euro, die in het Gemeentefonds wordt gestort (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 B, nr. 2, p. 64).

²⁰ KPMG Advisory N.V., Rapportage Wachttijsten beschermd wonen, 8 april 2020, Kamerstukken 2019/20, 29 325, nr. 121, bijlage, p. 24. De gemiddelde wachttijd bij beschermd wonen is 35 weken. In de vier grote steden ligt de gemiddelde wachttijd boven het landelijk gemiddelde en in Amsterdam is die het hoogst. Als de vier grote steden niet worden meegeteld is de wachttijd 29 weken.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 126.

voor voorzieningen voor beschermd wonen in gemeenten die slechts enkele inwoners hebben die daarvan gebruik zullen maken. In kleine gemeenten zal de voorziening voor beschermd wonen immers relatief duur zijn, vanwege de beperkte schaal waarop deze voorziening moet worden aangeboden.

Het voorstel stelt regionale samenwerking tussen gemeenten echter niet verplicht. De toelichting wijst erop dat zowel nu, als na de doordecentralisatie van middelen naar de regiogemeenten, het tot de beleidsvrijheid van gemeenten behoort om individueel in te kopen of dat gezamenlijk te doen en daarmee het aantal contracten te beperken.²² [RED: noot 19] Om de regionale samenwerking te ondersteunen heeft de VNG een (vrijwillige) norm voor opdrachtgeverschap ontwikkeld.²³ [RED: noot 20]

Wel kunnen op grond van de WMO 2015 zo nodig regio's worden aangewezen waarvoor geldt dat samenwerking verplicht wordt.²⁴ [RED: noot 21]

De Afdeling wijst erop dat uit een onderzoek naar de stand van zaken²⁵ [RED: noot 22] blijkt dat in alle gemeenten een visie is opgesteld en dat in meer dan de helft van de regio's concrete uitvoeringsafspraken zijn gemaakt. Bovendien is in het merendeel van de regio's waar regionaal wordt samengewerkt ervoor gekozen de huidige centrale toegang te handhaven.

Tegelijkertijd liggen er nog belangrijke opgaven op het gebied van samenwerking, inrichting van het zorglandschap en het creëren van passende huisvesting, aldus het onderzoek. Een derde van de regio's heeft afspraken over budgetten, risico's en solidariteit vastgelegd. Bij de overige regio's is dat nog in ontwikkeling. Deze regio's wachten op financiële duidelijkheid over de budgetten. Daarnaast heeft ruim de helft van de regio's aangegeven dat er eerst duidelijkheid moet komen met betrekking tot onder andere het verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel, alsmede de uitstroom van GGZ-cliënten die langdurig beschermd wonen, naar de Wet langdurige zorg.²⁶ [RED: noot 23]

Verschillende partijen wijzen bovendien op het risico dat de doorcentralisatie van de middelen en het woonplaatsbeginsel ertoe kan leiden dat het specialistisch aanbod afneemt.²⁷ [RED: noot 24] 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.

Uit de reacties op de internetconsultatie van het voorstel blijkt bovendien dat zorgaanbieders risico's zien als zij in plaats van met de centrumgemeenten met de overige gemeenten moeten gaan contracteren.²⁸ [RED: noot 25] Het feit dat er sprake is van een zeer beperkte omvang van specialistische vormen van beschermd wonen vormt bovendien een sterk argument voor de noodzaak tot landelijke samenwerking voor deze

²² Memorie van toelichting, paragraaf 8.1.

²³ Idem.

²⁴ Artikel 2.6.1, tweede lid, WMO 2015.

²⁵ Landelijke stand van het land. *Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang*, bureau HHM, oktober 2020, p. 5.

²⁶ Idem, p. 4.

²⁷ Zie de CPB policy brief en het AEF-onderzoek.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 10.1, zie de reactie van Valente, de Nederlandse GGZ en MIND.

vormen van beschermd wonen, omdat deze enkele zorgaanbieders anders met een veelheid van gemeenten worden geconfronteerd.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling 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. Bovendien moet worden voorkomen dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

De Afdeling adviseert daarom te komen tot een minder vrijblijvende aanpak waarbij van doordecentralisatie pas sprake kan zijn als een regio kan aantonen dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan en is vastgesteld dat de continuïteit en de beschikbaarheid van de voorzieningen niet in gevaar komt. Is dat het geval, dan is het ook van belang dat die situatie behouden blijft. Voor de continuïteit van de voorzieningen ligt daarom een vorm van verplichte regionale samenwerking voor de hand, waarbij de gemeenten in die regio ook gezamenlijk (financieel) verantwoordelijkheid dragen voor de continuïteit en de beschikbaarheid van de voorzieningen op regionaal niveau. Voor het zeer beperkte aantal specialistische voorzieningen voor beschermd wonen adviseert de Afdeling te voorzien in een verplichte landelijke regeling om de beschikbaarheid daarvan te waarborgen.

Met de Afdeling ben ik van mening dat de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel goed bij de Wmo 2015 passen en dat geldt ook voor de inzet op een verschuiving van beschermd wonen naar meer ambulante vormen van begeleiding. Ik ben het ook volledig eens met de Afdeling dat dit op een zorgvuldige wijze moet plaatsvinden. Rijk en gemeenten hebben daarvoor al veel werk verzet en maatregelen genomen, waarover de Tweede Kamer in de voortgangsrapportage van 16 december 2021²⁹ uitgebreid is bericht. De risico's en de randvoorwaarden voor doordecentralisatie die de Afdeling in haar advies benoemt, vormden voor mij aanleiding om in de eerste helft van 2022 nogmaals een vijftal aandachtspunten en risico's samen met gemeenten en andere partijen nader uit te werken.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2022³⁰ heb ik de Kamer nader bericht over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten van 30 juni 2022 en gemeld dat dit onder meer zal leiden tot een nadere wettelijke verankering van gezamenlijke inkoop van beschermd wonen in het gewijzigde voorstel van wet. In de brief is ook aangegeven dat gestreefd wordt naar invoering van het gewijzigde wetsvoorstel per 1 januari 2024, omdat inwerkingtreding per 2023 – vanwege de lange duur van de formatie – niet meer haalbaar is.

De Afdeling adviseert om in een regio pas tot decentralisatie over te gaan als een regio kan aantonen dat aan een aantal randvoorwaarden – voldoende financiële middelen, regionale samenwerking, de opbouw van gemeentelijke expertise en voldoende beschikbare (sociale) woningen – is voldaan, en is vastgesteld dat de continuïteit van de voorzieningen niet in gevaar komt en zal komen. Nog los van het feit dat niet regio's maar individuele gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van beschermd wonen merk ik hier op dat het objectieve verdeelmodel en ook het daarmee nauw samenhangende woonplaatsbeginsel alleen gelijktijdig voor alle gemeenten kunnen worden ingevoerd en niet regio- of gemeentegewijs. De doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten op

²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 137.

basis van het nieuwe objectieve verdeelmiddel leidt immers tot een herverdeling van de middelen tussen alle gemeenten. Indien een deel van de gemeenten nog niet mee kan doen aan de doordecentralisatie kan ook geen adequate herverdeling van middelen plaatsvinden; een deel van de gemeenten ontvangt dan onvoldoende middelen. Dat als gevolg van het overeengekomen ingroeipad van het nieuwe verdeelmodel er sprake is van een geleidelijke transitie, draagt bij aan het behoud van de beschikbaarheid van de voorzieningen. Hierna ga ik op de door de Afdeling genoemde randvoorwaarden in.

a. Financiële tekorten gemeenten

Voldoende financiële middelen zijn, zoals de Afdeling stelt, uiteraard een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle doordecentralisatie van beschermd wonen en de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen.

