

Vergaderjaar 2022–2023

36 288

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) per 1 januari 2015 is beschermd wonen de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. In de Wmo 2015 is namelijk bepaald dat de gemeente tot welke een ingezetene van Nederland (hierna ook: ingezetene) zich wendt, verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen.¹ De middelen voor beschermd wonen zijn vanaf 2015 echter enkel verdeeld over zogenaamde centrumgemeenten (en dus niet over alle gemeenten). Deze centrumgemeenten voeren voor gemeenten in de regio (hierna: regiogemeenten) het beschermd wonen uit. Dit samenspel van regelgeving en bekostiging leidt ertoe dat gemeenten waar een voorziening voor beschermd wonen staat, onevenredig worden belast en er voor andere gemeenten geen prikkel bestaat om een eigen beleid te voeren en te zorgen voor lokale voorzieningen. Een aantal gemeenten heeft daardoor relatief weinig of geen voorzieningen, zodat de inwoners moeten verhuizen om beschermd te kunnen wonen.

Op basis van de door de Commissie Toekomst beschermd wonen (hierna: Commissie Dannenberg) opgestelde toekomstvisie over beschermd wonen en het in 2019 uitgebrachte advies van het Expertiseteam MO-BW-BG over een zorgvuldige implementatie van deze toekomstvisie, hebben Rijk en gemeenten besloten dat de middelen voor beschermd wonen gefaseerd naar *alle* gemeenten worden doorgedecentraliseerd. Dat is onlosmakelijk verbonden met de visie van de Commissie Dannenberg dat gemeenten hun inwoners die zijn aangewezen op beschermd wonen zoveel mogelijk in de eigen gemeente een plaats geven.²

Dat sluit ook aan bij de beleidsmatige uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Wmo 2015. Namelijk dat de eigen gemeente van een inwoner verantwoordelijk is voor maatschappelijke ondersteuning: het

¹ Artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, van de Wmo 2015.

² Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 104.

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 gemeente een prikkel voor een goede preventie en ambulante begeleiding voor de eigen inwoners. Daarmee wordt een transitie beoogd van intramuraal beschermd wonen in voornamelijk de centrumgemeenten naar meer preventie en meer ambulante vormen van begeleiding in alle gemeenten.

Om de beoogde ontwikkeling te realiseren is naast de doordecentralisatie van middelen ook aanpassing van de Wmo 2015 noodzakelijk, zodanig dat niet langer de gemeente tot welke een ingezetene³ van Nederland zich wendt, maar de gemeente waar de ingezetene van Nederland zijn woonadres heeft, verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van beschermd wonen (woonplaatsbeginsel). Dit wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering. Daarbij is aansluiting gezocht bij het woonadres zoals dat in het kader van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet wordt gebruikt.⁴

2. Achtergrond

Het beleggen van de uitvoering van beschermd wonen bij de centrumgemeenten vanaf 2015 was bedoeld als tijdelijk.⁵ In 2015 heeft op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) de Commissie Dannenberg een toekomstvisie geformuleerd voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang in het advies «Van beschermd wonen naar een beschermd thuis». De toekomstvisie gaat uit van sociale inclusie voor alle inwoners en houdt een geleidelijke transformatie in van de huidige ongelijk gespreide intramurale voorzieningen naar meer preventie en meer – en meer gevarieerde – lokale voorzieningen voor de eigen inwoners, waaronder meer mogelijkheden voor ambulante ondersteuning. Deze toekomstvisie is door zowel gemeenten als het Rijk omarmd en had en heeft breed maatschappelijk draagvlak.⁶ Onderdeel van het advies van de Commissie Dannenberg betreft de invoering van een objectief verdeelmodel en doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen van de centrumgemeenten naar alle gemeenten.

In 2019 heeft een zogenaamd Expertiseteam MO-BW-BG⁷ van de VNG een advies uitgebracht voor een zorgvuldige (financiële) doordecentralisatie van beschermd wonen teneinde de continuïteit van ondersteuning en zorg te borgen voor inwoners van alle gemeenten. Het Expertiseteam adviseert om tot een objectieve verdeling van de middelen over alle gemeenten te komen. Een dergelijke objectieve verdeling voorziet alleen in middelen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners van de gemeenten. Om deze reden adviseerde het Expertiseteam dat, indien de cliënt in een

³ Voor een goed begrip van dit voorstel zij het volgende over de werking en terminologie van de Wmo 2015 opgemerkt. Er bestaat een onderscheid tussen het begrip «ingezetene» en het begrip «cliënt». Aan een ingezetene van Nederland kan beschermd wonen worden verstrekt. Beschermd wonen kan worden verstrekt nadat door of vanwege de ingezetene bij een gemeente een melding is gedaan. Een melding kan thans nog worden gedaan bij iedere gemeente, immers artikel 1.2.1, onderdeel b, geeft aan dat beschermd wonen wordt verstrekt door het college van de gemeente tot wie een ingezetene van Nederland zich wendt. Een ingezetene door of namens wie een melding is gedaan of aan wie beschermd wonen is verstrekt, wordt in de Wmo 2015 vervolgens aangeduid als «cliënt». Hetzelfde zal mutatis mutandis gelden ten aanzien van het voorstel: een persoon die bij een op grond van het voorgestelde woonplaatscriterium bevoegde gemeente een melding heeft gedaan of aan wie beschermd wonen is verstrekt, wordt aangeduid als cliënt.

⁴ Stb. 2020, 78.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 123–124.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 29 325, nr. 80 e.v.

⁷ <https://vng.nl/brieven/doordecentralisatie-en-nieuw-verdeelmodel-mo-bw-en-bg>.

andere gemeente beschermd gaat wonen dan in de herkomstgemeente, de herkomstgemeente moet meebetalen aan deze voorziening. Het Expertiseteam zag daarvoor twee mogelijkheden: in de vorm van een kostenverrekening tussen gemeenten onderling of door middel van invoering van het woonplaatsbeginsel, zodat voor beschermd wonen de gemeente waar de ingezetene woont verantwoordelijk is, en niet meer de gemeente tot wie de ingezetene zich wendt.

Op basis van een onderzoek door AEF uit 2020 (hierna: onderzoek AEF 2020) is in bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat de tweede mogelijkheid, invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen, de beste oplossing is, hetgeen een wijziging van de Wmo 2015 vergt.⁸ Zoals gezegd strekt het voorstel van wet daartoe.

3. Probleembeschrijving en doelen van het wetsvoorstel

Vanaf de inwerkingtreding van de Wmo 2015 zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor beschermd wonen, maar voeren de centrumgemeenten voor de regiogemeenten het beschermd wonen uit. Het begrip beschermd wonen wordt in de praktijk op verschillende manieren gehanteerd. Beschermd wonen in de zin van de Wmo 2015 is het *«wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving»*. Dit is bedoeld als een intramurale vorm van maatschappelijke ondersteuning waarbij het 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 deze toelichting zal worden gehanteerd – of begeleid wonen genoemd. In de uitvoeringspraktijk wordt losser omgegaan met deze begrippen.

De voorzieningen voor beschermd wonen waren en zijn ongelijk verspreid over regio's en over gemeenten.⁹ Ook indien beschermd wonen door centrumgemeenten in de praktijk in een andere vorm wordt verstrekt, zoals beschermd thuis waar de cliënt zelf huurt en ambulante begeleiding beschikbaar is, is betere spreiding over gemeenten van belang. In een deel van de (centrum)gemeenten is sprake van overcapaciteit aan voorzieningen voor beschermd wonen en beschermd thuis in relatie tot de lokale vraag, in een aantal andere gemeenten zijn relatief weinig of geen voorzieningen voor de eigen inwoners.

In de Wmo 2015 is geregeld dat ingezetenen van Nederland bij alle gemeenten kunnen aankloppen als zij aanspraak willen maken op beschermd wonen. In de praktijk dienen ingezetenen van Nederland veelal een aanvraag in bij de gemeente waar voorzieningen voor beschermd wonen aanwezig zijn. De ongelijke spreiding betekent dat cliënten uit gemeenten waar geen of weinig voorzieningen gevestigd zijn, naar een voorziening in een andere gemeente verhuizen om beschermd te kunnen

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 121.

⁹ Onderzoek AEF 2020, p. 4; *Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen – Onderzoek naar de knelpunten en oplossingsrichtingen*, Significant/Public: Den Haag/Barneveld 2019, p. 6 e.v.; Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 104.

wonen. Zodra cliënten uitstromen uit beschermd wonen, blijven zij vaak in de gemeente wonen waar de voorziening gevestigd is en waar ze vaak een sociaal netwerk hebben opgebouwd. Dat betekent dat die gemeenten niet alleen onevenredige belasting op het gebied van beschermd wonen ervaren, maar – door deze uitstroom – ook ten aanzien van de vaak toch al gespannen lokale (sociale) woningmarkt, (eventuele) uitkeringen en ambulante ondersteuning op grond van de Wmo 2015.