Allereerst wijs ik erop dat er geen signalen zijn dat er in de huidige situatie een tekort aan middelen zou zijn voor de uitvoering van beschermd wonen. Ten tweede leidt de doordecentralisatie van beschermd wonen niet tot meer- of minderkosten bij de uitvoering van beschermd wonen.

Bij de overheveling van beschermd wonen naar gemeenten in 2015 is niet gekort op het budget voor beschermd wonen. Voor beschermd wonen bestond in 2015 geen bezuinigingsdoelstelling en dat is evenmin het geval bij de beoogde doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten. Mij hebben geen signalen bereikt dat de gemeenten onvoldoende middelen hebben voor de uitvoering van beschermd wonen, wel dat de verdeling van de middelen over de (centrum)gemeenten op basis van het huidige historisch verdeelmodel geen recht doet aan de opgave waar gemeenten voor staan. De in combinatie met het onderhavige wetsvoorstel beoogde geleidelijke invoering van een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen lost dit probleem op en heeft de steun van de VNG.³¹

De VNG heeft op basis van een uitvoeringstoets op het concept-wetsvoorstel geconcludeerd dat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet leidt tot structurele meerkosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering.³² De uitvoering van beschermd wonen wordt daarmee niet duurder dan voorheen. De VNG had in de uitvoeringstoets voorbehouden, die samenhangen met onduidelijkheden die op dat moment bestonden met betrekking tot het objectief verdeelmodel en de overgang van cliënten naar de Wlz. Deze (financiële) onduidelijkheden zijn inmiddels opgelost en de VNG heeft aangegeven dat gemeenten kunnen instemmen met het nieuwe verdeelmodel. Belangrijk in deze context is nog dat de doordecentralisatie van de middelen aan gemeenten meer mogelijkheden geeft om te sturen op de kosten van ondersteuning voor de eigen inwoners (bijvoorbeeld door meer preventie en meer inzet van ambulante ondersteuning).

Naast beschermd wonen zijn in de bredere context van de Wmo 2015 ook de kosten van het abonnementstarief relevant. Op basis van de meerjarige monitoring van het abonnementstarief is in het kader van het Integraal Zorgakkoord geraamd in welke mate de kosten van het abonnementstarief voor gemeenten in de structurele situatie groter zullen zijn dan waar bij de invoering van werd uitgegaan. In het Integraal Zorgakkoord heeft het

³¹ Brief VNG aan de Minister van BZK van 10 december 2021: <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-geven-positief-advies-over-nieuw-verdeelmodel-bw>.

³² De uitvoeringstoets is als bijlage meegestuurd bij de brief van 18 november 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 125).

Ministerie van VWS zich er daarom aan gecommitteerd per 2025 extra structurele financiële ruimte voor gemeenten te creëren ter grootte van € 110 miljoen.

De Afdeling wijst op de (nog) bredere context van financiële tekorten bij de uitvoering van taken in het sociale domein als gevolg van bezuinigingen die zijn doorgevoerd bij de decentralisaties in het sociaal domein in 2015. Ik deel de zorg van de Afdeling. Vanaf 2017 overtroffen de uitgaven voor de jeugdzorg de door het Rijk ter beschikking gestelde middelen in toenemende mate, zoals ook de Commissie van Wijzen in haar uitspraak van mei 2021 heeft benoemd.³³ Om recht te doen aan de uitspraak van de Commissie van Wijzen en ook ter uitvoering van het Coalitieakkoord³⁴ werken Rijk en VNG op dit moment aan een hervormingsagenda voor de Jeugdwet. De maatregelen die daarin worden opgenomen, hebben onder meer tot doel de tekorten in de uitvoering op de Jeugdwet te verminderen.

Ook is van belang, zoals vermeld in de Contourennota financieringssysteem medeoverheden aan de Tweede Kamer (11 juni 2022)³⁵, dat zowel gedurende deze kabinetsperiode als daarna extra financiële ruimte beschikbaar komt voor gemeenten. Rijk en medeoverheden zijn het erover eens dat dit gemeenten en provincies een goede financiële basis biedt in de periode tot en met 2025. Daarnaast is bij Miljoenennota 2023 bekend geworden dat het kabinet in aanloop naar de nieuwe financieringssysteem in 2026 eenmalig € 1 miljard extra beschikbaar stelt voor gemeenten. Het totale cumulatief accres over de periode 2022–2025 ligt inmiddels circa € 14,8 miljard bovenop stand Miljoenennota 2022. Het kabinet blijft over de uitwerking van de nieuwe financieringssysteem komend jaar in gesprek met gemeenten en provincies.³⁶

De Afdeling constateert dat als gevolg van het wetsvoorstel gemeenten de relatief dure intramurale beschermd wonen-plekken voor een beperkt aantal inwoners moeten realiseren. Er bestaat evenwel geen verplichting dat elke gemeente deze relatief dure plekken voor beschermd wonen in de eigen gemeente moet realiseren. Conform hetgeen mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 16 april 2021³⁷ heeft aangegeven, verwacht ik dat inzetten op beschermd thuis en op preventie in vrijwel alle gemeenten mogelijk is, maar dat het realiseren van beschermd wonen, met name in de kleinere gemeenten, vanwege het geringe aantal cliënten vermoedelijk niet mogelijk zal zijn. Voor beschermd wonen is vanwege de efficiency een zekere schaal vereist. De gemeente kan dan het beschermd wonen in een instelling in een andere gemeente inkopen.

De Afdeling vraagt of het ingroeipad en het objectieve verdeelmodel ook rekening houden met andere mogelijke effecten van het voorstel. Het nieuwe objectieve verdeelmodel houdt geen rekening met andere mogelijke effecten zoals eventuele kosten van afbouw van bestaande voorzieningen en van de toename van ambulante begeleiding in gemeenten. Dat is ook niet het doel van het verdeelmodel. Doel van het verdeelmodel is een objectieve verdeling van de beschikbare middelen voor beschermd wonen over de gemeenten, waarbij het huidige historische verdeelmodel geleidelijk wordt vervangen door een nieuw objectief

³³ Brief 3 juni 2021 aan de Tweede Kamer, waarbij de uitspraak van de Commissie van Wijzen is bijgevoegd, Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 779).

³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII, nr. 170.

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 B, nr. 10.

³⁷ Brief van 16 april 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 128).

verdeelmodel. Het ingroeipad houdt wel rekening met het proces van afbouw van voorzieningen. Er is een ingroeipad voor de verdeling binnen de regio's van vijf jaar en een ingroeipad voor de verdeling tussen de regio's van tien jaar. Juist vanwege de (gedeeltelijke) afbouw van voorzieningen voor beschermd wonen is gekozen voor een ingroeipad tussen de regio's van tien jaar, hetgeen regio's financieel faciliteert bij de afbouw van voorzieningen. Door het lange ingroeipad en goede regionale afspraken tussen gemeenten en aanbieders over een zorgvuldige transitie van het zorglandschap in het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap (hierna: NvO) kunnen gemeenten en aanbieders ook tijdig anticiperen en daarmee kosten van afbouw zoveel mogelijk vermijden. Dat kan bijvoorbeeld door woningen die de aanbieder heeft gehuurd van een woningcorporatie een andere bestemming te geven op de woningmarkt. Of door oudere beschermd wonen complexen die nieuwe investeringen vergen als eerste te sluiten of te benutten als tijdelijke huisvestingsmogelijkheid voor specifieke aandachtsgroepen. Mitigerend op de afbouw van de plekken in de instellingen voor beschermd wonen is het gegeven dat ongeveer 14.500 van de ruim 38.000 cliënten beschermd wonen op peildatum 31 december 2021 zijn overgegaan naar de Wlz³⁸ en als regel in dezelfde instelling kunnen blijven wonen; voor deze cliënten geldt de afbouwopgave dus niet en de instellingen voor beschermd wonen hebben daarmee voor dat deel van hun cliënten stabiele inkomsten uit de Wlz. In het kader van de uitvoeringstoets wees de VNG op de op dat moment bestaande onduidelijkheid over de uitstroom naar de Wlz. Die duidelijkheid, zowel in termen van aantal cliënten als de uitname uit het macrobudget voor beschermd wonen, is er in grote lijnen nu wel.