De huidige Wmo 2015 zorgt ervoor dat deze situatie in stand blijft: ingezetenen van Nederland wenden zich voor beschermd wonen veelal tot de gemeenten waar voorzieningen voor beschermd wonen gevestigd zijn en die gemeenten zijn vervolgens verantwoordelijk voor de verstrekking daarvan. De huidige situatie bevat weinig prikkels voor de gemeenten met relatief weinig respectievelijk geen capaciteit op het gebied van beschermd wonen of beschermd thuis om lokaal voor deze doelgroep voorzieningen op te bouwen. Het feit dat thans de middelen op historische basis verdeeld worden – én op regionaal niveau – bestendigt verder de status quo van ongelijke spreiding van voorzieningen voor deze doelgroep. Om te bereiken dat ingezetenen ook in hun eigen omgeving kunnen worden geholpen zijn Rijk en gemeenten voornemens om per 2022 de middelen voor beschermd wonen in een periode van tien jaar door te decentraliseren naar alle gemeenten en het historisch verdeelmodel geleidelijk te vervangen door een objectief verdeelmodel zodat alle gemeenten in staat gesteld worden om te zorgen voor preventie en opbouw van een lokale (gedifferentieerde) voorzieningestructuur.

De huidige wettelijke vormgeving van de landelijke toegankelijkheid in de Wmo 2015, leidt er dan echter naar verwachting nog steeds toe dat de gemeenten met relatief veel voorzieningen voor beschermd wonen in ieder geval de eerste jaren na invoering van het nieuwe verdeelmodel onevenredig worden belast met ingezetenen die daar hun behoefte aan beschermd wonen kenbaar maken en afkomstig zijn uit andere gemeenten, terwijl gemeenten in het kader van het objectief verdeelmodel alleen middelen voor beschermd wonen ontvangen voor de eigen inwoners. Het gevolg daarvan is dat, aldus het onderzoek AEF 2020, indien een gemeente wordt belast met (veel) cliënten afkomstig uit andere gemeenten, zij een groot financieel risico loopt. Zonder vorm van kostenverrekening i.c. de invoering van het woonplaatsbeginsel wordt de transformatie conform de toekomstvisie «Van beschermd wonen naar een beschermd thuis» ernstig bemoeilijkt.

Uit onderzoek van Significant (verder: onderzoek Significant 2018) naar de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang blijkt daarnaast dat in de uitvoeringspraktijk een knelpunt is 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.¹⁰

Op grond van de huidige wettelijke vormgeving van de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen bestaat er voor een gemeente dus een financieel belang om een plek in een andere gemeente meer geschikt te achten. Deze perverse prikkel kan leiden tot vertraging bij het verstrekken van de voorziening.

De doelen van het invoeren van het woonplaatsbeginsel zijn de volgende:

¹⁰ Onderzoek externe in- en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang, Significant/Ape: Den Haag/Barneveld 2018, p. 33–34; Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 325, nr. 95.

- Ervoor zorgen dat de gemeente waar iemand zijn woonadres in de zin van het wetsvoorstel heeft, verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, ook wanneer een inwoner in een instelling in een andere gemeente beschermd gaat wonen.
- Hiermee ervoor zorgen dat alle gemeenten een prikkel hebben voor het realiseren van een transformatie naar meer preventie en meer – en meer gevarieerde – lokale voorzieningen voor de eigen inwoners, in lijn met de toekomstvisie 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. Op die manier kan de burger in een zo vroeg mogelijk stadium en zo veel mogelijk thuis of in de eigen woonplaats worden ondersteund.
- Hiermee wordt naar verwachting ook een onevenredige financiële belasting van gemeenten met relatief veel beschermd wonen-voorzieningen voorkomen.
- Basisprincipe 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 gemeente zijn waar de cliënt zijn woonadres heeft als in een andere gemeente. Dit wordt uiteraard altijd in overleg met de cliënt bepaald.

4. Instrumentkeuze, overwogen varianten en gehanteerde criteria

In het onderzoek AEF 2020 zijn twee hoofdscenario's uitgewerkt: kostenverrekening tussen gemeenten en de invoering van het woonplaatsbeginsel. Beide scenario's leiden ertoe dat de woonplaatsgemeente meebetaalt aan het beschermd wonen van de cliënt; bij het woonplaatsbeginsel wordt daarnaast de verantwoordelijkheid voor het beschermd wonen bij de gemeente gelegd waar de cliënt woont. Beide scenario's zijn op een aantal criteria beoordeeld: de prikkel voor het vormgeven van lokale ondersteuning, de borging van de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen, de heldere juridische verantwoordelijkheid, de (uitvoerings-)consequenties voor gemeenten, aanbieders en ingezetenen, de juridische consequenties, de financiële consequenties voor gemeenten met veel beschermd wonen-voorzieningen, de *moral hazard* (zoals het risico van afschuifgedrag tussen gemeenten) en de verhouding tot het nieuwe verdeelmodel beschermd wonen.

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. Op de meeste criteria scoort daarnaast het woonplaatsbeginsel beter dan kostenverrekening. Het wettelijk regelen van een kostenverrekening tussen gemeenten stuit bovendien 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.

In de eerste helft van 2022 zijn nogmaals een aantal aandachtspunten en risico's van de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis onderzocht en zijn ook alternatieve scenario's voor het bereiken van de transitie uitgewerkt en getoetst.

Bestuurlijk is daarbij door Rijk en gemeenten vastgesteld¹¹ dat op de reeds ingeslagen weg van doordecentralisatie van beschermd wonen moet worden doorgegaan, op basis van de voorgenomen geleidelijke invoering van een objectief verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel. Daarbij is ook de afspraak gemaakt om de samenwerking tussen gemeenten met betrekking tot de inkoop van beschermd wonen nader wettelijk te regelen.

5. Onderliggende beleidstheorie en randvoorwaarden

Uitgangspunt van de Wmo 2015 is de overheidsverantwoordelijkheid voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie zo dicht mogelijk bij de burger te beleggen, namelijk op het gemeentelijk niveau. Met de Wmo 2015 wordt door de gemeente de zelfredzaamheid en participatie van haar inwoners bevorderd opdat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven, waarbij het eigen sociale netwerk zoveel mogelijk behouden kan blijven en ook een positieve rol kan spelen bij het herstel van de cliënt. Specifiek voor beschermd wonen (en maatschappelijke opvang) is met het oog op de landelijke toegankelijkheid thans geregeld dat ingezetenen van Nederland zich voor beschermd wonen tot elke gemeente kunnen wenden. De huidige wetgeving rond landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen leidt ertoe dat de gemeente alleen verantwoordelijk is voor de ingezetenen van Nederland die zich tot die gemeente wenden (respectievelijk de ingezetenen waarover overeenstemming met andere gemeenten wordt bereikt wie de verantwoordelijkheid op zich neemt). In combinatie met de historisch gegroeide ongelijke spreiding van plekken voor beschermd wonen is in de praktijk de inzet van gemeenten met betrekking tot beschermd wonen variërend van gering tot zeer groot.

Met dit wetsvoorstel wordt – in combinatie met de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten en de invoering van het objectief verdeelmodel – het algemene uitgangspunt van de Wmo 2015, namelijk dat de gemeente verantwoordelijk is voor de eigen inwoners, ook van toepassing voor de inwoners die behoefte hebben aan beschermd wonen. De verantwoordelijkheid voor beschermd wonen is immers de verantwoordelijkheid van alle gemeenten, en dit wetsvoorstel is het sluitstuk om te bereiken dat alle gemeenten zorgen voor een passende lokale ondersteuningsinfrastructuur voor de betreffende doelgroep.

Van belang is dat er voldoende woonruimte, waaronder sociale huurwoningen en andere woonvormen, beschikbaar moet zijn. Dat geldt ook al in de huidige situatie 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 aandachtsgroepen.

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

¹¹ Bij brief van 12 oktober 2022 is de Tweede Kamer over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg geïnformeerd (Kamerstukken II, 2022/23, 29 325, nr. 137).

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. Afbouw van het aantal plekken in beschermd wonen-instellingen moet gelijk oplopen met de beschikbaarheid van voldoende woningen.

Een belangrijke maatregel in dit verband is de voorgenomen introductie door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van een wettelijk verplichte urgentieregeling voor alle gemeenten, ongeacht de schaarste aan huisvesting. Deze wijziging van de Huisvestingswet 2014 zal deel uitmaken van het wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting.

Gemeenten krijgen met de wijziging van de Huisvestingswet 2014 de wettelijke verplichting om een urgentieregeling (in de vorm van een huisvestingsverordening) op te stellen waarmee zij op basis van urgentie woningen gaan toewijzen aan daartoe gedefinieerde groepen mensen, waaronder mensen die een instelling voor beschermd wonen verlaten. Gemeenten houden daarbij de vrijheid om andere groepen toe te voegen aan hun verordening. Tevens stellen gemeenten na inwerkingtreding van het wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting integrale woonzorgvisies op, als onderdeel van het gemeentelijk woonprogramma. Het doel van het woonprogramma is de verdere uitwerking van de visie op hoofdlijnen op het woonbeleid. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen (gedetailleerde) eisen worden gesteld aan de op te stellen woonprogramma's. Het woonprogramma maakt onder meer helder wat mensen uit aandachtsgroepen nodig hebben, zowel aan huisvesting als aan brede ondersteuning. Gemeenten hebben reeds de verplichting een Wmo-beleidsplan op te stellen. De inhoud van het Wmo-beleidsplan wordt gekoppeld aan het woonprogramma. Gemeenten moeten in hun woonprogramma meenemen bij welke van de aandachtsgroepen en ouderen zorg, begeleiding en ondersteuning nodig is, om welke zorg en ondersteuning het gaat en welke verbinding hier gelegd kan worden met het Wmo-beleidsplan en onderliggende afspraken. Het woonprogramma vormt de basis voor gemeenten om op lokaal niveau bindende wederkerige afspraken te maken met partijen in het woon-, zorg- en sociaal domein over de prestaties die geleverd moeten worden om aan de woon- en zorgbehoeften te voldoen. Deze aanpak spoort goed met de beoogde doordecentralisatie van beschermd wonen naar alle gemeenten.