Die uitname is verwerkt in de septembercirculaire gemeentefonds 2021.³⁹ Parallel is in september 2021 op de website van de rijksoverheid een actueel rekenbestand⁴⁰ geplaatst dat inzicht biedt in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel en de overgangsregeling (ingroeipad) per gemeente na verwerking van de nacalculatie van de Wlz-uitname zoals opgenomen in de septembercirculaire gemeentefonds 2021.

Er is geen aanleiding om in het nieuwe verdeelmodel rekening te houden met de toename van ambulante begeleiding. Het totaal aantal cliënten dat ondersteuning behoeft, verandert niet als gevolg van de invoering van het nieuwe verdeelmodel c.q. het woonplaatsbeginsel en er is geen bezuinigingsdoelstelling met betrekking tot het macrobudget voor beschermd wonen. Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de bestemming van de middelen voor de doelgroep van beschermd wonen. Zij kunnen er de relatief dure voorziening beschermd wonen mee inkopen maar ook, als dat passend is voor de betreffende cliënt, ambulante begeleiding voor cliënten die zelfstandig (blijven) wonen.

Het is juist dat het beroep op voorzieningen voor beschermd wonen de afgelopen jaren enigszins is toegenomen. Uit het AEF-rapport van december 2021⁴¹ blijkt dat het aantal cliënten beschermd wonen tussen 2015 en 2020 is toegenomen van ongeveer 34.000 naar 38.000 cliënten. Het gaat daarbij overigens zowel om mensen die gebruik maken van

³⁸ <https://www.monitorlangdurigezorg.nl/publicaties/maatwerk-publicaties/2022/03/21/zorggebruikers-met-een-wlz-indicatie-met-grondslag-psychische-stoornis-vanaf-januari-2021-peildatum-31-december-2021>

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/septembercirculaire-gemeentefonds-2021>

⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/uitwerking-overgangsregeling-integratie-uitkering-beschermd-wonen-versie-september-2021-incl-nacalculatie-wlz>

⁴¹ Bijlage bij brief van 2 december 2021 (Kamerstukken II 2021/2022, 34 104, nr. 346.)

beschermd wonen conform de wettelijke definitie⁴², als om mensen die gebruik maken van zogenaamde «tussenvoorzieningen» die formeel geen beschermd wonen zijn maar een vorm van beschermd thuis; beide worden thans door de centrumgemeenten gefinancierd vanuit het macrobudget beschermd wonen. Inmiddels zijn, zoals hierboven gemeld, ongeveer 14.500 cliënten uitgestroomd van beschermd wonen naar de Wlz. Er zijn thans nog ongeveer 24.500 cliënten die vanuit de Wmo 2015 worden ondersteund. Dat betreft mensen met in beginsel perspectief op herstel en waar beschermd thuis mogelijk een passende vorm van ondersteuning kan zijn. In totaal is het aantal cliënten beschermd wonen (zowel Wmo 2015 als degenen die zijn overgegaan naar de Wlz) in 2022 ongeveer gelijk aan het aantal cliënten in 2015. De transitie naar een beschermd thuis is dus nog onverminderd actueel. De beoordeling welke vorm van ondersteuning het meest passend is, betreft individueel maatwerk.

De Afdeling stelt terecht dat ten tijde van het uitbrengen van het advies nog geen overeenstemming over het verdeelmodel is bereikt. Inmiddels heeft de VNG op 10 december 2021, na consultatie van de gemeenten, een advies uitgebracht over het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen.⁴³ De inhoud luidt dat gemeenten kunnen instemmen met het ontwikkelde verdeelmodel voor beschermd wonen en het in dat kader voorgestelde ingroeipad.

Gemeenten zijn – binnen het kader van de huidige wettelijke taken – per 1 januari 2022 gestart met de «inhoudelijke doordecentralisatie» van beschermd wonen van centrumgemeenten naar regiogemeenten. De VNG pleit in haar advies voor invoering van het nieuwe verdeelmodel en van het woonplaatsbeginsel per 2023. Zoals gesteld, is inmiddels het streven invoering per 2024. Conclusie is dat er overeenstemming tussen Rijk en gemeenten bestaat over het verdeelmodel en het ingroeipad.

Nu er overeenstemming met de VNG is over het nieuwe verdeelmodel beschermd wonen en het ingroeipad, is er de door de Afdeling gevraagde duidelijkheid over de financiële condities op basis waarvan de doordecentralisatie en de invoering van het woonplaatsbeginsel kunnen plaatsvinden. Op basis van de uitvoeringstoets van de VNG is er dus geen aanleiding om aan te nemen dat de transitie, waarbij sprake is van geleidelijke omzetting van intramurale voorzieningen naar deels lichtere, ambulante vormen van ondersteuning en preventie, niet binnen deze financiële kaders kan worden uitgevoerd. Vanuit financieel oogpunt is er op dit moment dus geen aanleiding te veronderstellen dat de continuïteit van de ondersteuning tijdens of na de transitie in gevaar zou komen.

Tussen Rijk en gemeenten is afgesproken dat zowel het nieuwe verdeelmodel als het woonplaatsbeginsel na twee jaar wordt geëvalueerd zodat – indien dat nodig zou blijken – tussentijds bijstelling kan plaatsvinden. De door de Afdeling gevraagde duidelijkheid over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel is er nu. Op basis van het bovenstaande weten gemeenten – met de NvO als basis – hoe ze verantwoord invulling kunnen geven aan de verantwoordelijkheden die ze hebben.

⁴² Bij beschermd wonen conform de wettelijke definitie gaat het om wonen in een instelling waarbij de cliënt geen woonlasten betaalt en om deze reden de hoge intramurale eigen bijdrage betaalt.

⁴³ Brief VNG aan de Minister van BZK van 10 december 2021: <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-geven-positief-advies-over-nieuw-verdeelmodel-bw>.

De Afdeling stelt dat er een gebrek is aan voldoende beschikbare (sociale) woningen en andere uitstroommogelijkheden uit beschermd wonen, die ertoe leiden dat cliënten langer in een instelling voor beschermd wonen blijven en er aanzienlijke wachttijden zijn ontstaan. De Afdeling acht voldoende (sociale) woningen een randvoorwaarde voor de transitie.

Ik deel de mening van de Afdeling dat voor de doelgroep voldoende woonruimte, waaronder sociale huurwoningen en andere woonvormen, beschikbaar moet zijn. Dat geldt ook nu al voor de mensen die uitstromen uit beschermd wonen maar hangt ook samen met de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis.