Krapte op de woningmarkt kan 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. Verder kunnen de doordecentralisatie en de invoering van het woonplaatsbeginsel 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 zorgen voor geschikte woonruimte voor de doelgroep, maar dat alle gemeenten zich daarvoor gaan inspannen.

De Commissie Dannenberg heeft in 2016 een aantal condities genoemd voor sociale inclusie voor mensen met psychische en psychosociale problemen, waaronder de beschikbaarheid van geschikte woningen. Deze Commissie heeft eveneens gesteld dat voor het realiseren van de condities voor sociale inclusie veel tijd nodig is en noemde daarbij een periode van vijftien jaar. In de visie van de Commissie Dannenberg is het dus niet zo dat eerst alle voorwaarden voor sociale inclusie vervuld

moeten zijn alvorens gestart kan worden met de doordecentralisatie van beschermd wonen. De Commissie is juist voorstander van een stap-voor-stap-aanpak om gaandeweg de doelstelling van sociale inclusie te bereiken en bepleitte in 2016 om zo snel mogelijk te starten met de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis.

Indien er nog onvoldoende sociale (huur)woningen voor deze doelgroep in bepaalde gemeenten zijn, kunnen deze gemeenten en de aanbieders desgewenst nadere afspraken maken over het langer doorexploiteren van de huidige voorzieningen voor beschermd wonen, zodat de continuïteit van de ondersteuning gewaarborgd blijft. Het feit dat er tekorten zijn op de woningmarkt is geen reden niet te starten met de doordecentralisatie. Ook – of misschien wel juist – bij een problematische woningmarkt is het des te belangrijker om prikkels in te bouwen voor meer lokale inzet op preventie en op beschermd thuis, in het bijzonder als de cliënt daarmee – met passende ondersteuning – in de eigen woning kan blijven wonen. Dat bespoedigt naar verwachting het herstel en voorkomt dat de cliënt – na ontslag uit beschermd wonen – weer op zoek moet naar een woning, zo mogelijk dichtbij zijn sociale netwerk, hetgeen bij de huidige krappe woningmarkt extra lastig is.

In het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap (hierna: NvO)¹² hebben gemeenten een zogenaamde overlegbepaling 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, 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.

Een tweede belangrijk aandachtspunt en randvoorwaarde is het opbouwen van lokale en regionale expertise als het gaat om beschermd wonen. Gemeenten maken, zoals gesteld, samenwerkingsafspraken in het kader van de NvO. De samenwerking tussen gemeenten is tevens gericht op de opbouw van gemeentelijke en regionale expertise in het kader van de uitvoering van beschermd wonen en de transitie naar een beschermd thuis. In de voortgangsrapportage van 16 december 2021¹³ is toegelicht hoe gemeenten daarbij worden ondersteund.

6. Landelijke toegankelijkheid beschermd wonen

Het belang van landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen dient onverlet te blijven, maar niet op dezelfde wijze als dat nu is geregeld, namelijk dat een ingezetene van Nederland zich tot een gemeente naar keuze kan wenden en die gemeente dan verantwoordelijk is voor beschermd wonen. Dit systeem heeft zoals gezegd een niet bedoeld en ongewenst bijeffect, namelijk dat gemeenten een beperkte prikkel ervaren om te zorgen voor preventie en lokale beschermd wonen-voorzieningen. De ongelijke spreiding van voorzieningen beschermd wonen blijft daarmee in stand en daarmee wordt de feitelijke toegankelijkheid van beschermd wonen beperkt. In de uitvoeringspraktijk krijgt thans de landelijke toegankelijkheid vorm door middel van een onderzoek waarin de gemeente nagaat wat de beste «beschermd wonen-plek» voor de cliënt

¹² Zie resolutie Norm voor opdrachtgeverschap, pag. 7: <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>.

¹³ Kamerstukken II, 2021/2022, 29 325, nr. 130.

is om te herstellen, met inachtneming van de wens van de cliënt. 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.

Dat na elke melding, zoals ook nu reeds praktijk is, een zorgvuldig onderzoek moet plaatsvinden naar een passende vorm van ondersteuning, ligt al vast in de Wmo 2015 en behoeft geen nadere regelgeving.¹⁴ Wel zij er in dit kader nogmaals nadrukkelijk op gewezen dat, waar voor de meeste Wmo-voorzieningen het evident is dat de ondersteuning plaatsvindt in de woonplaats, bij beschermd wonen tevens door de gemeente moet worden onderzocht wat de beste plek is voor de cliënt om te herstellen. Voor een aanzienlijk aantal gevallen zal dat vermoedelijk de woonplaats zijn. Naarmate de transformatie van beschermd wonen vordert en steeds meer gemeenten beschikken over (voldoende, passende) lokale voorzieningen, zullen cliënten naar verwachting steeds vaker ook in de eigen woongemeente terecht kunnen. Bij een aantal cliënten zal evenwel de beste oplossing een plek in een instelling voor beschermd wonen zijn in een andere gemeente dan de gemeente van het woonadres. Factoren die daarbij een rol spelen zijn onder meer de wens en motivatie van de cliënt en het sociaal netwerk van de cliënt. Verder zijn er soms contra-indicaties voor de cliënt om te herstellen in de gemeente van zijn woonadres, bijvoorbeeld als een cliënt zich wil ontworstelen aan een crimineel of door drugsgebruik gekenmerkt sociaal netwerk.

Het in het onderzoek Significant 2018 gesignaleerde probleem dat discussies tussen (centrum)gemeenten over welke plek de meeste kans biedt op herstel thans mede kunnen worden gevoerd op basis van financiële belangen van gemeenten, omdat binnen het huidige regime de gemeente betaalt die het beschermd wonen biedt, is als gevolg van de voorgestelde wetswijziging in beginsel niet meer aan de orde.

Op grond van het voorstel wordt immers wettelijk vastgelegd welke gemeente de (financiële) verantwoordelijkheid draagt voor de cliënt, ongeacht waar het beschermd wonen feitelijk plaatsvindt. Het bepalen van de beste plek voor herstel wordt daardoor niet langer belast door het vraagstuk wie betaalt. De verwachting is dat, als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel gecombineerd met de gefaseerde doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten, de keuzemogelijkheden voor de cliënt geleidelijk toenemen en dat de cliënt in toenemende mate beschermd kan gaan wonen op de plek waar de kans op herstel het grootst is. Uiteraard betekent dit niet dat in alle gemeenten dezelfde variëteit aan voorzieningen mogelijk is. Dat geldt met name voor specialistische voorzieningen. Bij de gemeenten met relatief lage inwonertallen zal naar verwachting ook niet altijd de schaal aanwezig zijn voor een klassieke beschermd wonen-voorziening. In dat geval kan in samenwerking met andere gemeenten wel worden voorzien in een voorziening zo dicht mogelijk bij het woonadres van de cliënt. Naast het feit dat de gemeente in het onderzoek zal nagaan wat de beste plek voor herstel voor de betreffende cliënt is, dient deze ook in de beschikking te worden vastgelegd. Dat vormt vervolgens voor de gemeente het uitgangspunt voor de toewijzing van een passende plek aan de cliënt.

¹⁴ Artikel 2.3.2 van de Wmo 2015.

Ter facilitering van gemeenten zal een handreiking¹⁵ worden opgesteld over het woonplaatsbeginsel en het, in het kader van de toegang tot beschermd wonen, uit te voeren zorgvuldig onderzoek. Verder zal in de voorgenomen evaluatie van het nieuw objectief verdeelmodel voor beschermd wonen mede worden geëvalueerd of cliënten inderdaad zoveel mogelijk beschermd kunnen gaan wonen daar waar de kans op herstel het grootst is respectievelijk welke belemmeringen er mogelijk optreden.

7. Werking van het woonplaatsbeginsel

7.1 Hoofdregel: woonadres

Op grond van de huidige Wmo 2015 wordt – kort gezegd – aan een ingezetene van Nederland beschermd wonen verstrekt door de gemeente tot wie de ingezetene zich wendt.¹⁶ Op grond van dit wetsvoorstel wordt voor de verstrekking van beschermd wonen primair verantwoordelijk de gemeente waar de ingezetene zijn woonadres heeft (hiermee wordt het woonplaatsbeginsel bedoeld). Het gaat daarbij om het woonadres in de zin van de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BRP). Op grond van de Wet BRP moeten burgers die volgens die wet als ingezetene worden beschouwd, met een adres in een gemeente in de basisregistratie personen zijn ingeschreven.¹⁷ Het woonadres is een zogenaamd authentiek gegeven in de zin van de Wet BRP.¹⁸ Dit betekent dat het bestuursorgaan (i.c. de gemeente) bij de vervulling van zijn taak van dit gegeven uitgaat. Het voorstel stelt geen aanpassing van of uitzondering op het begrip «woonadres» voor, maar hanteert deze als hoofdregel. 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 de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het beschermd wonen vastgesteld. Er ontstaat geen wettelijke koppeling tussen die gemeentelijke verantwoordelijkheid en de basisregistratie personen. De basisregistratie personen zoals bedoeld in de Wet BRP blijft ongewijzigd. Dit voorkomt extra complexiteit binnen het systeem.