Er 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 meer zelfstandige woningen nodig. Beschermd wonen-voorzieningen waaraan geen behoefte meer is, kunnen mogelijk ingezet worden voor andere doelgroepen. Aan de toename van het aantal zelfstandige woningen wordt gewerkt door middel van de Nationale Woon- en Bouwagenda en het interbestuurlijke programma «Een thuis voor iedereen». Het streven is dat er tot en met 2030 900.000 woningen nieuw gebouwd worden, waarvan 250.000 sociale huurwoningen. Via het programma «Een thuis voor iedereen» wordt ervoor gezorgd dat er specifiek voldoende woonruimte komt voor aandachtsgroepen, waaronder mensen die uitstromen uit beschermd wonen.

Daarbij moet aandacht zijn voor een evenwichtige verdeling over de gemeenten en de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding. Afbouw van het aantal plekken in beschermd wonen-instellingen moet gelijk oplopen met de beschikbaarheid van voldoende woningen. De beschikbaarheid van voldoende woningen is dus een randvoorwaarde voor de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis die gaandeweg ingevuld gaat worden, maar staat in principe los van het woonplaatsbeginsel zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling de verschillende maatregelen in het kader van genoemd programmanader toegelicht.

Zoals ik in mijn brief van 12 oktober 2022⁴⁴ heb aangegeven, kan de krapte op de woningmarkt een vertraging van de transitie naar een beschermd thuis betekenen – verschillend per gemeente en regio – maar dat laat onverlet dat inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, direct voordeel hebben van de beoogde transitie.

Uit onderzoek door KPMG⁴⁵ blijkt dat er inderdaad wachtlijsten voor beschermd wonen zijn, mede veroorzaakt door problemen bij de uitstroom uit beschermd wonen, met name het tekort aan sociale huurwoningen. Er worden in het onderzoek ook andere oorzaken genoemd, echter niet een eventueel gebrek aan financiële middelen bij gemeenten. De doordecentralisatie en de invoering van het woonplaatsbeginsel kan een bijdrage leveren aan het oplossen van het probleem van de stagnerende uitstroom van cliënten uit beschermd wonen. De bedoeling van de transitie is immers dat niet voornamelijk centrumgemeenten zich inspannen voor de uitstroom uit beschermd wonen en het

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 137.

⁴⁵ KPMG Advisory N.V., Rapportage Wachtlijsten beschermd wonen, 8 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 121, bijlage, p. 24.

zorgen voor geschikte woonruimte voor de doelgroep, maar dat alle gemeenten zich daarvoor gaan inspannen. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader toegelicht.

Opbouw gemeentelijke expertise

De samenwerking tussen gemeenten in het kader van de NvO is tevens gericht op de opbouw van gemeentelijke en regionale expertise bij de uitvoering van beschermd wonen en de transitie naar een beschermd thuis. In de voortgangsrapportage van 16 december 2021⁴⁶ is toegelicht hoe gemeenten daarbij worden ondersteund. Het Transitieteam Beschermd Thuis ondersteunt sinds oktober 2021 regio's bij de implementatie, zij kunnen gebruikmaken van adviseurs. Ondersteuningsvragen richten zich op samenwerkingsafspraken in het kader van de NvO tussen gemeenten, onder andere rond de geplande invoering van het objectieve verdeelmodel, het vormgeven van inkoopafspraken en spreiding en ambulantisering van voorzieningen. Het Expertteam Weer Thuis ondersteunt gemeenten, woningcorporaties en instellingen bij het maken van (prestatie)afspraken over huisvestingsvraagstukken. Het Ketenbureau i-Sociaal Domein helpt gemeenten bij de invoering van het woonplaatsbeginsel. Daarnaast werken de VNG, de Ministeries van VWS en BZK, en partners als Valente, de Nederlandse ggz en MIND momenteel aan een inhoudelijke werkagenda.

b. Regionale samenwerking

In onderdeel a van deze paragraaf ben ik ingegaan op de randvoorwaarden rond voldoende financiële middelen, voldoende beschikbare (sociale) woningen en de opbouw van gemeentelijke expertise. De Afdeling acht voldoende regionale samenwerking eveneens een voorwaarde voor behoud van voldoende aanbod van voorzieningen voor beschermd wonen. Verder adviseert de Afdeling dat voor de specialistische vormen van beschermd wonen een landelijke regeling komt.

Met de Afdeling ben ik van mening dat voorzieningen voor de kwetsbare doelgroep die het hier betreft niet op het spel mogen worden gezet en dat daarom goede samenwerking tussen gemeenten is vereist. Nu al wordt er op veel onderwerpen, en op verschillende manieren, goed samengewerkt. Het is belangrijk dat deze samenwerking in stand blijft en wordt versterkt, ook bij doordecentralisatie van beschermd wonen. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor individuele gemeenten om de analyse te maken 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.

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 vastgelegd dat colleges samenwerken met betrekking tot beschermd wonen. In paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de redenen voor verplichte regionale samenwerking nader uiteengezet en wordt ingegaan op de waarborgen voor voldoende regionale samenwerking.

Ook is naar aanleiding van het advies van de Afdeling in artikel I, onderdeel F, van het gewijzigd voorstel van wet opgenomen dat, indien dat voor de beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen aangewezen is, colleges verplicht gezamenlijk die beschermd wonen-

⁴⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.

voorzieningen moeten inkopen. Bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kunnen vormen van beschermd wonen worden aangewezen waarvoor de verplichte gezamenlijke inkoop in ieder geval geldt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7.4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting alsmede naar het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting. Belangrijk in dit verband is dat op voorhand niet wordt uitgegaan van het wegvallen van specifieke (specialistische en schaarse) voorzieningen. Het uitgangspunt blijft beleidsvrijheid voor gemeenten. Het vaststellen van een AMvB is een middel voor het Rijk om – als stok achter de deur – maatregelen te kunnen nemen om samenwerking tussen gemeenten op onderdelen te verplichten.

Ik deel de mening van de Afdeling dat bij schaarse landelijke specialistische voorzieningen voor beschermd wonen extra aandacht nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening. Uit onderzoek blijkt dat er vijf landelijke instellingen zijn die specialistisch beschermd wonen leveren aan in totaal ongeveer 100 cliënten. Zoals ik in de voortgangsrapportage MO/BW van 16 december 2021⁴⁷ heb verwoord, is tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat zeer specialistisch beschermd wonen – dat voor de onderscheiden doelgroepen slechts op één plek in Nederland wordt geboden –, landelijk zal worden georganiseerd door de VNG.

Rijk en gemeenten hebben de afspraak gemaakt dat hierbij gebruik zal worden gemaakt van een zogenaamd Landelijk transitiearrangement. Hiermee is in het kader van de Jeugdwet al veel ervaring opgedaan. Daarmee acht ik de continuïteit van deze voorzieningen voldoende geborgd. In paragraaf 7.4.3 van de gewijzigde memorie van toelichting is dit verwoord.

Het ruime ingroeipad van tien jaar biedt voldoende ruimte om, indien de ontwikkelingen anders lopen dan beoogd, waar nodig tijdig bij te sturen. Dat vereist wel dat er goed zicht is op die ontwikkelingen. De invoering van het nieuwe verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel zullen in dit verband worden gemonitord en geëvalueerd, zoals nader toegelicht in paragraaf 11 van het algemeen deel van de gewijzigde memorie van toelichting.