Nadat duidelijk is welke gemeente gehouden is het beschermd wonen te verstrekken, kan bij deze gemeente een melding worden gedaan ten behoeve van beschermd wonen en volgt het reguliere Wmo-proces.¹⁹ Dit betekent dat de gemeente onderzoek verricht naar de behoefte aan beschermd wonen (onderzoeksfase). Na afronding van het onderzoek, kan beschermd wonen worden aangevraagd (aanvraagfase). Op basis van de

¹⁵ De handreiking is in concept gereed en zal in een later stadium worden geactualiseerd (<https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/concept-handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf>).

¹⁶ Artikel 1.2.1, aanhef, en onderdeel b, van de Wmo 2015.

¹⁷ In artikel 1.1, onderdeel o, subonderdeel 1, van de Wet BRP is bepaald dat het woonadres het adres is waar de betrokkene woont, of, indien sprake is van wonen op meer dan één adres, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten. In artikel 1.1, onderdeel o, subonderdeel 2, van de Wet BRP is bepaald dat als een betrokkene geen adres heeft als bedoeld in sub 1, dat het dan gaat om het adres waar de betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

¹⁸ Artikelen 1.6, 1.7, eerste lid, en 2.69, eerste lid onderdeel a ten vierde, van de Wet BRP, in verbinding met artikel 2 en bijlage 1 van het Besluit basisregistratie personen.

¹⁹ De vaststelling van de verantwoordelijke gemeente en de gemeente waar de melding kan worden gedaan, vallen in de praktijk doorgaans samen. In juridisch opzicht is echter sprake van te onderscheiden procedures. Uit de Wmo 2015 volgt immers dat alleen bij een gemeente die verantwoordelijk is voor het verstrekken van maatschappelijke ondersteuning, een melding kan worden gedaan.

aanvraag besluit de gemeente over het verstrekken van beschermd wonen.²⁰

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. De ingezetene van Nederland wordt hierover geïnformeerd. Voor schriftelijke meldingen geldt dit reeds op grond van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Voor mondelinge meldingen wordt voormeld artikel van overeenkomstige toepassing verklaard, zie hiertoe verder onder artikel I, onderdeel D, van de artikelsgewijze toelichting.

7.2 Uitzonderingen op de hoofdregel

In een aantal omstandigheden is het wenselijk om op het woonplaatsbeginsel een uitzondering te maken. De gemeente tot welke de ingezetene zich heeft gewend voor beschermd wonen, gaat na of van een uitzonderingssituatie sprake is. Dit doet de gemeente met behulp van de basisregistratie personen en aan de hand van feiten en omstandigheden, waaronder inlichtingen van de ingezetene. De uitzonderingen worden hieronder toegelicht en komen ook in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C, aan de orde.

7.2.1 De ingezetene heeft recentelijk beschermd gewoond
Het wetsvoorstel regelt ten eerste dat een gemeente die eerder beschermd wonen heeft verstrekt, ook verantwoordelijk is voor een nieuwe verstrekking van beschermd wonen, indien het eerdere beschermd wonen minder dan twaalf maanden voor de nieuwe behoefte aan beschermd wonen is geëindigd. Hiermee wordt bereikt dat ingezetenen die – kort gezegd – een terugval hebben, in het belang van de continuïteit van de ondersteuning, bij dezelfde gemeente terecht kunnen. Het vormt indirect ook een prikkel voor gemeenten om te zorgen voor een kwalitatief goed beschermd wonen-aanbod waarbij de ondersteuning pas wordt afgeschaald als de cliënt daar gereed voor is.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat deze uitzondering ook geldt voor cliënten van wie de beschikking voor beschermd wonen voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is afgegeven en na inwerkingtreding eindigt. Zij hebben dus de garantie dat bij een vervolgaanvraag (binnen twaalf maanden na beëindiging van de beschikking) dezelfde gemeente verantwoordelijk blijft voor het beschermd wonen. Deze uitzondering geldt ook ten aanzien van een melding, aanvraag, bezwaar of beroep dat is gedaan c.q. ingesteld voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

7.2.2 De ingezetene heeft zijn woonadres in een instelling
Het wetsvoorstel regelt voorts dat voor een ingezetene die, op het moment van het kenbaar maken van de behoefte aan beschermd wonen, zijn woonadres heeft in een bij ministeriële regeling aangewezen instelling, de gemeente waaraan hij onmiddellijk voorafgaand aan dit verblijf zijn woonadres had, verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. In de ministeriële regeling is het de bedoeling om instellingen aan te wijzen waarbij het verblijf niet het karakter van een woonplaats heeft (denk hierbij aan gezondheidszorginstellingen en penitentiaire instellingen). Deze instellingen worden bij ministeriële regeling aangewezen omdat in samenspraak met het veld wordt gezien welke instellingen voornoemd karakter hebben. Bovendien zijn deze

²⁰ Artikelen 2.3.2 en 2.3.5 van de Wmo 2015.

instellingen geconcentreerd in een beperkt aantal gemeenten, hetgeen ertoe leidt dat zonder voorliggende wetswijziging deze gemeenten naar verwachting onevenredig worden belast qua beroep op beschermd wonen.