4. Gevolgen woonplaatsbeginsel voor burger en gemeenten

a. Gevolgen voor de burger

In de wet zoals deze nu luidt wordt een verzoek om beschermd wonen behandeld door de gemeente tot wie de cliënt⁴⁸ [RED: noot 26] zich wendt.⁴⁹ [RED: noot 27] In de praktijk is dat meestal de gemeente waarin hij woont (of als dakloze verblijft), maar in sommige gevallen zal hij meteen aankloppen bij de gemeente waarin een voor hem geschikte instelling voor beschermd wonen staat. Dit beginsel van landelijke toegankelijkheid wordt nu afgeschaft.⁵⁰ [RED: noot 28] Kort gezegd regelt het voorstel dat voortaan de gemeente waar iemand woont verantwoordelijk is. Een uitzondering op dit beginsel wordt gemaakt voor de situaties waarin iemand verblijft in een instelling voor beschermd wonen, een

⁴⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.

⁴⁸ In de praktijk zal een verzoek vaak worden gedaan door een mantelzorger of behandelend arts namens de cliënt.

⁴⁹ Artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, WMO 2015.

⁵⁰ Gewijzigd artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, in combinatie met voorgesteld artikel 1.2.1a, WMO 2015.

instelling voor gezondheidszorg of een penitentiaire instelling.⁵¹ [RED: noot 29] Volgens de toelichting blijft het basisprincipe dat bij de verstrekking van beschermd wonen de beste plek voor de cliënt voor herstel het uitgangspunt is.⁵² [RED: noot 30]

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 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.

Daarnaast kan er discussie ontstaan over de vraag welke gemeente verantwoordelijk is. Nu moet de gemeente die door de cliënt wordt aangesproken beslissen: de gemeente kan zich niet onbevoegd verklaren.

In het systeem van het wetsvoorstel kan dat wel. En het stelsel van uitzonderingen, dat ruimte laat om feiten en wettelijke begrippen verschillend uit te leggen, geeft een gemeente die de verantwoordelijkheid wil afhouden de mogelijkheid om te betogen dat zij niet verantwoordelijk is. De cliënt die geweigerd wordt kan dan bij een andere gemeente achteraan in de rij gaan staan.

Volgens de toelichting zijn er nu regelmatig discussies tussen gemeenten over de vraag welke gemeente het beschermd wonen zou moeten verstrekken en financieren. Dat kan leiden tot vertraging bij het verstrekken van de voorziening.⁵³ [RED: noot 31] De toelichting maakt niet volstrekt duidelijk dat met de voorgestelde wetswijziging een einde aan die discussie tussen gemeenten komt. De Afdeling acht die duidelijkheid wel noodzakelijk omdat het bij beschermd wonen veelal gaat om mensen die snel zorg nodig hebben. Door tijdverloop kan hun situatie snel verslechteren. De Afdeling adviseert in de toelichting de benodigde duidelijkheid op dit voor het voorstel wezenlijke onderdeel alsnog te bieden. Overwogen zou kunnen worden om vast te leggen dat de gemeente tot wie iemand zich wendt inhoudelijk op het verzoek beslist en de uiteindelijk verantwoordelijke gemeente daarvan de kosten draagt.⁵⁴ [RED: noot 32] Van een eventuele discussie tussen gemeenten wie verantwoordelijk is op grond van het woonplaatsbeginsel, heeft de cliënt dan geen last.

b. Gevolgen voor de gemeenten

Een gemeente die verantwoordelijk is voor zorgverlening maar de gewenste zorg niet zelf in huis heeft, kan die inkopen bij een instelling in een andere gemeente. De inkoopende gemeente blijft daarbij verantwoordelijk voor het beschermd wonen dat in een andere gemeente wordt verzorgd. Dat kan voor de gemeente en voor de cliënt diverse gevolgen hebben.

⁵¹ Wettelijk gezien is het woonadres de plek waar iemand – kort gezegd – over een bepaalde periode het vaakst overnacht (artikel 1.1, onderdeel o, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen).

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁵³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 42, tweede lid, Participatiewet.

- Voor beschermd wonen is een cliënt aangewezen op de gemeente van herkomst, maar voor alle andere voorzieningen (bijstand of WMO-voorzieningen zoals rolstoel of scootmobiel) op de gemeente waarin hij woont.⁵⁵ [RED: noot 33] Dat doorkruist het idee van integrale cliëntenbehandeling uit de WMO 2015, die juist van belang is bij cliënten die met meer problemen kampen.
- Het woonplaatsbeginsel is een van de centrale begrippen in het stelsel van basisregistraties en wordt toegepast in de (grootschalige en automatische) doorgifte van persoonsgegevens tussen overheidsorganisaties, waarbij van de authenticiteit van dit gegeven wordt uitgegaan. Het is niet uit te sluiten dat het formuleren van uitzonderingen op dit centrale begrip de registratie complexer maakt en het risico vergroot op onjuiste toepassing ervan. Deze doorgifte kan daarmee onvoorziene en onwenselijke gevolgen hebben.⁵⁶ [RED: noot 34]
- De gemeente waarin een instelling voor beschermd wonen is gevestigd kan het zicht verliezen op de cliënten die niet uit de eigen gemeente afkomstig zijn en op de veiligheidsrisico's die zulke cliënten kunnen vormen. Dat kan bovendien onpraktisch zijn bij het inkopen van plaatsen in die instelling, maar ook bij het huisvestingsbeleid.⁵⁷ [RED: noot 35]
- Woningcorporaties stellen woningen aan de gemeente beschikbaar voor cliënten die uit een voorziening voor beschermd wonen komen onder de voorwaarde dat bijvoorbeeld een cliënt na uitstroom nog voor een bepaalde periode begeleiding accepteert. Deze lokale afspraken zouden moeten worden meegenomen bij de plaatsing van een cliënt door een andere herkomstgemeente.⁵⁸ [RED: noot 36]
- De eigen bijdragen die cliënten betalen, en die door het (landelijk georganiseerde) CAK worden geïnd, komen niet altijd bij de juiste gemeente terecht.⁵⁹ [RED: noot 37]

Uit het voorgaande blijkt dat een aantal belangrijke vragen over de gevolgen van de invoering van het woonplaatsbeginsel nog niet zijn beantwoord. De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze op deze uitvoeringsvragen tijdig een bevredigend antwoord wordt gegeven.

a. Gevolgen voor de burger

De doelstelling van dit wetsvoorstel is – zoals hierboven in paragraaf 2 beschreven – een transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis om op die manier de burger in een zo vroeg mogelijk stadium en zoveel mogelijk thuis of in de eigen woonplaats te kunnen ondersteunen. De gewijzigde verantwoordelijkheidssystematiek beoogt dan ook primair een financiële prikkel te geven aan gemeenten om de transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis daadwerkelijk vorm te geven. Het neemt het financiële voordeel weg dat gemeenten nu hebben van het onderbrengen van beschermd wonen-cliënten in een andere gemeente. En het stimuleert gemeenten om te investeren in preventie en in de kwaliteit van de ambulante ondersteuning. Het gaat – anders dan de Afdeling hier als uitgangspunt lijkt te hanteren – dus uitdrukkelijk om meer dan alleen het evenwichtiger verdelen van de financiële lasten tussen gemeenten. Het gaat ook om het creëren van een systematiek die maximaal bijdraagt aan

⁵⁵ Uitvoeringstoets VNG, 6 oktober 2020, kenmerk TISB/U202000787, p. 28–30.

⁵⁶ Ongevraagd advies over digitalisering van de Afdeling advisering van 31 augustus 2019, W04.18.0230, Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 557, punt 3.3. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving dient in bijzondere wetten zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de definities uit de wetten inzake de basisregistraties (Aanwijzing 5.31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

⁵⁷ Uitvoeringstoets VNG, p. 33–34.

⁵⁸ Uitvoeringstoets VNG, p. 35.

⁵⁹ Artikelen 2.1.4a en 2.1.4b WMO 2015. Uitvoeringstoets VNG, p. 14.

het bereiken van de doelstelling van de transitie: mensen zoveel mogelijk in hun eigen woning of woonplaats te ondersteunen. Die transitie kan alleen worden bereikt indien de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen ook zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan het woonadres (behoudens enkele concreet in het wetsvoorstel omschreven uitzonderingen) van betrokkene. In de memorie van toelichting is dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling zowel in de inleiding als in paragraaf 3, waarin de doelen van het wetsvoorstel worden beschreven, nog benadrukt.

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.

De huidige systematiek leidt namelijk niet automatisch ertoe dat de gemeente naar keuze 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. Daardoor worden cliënten door de aanmeldgemeente menigmaal doorverwezen naar andere gemeenten die naar hun mening beter daarin kunnen voorzien. Omdat bij deze discussies ook een financieel belang speelt, bestaat bovendien het gevaar van afschuifgedrag en vertraging voor de cliënt. In paragraaf 6 van de memorie van toelichting is de achtergrond van deze discussies duidelijker tot uitdrukking gebracht. Dergelijke discussies tussen gemeenten over welke gemeente verantwoordelijk is, zullen zich onder het voorgestelde systeem naar verwachting niet meer voordoen. Het aanknopingspunt voor het vaststellen van de verantwoordelijke gemeente zal immers 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.

Met de Afdeling ben ik van mening dat het van groot belang is dat er geen nadelige effecten optreden voor burgers en dat een helder systeem is vereist waarin onverwijld kan worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het beschermd wonen zodat benodigde zorg tijdig kan worden verstrekt. Ik creëer daarom diverse waarborgen voor cliënten om te komen tot een snelle en eenduidige verantwoordelijkheidstoedeling voor beschermd wonen.

Zo heb ik opdracht gegeven het voorgestelde woonplaatsbeginsel en de daarop geldende uitzonderingen uit te werken in een praktische Handreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Naast een stappenplan op basis waarvan de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld, voorbeelden en achtergronden, wordt in de handreiking 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.⁶⁰ De handreiking 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 gemeentebesturen de handreiking op verschillende casus toegepast, daarbij is de handreiking helder en goed toepasbaar gebleken en kon bij alle gevallen worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is. In paragraaf 7.3 van de gewijzigde memorie van toelichting is een verwijzing opgenomen naar deze handreiking. De handreiking is uiteraard nog een concept en kan pas in een later stadium worden geactualiseerd en vastgesteld.

Daarnaast stel ik naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling voor om artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van overeenkomstige toepassing te verklaren op niet-schriftelijke meldingen. De doorzendplicht geldt op grond van de Awb alleen voor geschriften, maar omdat meldingen ook mondeling kunnen worden gedaan wordt voorgesteld in artikel 2.3.2, eerste lid, van de Wmo 2015 op te nemen dat de doorzendplicht ook zal gelden voor mondelinge meldingen. Daarmee wordt een gemeente verplicht alle meldingen van een behoefte aan beschermd wonen (of een andere vorm van maatschappelijke ondersteuning) onverwijld door te zenden aan de bevoegde gemeente. De bevoegde gemeente zal de melding dan binnen zes weken dienen te beoordelen. Zie ook paragraaf 7.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en artikel I, onderdeel D, van het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting.

Mocht ondanks het bovenstaande tussen gemeenten onderling toch verschil van mening ontstaan over de verantwoordelijkheid voor een cliënt, dan kunnen de gemeenten zich wenden tot een geschillencommissie die op initiatief van de VNG is ingesteld. De taakbeschrijving in de reglementen van deze commissie wordt aangevuld met de toepassing van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Deze brede commissie behandelt ook geschillen met betrekking tot toepassing van het woonplaatsbeginsel Jeugd en met betrekking tot de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Naast gemeenten kunnen ook zorgaanbieders zich wenden tot deze geschillencommissie, als zij er niet uitkomen met de betreffende gemeente(n).⁶¹ Geschillen die zich tussen gemeenten kunnen voordoen op basis van de voorgestelde artikelen 1.2.1, onderdeel b, en 1.2.1a van de Wmo 2015 zullen tot de bevoegdheid van de commissie gaan behoren. De commissie brengt doorgaans binnen vier weken advies uit aan de betrokken gemeenten. Daarnaast kunnen gemeenten in een uiterst geval op grond van artikel 136 van de Grondwet een domiciliegeschil aanhangig maken bij de Kroon. Het ligt echter in de rede dat gemeenten zich in eerste instantie wenden tot de laagdrempelige geschillencommissie, die met haar specifieke deskundigheid in staat is op korte termijn te adviseren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik de mogelijkheid onderzocht om – conform artikel 42 van de Participatiewet – hangende een dergelijk domiciliegeschil een maatregel te creëren, inhoudende dat de gemeente bij wie de cliënt zich meldt de melding onderzoekt en vervolgens op de aanvraag beslist, terwijl de uiteindelijk bevoegde gemeente het beschermd wonen uitvoert en de kosten draagt. Een dergelijk systeem blijkt echter niet passend in geval van beschermd

⁶⁰ Artikel 2:3 Awb, en artikel 2.3.2, eerste lid, Wmo 2015.

⁶¹ <https://vng.nl/artikelen/commissie-geschillen-landelijke-toegankelijkheid-beschermd-wonen-en-maatschappelijke-opvang>

wonen en tevens ontbreken nut en noodzaak voor een dergelijke regeling. In de eerste plaats bestaat er een wezenlijk verschil in gemeentelijke beleidsvrijheid tussen het verstrekken van een uitkering krachtens de Participatiewet en het verstrekken van de maatwerkvoorziening beschermd wonen. Voor deze laatste voorziening geldt voor gemeenten een ruime beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij het beschermd wonen vormgeven. Daarmee is – anders dan bij een financiële prestatie als het verstrekken van bijstand – een besluit van één gemeente ten aanzien van beschermd wonen niet zomaar overdraagbaar aan en uitvoerbaar door een andere gemeente. In de tweede plaats zijn er, in tegenstelling tot een domiciliëgeschil inzake een uitkering op grond van de Participatiewet tussen gemeenten, alternatieven voorhanden.

Voor zover de cliënt verblijft in de thuissituatie kan hij in deze thuissituatie (extra) worden ondersteund met maatwerkvoorzieningen. Voor zover de cliënt de thuissituatie heeft verlaten kan hij in aanmerking komen voor opvang. Zowel voor maatwerkvoorzieningen als voor opvang blijven de thans geldende bevoegdheidscriteria gelden, en daarin kan dus worden voorzien door de gemeente die daarvoor thans ook bevoegd is. De cliënt blijft dus niet verstoken van ondersteuning. In de derde plaats zal voornoemde geschillencommissie zo spoedig mogelijk – in de praktijk meestal binnen vier weken – een eventueel geschil beslechten, waardoor een eventueel geschil geen langdurige vertraging oplevert.

In de memorie van toelichting is in paragraaf 7.3 «Waarborgen voor goede verantwoordelijkheidstoedeling beschermd wonen» naar aanleiding van het advies van de Afdeling verduidelijkt op welke wijze de gevolgen van het woonplaatsbeginsel, inclusief uitzonderingen, voor de burger tot een verantwoord en toegankelijk systeem leiden.

b. Gevolgen voor de gemeenten

Op de door de Afdeling genoemde gevolgen voor gemeenten ga ik hieronder puntsgewijs in.

Een doorkruising van de integrale cliëntenbehandeling door gemeenten is alleen aan de orde bij cliënten waar de herkomstgemeente niet dezelfde gemeente is als waar de cliënt beschermd gaat wonen. In dat geval heeft de 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 enige mitigerende factoren. Een deel van die 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. Voorts geldt dat de gevolgen van een mogelijk beroep op twee gemeenten kunnen worden gemitigeerd door de overlegbepaling in de NvO⁶² op grond waarvan gemeenten voorafgaand aan plaatsing in

⁶² Zie resolutie Norm voor opdrachtgeverschap, pag. 7: <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>.

beschermd wonen overleg voeren, mede met het oog op eventuele andere gemeentelijke voorzieningen waaraan de cliënt behoefte heeft.⁶³

Tijdens het verblijf kan de instelling de cliënt bijstaan bij het aanvragen van andere voorzieningen of de cliënt kan een beroep doen op cliëntondersteuning. Bij de implementatie van het gewijzigd voorstel van wet, waaronder de op te stellen handreiking, zal hier aandacht aan worden besteed.

Ten slotte zal de groep cliënten die te maken heeft met twee gemeenten geleidelijk in omvang afnemen omdat er na inwerkingtreding van het voorliggende gewijzigde wetsvoorstel naar verwachting op termijn steeds meer lokaal aanbod aan beschermd wonen c.q. beschermd thuis zal zijn.

Wat betreft de door de Afdeling geuite zorg dat de registratie in het stelsel van basisregistraties complexer wordt, benadruk ik dat – anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen – het voorstel geen aanpassing van of uitzondering op het begrip «woonadres» in de Wet BRP bevat, maar dit begrip juist als hoofdregel hanteert. Met de in de artikelen 1.2.1, onderdeel b, en 1.2.1a van de Wmo 2015 voorgestelde hoofdregel en de daarop geldende uitzonderingen wordt enkel de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het beschermd wonen vastgesteld. Er ontstaat geen wettelijke koppeling tussen die gemeentelijke verantwoordelijkheid en de basisregistratie personen. Het stelsel van basisregistraties blijft dus ongewijzigd.

Over de opmerking van de Afdeling dat een gemeente waar de instelling is gevestigd, het zicht op cliënten zou kunnen verliezen die niet uit de eigen gemeente afkomstig zijn. Allereerst is de gemeente die de aanbieder heeft gecontracteerd verantwoordelijk voor het toezicht en het algemene herstelproces van de client.⁶⁴ Dit is geregeld in de Wmo 2015 en de huidige praktijk. Dat geldt evenzeer als de aanbieder in een andere gemeente is gevestigd. Verder heeft de aanbieder een eigen rol om te acteren op veiligheidsrisico's (o.a. contact met politie, veiligheidshuis, gemeentelijk buurtwerk).

De Afdeling is van mening dat lokale afspraken over voorwaarden waaronder woningcorporaties woningen beschikbaar stellen aan cliënten die uitstromen uit een voorziening voor beschermd wonen, ook moeten worden meegenomen bij de plaatsing van een cliënt door een andere herkomstgemeente. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de voorwaarde dat een cliënt voor een bepaalde periode begeleiding accepteert. Dat is ingevolge het wetsvoorstel nog steeds mogelijk en betreft uiteraard individueel maatwerk. Bij de twee bovengenoemde overlegmomenten tussen twee gemeenten op basis van de overlegbepaling in de NvO worden afspraken tussen cliënt, gemeenten, instelling en woningcorporaties gemaakt om ervoor te zorgen dat er sprake is van een soepele en

⁶³ De overlegbepaling is door de VNG in overleg met andere partijen nader uitgewerkt en de Commissie ZJO van de VNG heeft een positief advies daarover uitgebracht aan de algemene ledenvergadering in het kader van de definitieve vaststelling door de ALV medio 2023. De overlegbepaling is in de concept-handreiking woonplaatsbeginsel opgenomen (pagina 25 t/m 28). In het kader van de overlegbepaling zullen gemeenten op twee momenten overleg voeren; de eerste maal is dat gericht op het beschermd wonen, het tweede overleg vindt plaats ruim voorafgaand aan het tijdstip van uitstroom uit beschermd wonen en heeft betrekking op de condities voor verder herstel, waaronder de beschikbaarheid van een woning. Vindplaats: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/concept-handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf>.

⁶⁴ Het begrip «aanbieder» is gedefinieerd in de Wmo 2015 en aan de aanbieder worden naast contractuele eisen ook algemene eisen gesteld en bevoegdheden toegekend. Zie o.a. de hoofdstukken 3 en 5 van de Wmo 2015.

goed voorbereide overgang zodat de cliënt in een eigen woonruimte verder kan herstellen en kan participeren in de samenleving. Onderdeel van die afspraken kan zijn dat, indien dat in het individuele geval nodig is, vanuit de woningcorporatie aan het verstrekken van woonruimte de voorwaarde wordt gesteld dat de cliënt na uitstroom nog voor een bepaalde periode begeleiding accepteert. De overlegbepaling in de NvO biedt voor het maken van dergelijke afspraken bij uitstek een goede bedding en vormt een stevige verbetering van de huidige situatie.

De eigen bijdragen voor beschermd wonen, die door het CAK worden geïnd, worden op dit moment door het CAK inderdaad niet altijd aan de juiste gemeenten afgedragen. Momenteel voeren de centrumgemeenten het beschermd wonen uit. Het CAK berekent en int de eigen bijdrage bij cliënten en draagt dit af aan de centrumgemeenten.

In de huidige werkwijze is het niet mogelijk om bij bovenregionale plaatsingen (een plaatsing door een centrumgemeente in een instelling in een gemeente in een andere regio) de eigen bijdrage aan de juiste centrumgemeente af te dragen. Bij een bovenregionale plaatsing plaatst centrumgemeente A een cliënt in een instelling in de regio van centrumgemeente B. Hoewel centrumgemeente A verantwoordelijk is voor de cliënt en de kosten betaalt, kan het CAK de eigen bijdrage van deze cliënt momenteel niet aan haar afdragen. Dit komt doordat in de huidige ICT-systemen een woonplaatsstoets is ingebouwd, die bepaalt aan de hand van de postcode van het BRP-adres van de cliënt welke centrumgemeente de afdracht ontvangt. In het geval van bovenregionale plaatsingen is dat dus niet de centrumgemeente die het beschermd wonen financiert. In verband met de voorgenomen invoering van het woonplaatsbeginsel heb ik aan het CAK een uitvoeringstoets gevraagd.⁶⁵ Het CAK heeft in de uitvoeringstoets aangegeven verschillende technische aanpassingen te moeten doorvoeren in verband met het woonplaatsbeginsel, waaronder het in gebruik nemen van de iEb-standaard voor gegevensuitwisseling rond de eigen bijdrage voor beschermd wonen. Met deze aanpassingen wordt het bij een bovenregionale plaatsing mogelijk om de eigen bijdrage af te dragen aan de herkomstgemeente. De woonplaatsstoets wordt uit de huidige ICT-systemen gehaald, en per 1 januari 2023 kunnen alle gemeenten cliënten in het kader van de eigen bijdrage aanmelden bij het CAK, waarbij ze kunnen aangeven aan welke gemeente de eigen bijdrage moet worden afgedragen. Op basis daarvan is het CAK in staat de eigen bijdrage aan de juiste gemeente af te dragen. In paragraaf 8.1 van de gewijzigde memorie van toelichting zijn de gevolgen voor gemeenten aangevuld met het bovenstaande.

5. Conclusie

De doordecentralisatie van beschermd wonen naar gemeenten en de invoering van het woonplaatsbeginsel passen bij de beleidsmatige uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de WMO 2015. Tegelijkertijd kleven er aan deze doordecentralisatie risico's. Om deze risico's te ondervangen, dienen de randvoorwaarden voor de doordecentralisatie op orde te zijn. Dit klemmt te meer nu het hier gaat om een doelgroep die voor een van de meest essentiële levensbehoeften noodgedwongen van beschermd wonen gebruik moet maken. Uit de toelichting blijkt niet dat voornoemde risico's, afdoende zijn ondervangen om de transitie verantwoord mogelijk te maken.

⁶⁵ De uitvoeringstoets CAK is als bijlage meegezonden bij de brief van 16 april 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 128).

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 Afdeling acht dit ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Voorkomen moet worden dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

De Afdeling adviseert daarom te komen tot een minder vrijblijvende aanpak waarbij van doordecentralisatie pas sprake kan zijn als een regio kan aantonen dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan en is vastgesteld dat de continuïteit van de voorzieningen niet in gevaar komt en zal komen

De Afdeling overweegt hierbij dat de tot nu toe opgedane ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein uitwijzen dat de praktijk weerbarstiger is dan destijds is voorzien. Gelet hierop zet de Afdeling vraagtekens bij de keuze die in het voorstel wordt gemaakt om (boven)regionale samenwerking op dit specifieke beleidsterrein nu niet dwingend voor te schrijven. Voor het zeer beperkte aantal specialistische voorzieningen voor beschermd wonen adviseert de Afdeling te voorzien in een verplichte landelijke regeling om de beschikbaarheid daarvan te waarborgen.

Daarnaast acht de Afdeling het noodzakelijk dat de cliënt niet de gevolgen draagt van eventuele onduidelijkheid tussen gemeenten over de interpretatie van het woonplaatsbeginsel en dat de toelichting ingaat op de wijze waarop antwoord wordt gegeven op uitvoeringsvragen over gevolgen van het woonplaatsbeginsel.

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.

Het advies van de Afdeling over onderhavig wetsvoorstel dateert van 28 april 2021. Mijn ambtsvoorganger heeft bij brief van 16 december 2021⁶⁶ aan de Tweede Kamer medegedeeld de indiening van het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel beschermd wonen en van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling bij de Tweede Kamer als de verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet te zien. Ik heb naar aanleiding van de door de Afdeling geconstateerde aandachtspunten en risico's door een ambtelijke werkgroep een aantal scenario's laten uitwerken. Op basis daarvan heeft op 30 juni 2022 bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten plaatsgevonden. De resultaten daarvan heb ik in de brief van 12 oktober 2022⁶⁷ aan de Tweede Kamer uiteengezet. In het voorgaande heb ik aangegeven hoe de door de Afdeling genoemde aandachtspunten en risico's zo goed mogelijk kunnen worden onderhouden.

Terecht concludeert de Afdeling dat op het moment van het uitbrengen van het advies er nog geen duidelijkheid was over de benodigde financiën en de VNG nog geen advies over het nieuwe verdeelmodel had uitgebracht. Die duidelijkheid is er nu wel en de VNG heeft inmiddels ingestemd met het nieuwe verdeelmodel en het (geleidelijke) ingroeipad. Ten aanzien van de krappe woningmarkt is aangegeven welke maatregelen in het algemeen, maar ook specifiek ten aanzien van aandachtsgroepen (als onderhavige kwetsbare doelgroep), worden genomen.

⁶⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.

⁶⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 137.

Daarbij hebben inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, in ieder geval direct voordeel van de beoogde transitie. Gemeenten en hun samenwerkingspartners kunnen er zo nodig voor kiezen de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis enigszins te temporiseren.

Belangrijk element in het advies is – in verband met de beschikbaarheid van beschermd wonen – dat naar het oordeel van de Afdeling een vorm van verplichte regionale samenwerking voor de hand ligt.

Op basis van de resultaten van bovengenoemde ambtelijke werkgroep en de inbreng van Valente, de Nederlandse ggz en MIND is in bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten besloten de samenwerking nader wettelijk te verankeren. Dat heeft geleid tot eerdergenoemde voorgestelde aanpassingen van artikel 2.6.1 van de Wmo 2015 in het gewijzigd voorstel van wet die een goed evenwicht vormen tussen enerzijds de beleidsvrijheid van gemeenten die nodig is om tot de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis te komen, anderzijds de door gemeenten en andere partijen noodzakelijk geachte samenwerking tussen gemeenten om de beschikbaarheid van beschermd wonen zo goed mogelijk te borgen. De nadere wettelijke regeling rond de samenwerking vormt een ondersteuning van de inspanningen van gemeenten wat betreft hun samenwerking in het kader van de NvO. In het bovenstaande is ook aangegeven dat sinds het uitbrengen van het advies van de Afdeling gemeenten goede en vertrouwenwekkende vorderingen hebben gemaakt bij het maken van afspraken over de onderlinge samenwerking. Voor het beperkte aantal landelijke specialistische voorzieningen komt, zoals in het bovenstaande aangegeven, een landelijke regeling in de vorm van een Landelijk Transitie Arrangement.

Voor de cliënt levert het gewijzigde wetsvoorstel, zoals in dit nader rapport beschreven, vroegtijdig duidelijkheid over welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Gemeenten achten het gewijzigde wetsvoorstel goed uitvoerbaar. Grensconflicten zoals in de huidige situatie zullen zich naar verwachting nagenoeg niet meer voordoen.

Tot slot ga ik in op het advies van de Afdeling om in een regio pas tot doordecentralisatie over te gaan, als een regio kan aantonen dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan en is vastgesteld dat de continuïteit van de voorzieningen niet in gevaar komt en zal komen. Zoals ik hiervoor onder 3 heb aangegeven is alleen landelijke invoering van het nieuwe objectieve verdeelmodel en woonplaatsbeginsel mogelijk.

6. Medebetrokkenheid Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*Zoals de Afdeling onlangs heeft uitgesproken verdient het aanbeveling wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze Minister is immers in het bijzonder verantwoordelijk voor de positie van de gemeenten en waakt over de samenhang in het rijksbeleid ten opzichte van de gemeenten.*⁶⁸ [RED: noot 38]

⁶⁸ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, punt 4.

In dit wetsvoorstel gaat het in het bijzonder om de financiële verhoudingen en het Gemeentefonds, en om het bevorderen van de samenhang in de regiovorming.⁶⁹ [RED: noot 39]

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel mede te laten ondertekenen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In verband met de door de Afdeling genoemde overwegingen zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het wetsvoorstel medeondertekenen.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerking van de Afdeling is in het wetsvoorstel verwerkt.

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele ambtshalve verbeteringen aan te brengen. Zo is in het voorgestelde artikel 1.2.1 Wmo 2015 verduidelijkt dat het daar gaat om ingezetenen van Nederland, dit ter onderscheid van de ook in de Wmo 2015 gehanteerde term «ingezetene van een gemeente». Tevens is aan artikel 2.3.5, eerste lid, een onderdeel c toegevoegd in verband met het voorgestelde woonplaatsbeginsel. Zie daartoe ook artikel I, onderdeel E, van de artikelsgewijze toelichting op dat onderdeel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Woltmann*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

⁶⁹ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, punt 5b.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.20.0497/III

- In de toelichting op artikel I, onderdeel C, onder «De ingezetene heeft zijn woonadres bij een instelling», de tekst aanpassen aan het formele gegeven dat iemand niet tegelijk een woonadres en een briefadres kan hebben (artikelen 2.23, 2.38, 2.39, derde lid, en 2.40, eerste lid, van de Wet basisregistratie personen).