7.2.3 De ingezetene heeft geen woonadres

Het wetsvoorstel regelt tot slot dat voor een ingezetene die, op het moment van de melding bij een gemeente, geen woonadres heeft, voor beschermd wonen de gemeente verantwoordelijk is waar hij in de afgelopen vijf jaren laatstelijk zijn woonadres heeft gehad. Heeft de ingezetene in de afgelopen vijf jaren – gerekend vanaf de eerste melding bij een gemeente – geen woonadres gehad (bijvoorbeeld bij langdurig dak- en thuislozen), dan is de gemeente tot wie de ingezetene zich wendt, verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen.

Omdat naar verwachting ingezetenen zonder woonadres als bovenbedoeld – zeker in de begintijd van de transformatie van beschermd wonen – mogelijk vooral zullen aankloppen bij gemeenten met veel capaciteit op het gebied van beschermd wonen, zou dat kunnen betekenen dat deze gemeenten onevenredig worden belast. Bestuurlijk is tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en de VNG afgesproken dat deze gemeenten daarvoor zullen worden gecompenseerd, via een aanvulling op het nieuwe objectieve verdeelmodel. De aanvulling voor deze gemeenten wordt gefinancierd vanuit het bestaande macrobudget voor beschermd wonen.

7.3. Waarborgen voor goede verantwoordelijkheidstoedeling beschermd wonen

Waarborgen voor de cliënt

Ook binnen de hierboven beschreven verantwoordelijkheidssystematiek, op basis waarvan een ingezetene van Nederland zich niet langer tot een gemeente naar keuze kan wenden maar zich dient te wenden tot de gemeente die op grond van het hierboven voorgestelde wettelijk systeem verantwoordelijk is, is van belang dat onverwijld kan worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het beschermd wonen zodat benodigde zorg tijdig kan worden verstrekt. Dit voorstel kent daarom diverse waarborgen om te komen tot een snelle en eenduidige verantwoordelijkheidstoedeling voor beschermd wonen.

Het voorgestelde woonplaatsbeginsel en de daarop geldende uitzonderingen zullen worden uitgewerkt in een praktische Handreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen.²¹ 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.²² 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

²¹ Op 15 december 2021 is door de VNG een concept-handreiking en -routekaart ter beschikking gesteld aan gemeenten die in een later stadium zal worden geactualiseerd. Vindplaats: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/concept-handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf>; <https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/routekaart-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf>.

²² Artikel 2:3 Awb, en artikel 2.3.2, eerste lid, Wmo 2015.

gevallen duidelijk kon worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Bij die praktijktoets hebben praktijkdeskundigen 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.

Daarnaast wordt voorgesteld de doorzendplicht uit artikel 2:3 van de 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. Deze bevoegde gemeente zal de melding dan binnen zes weken dienen te beoordelen. Zie ook paragraaf 7.1 van dit algemeen deel van de memorie van toelichting en artikel I, onderdeel D, van het artikelsgewijze deel.

In het geval de cliënt toch te maken krijgt 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, geldt dat een deel van die voorzieningen voor een cliënt met beschermd wonen veelal al onderdeel uitmaakt van de voorziening 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 NvO²³ op grond waarvan gemeenten voorafgaand aan plaatsing in beschermd wonen overleg voeren, mede met het oog op eventuele andere gemeentelijke voorzieningen waaraan de cliënt behoefte heeft.²⁴ 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 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 wetsvoorstel naar verwachting op termijn steeds meer lokaal aanbod aan beschermd wonen c.q. beschermd thuis zal zijn.

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 concept handreiking 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

²³ Zie resolutie Norm voor opdrachtgeverschap, pag. 7: <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>.

²⁴ 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 beschermd wonen opgenomen (pp. 25 t/m 28). Vindplaats: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/concept-handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf>.

om te acteren op veiligheidsrisico's (o.a. contact met politie, veiligheidshuis, gemeentelijk buurtwerk).

Mocht ondanks 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 maatschappelijke opvang. Naast gemeenten kunnen ook aanbieders zich wenden tot deze geschillencommissie, als zij er niet uitkomen met de betreffende gemeente(n).²⁵ 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.

7.4 Gemeentelijke samenwerking

7.4.1 Waarborgen voor benodigde samenwerking tussen gemeenten
De Wmo 2015 geeft nu aan elke individuele gemeente de opdracht om maatschappelijke ondersteuning aan te bieden.

Het is aan gemeenten om daarbij de samenwerking aan te gaan met buurgemeenten en te bepalen in welke vorm zij dat doen. Per situatie kan het verschillen of samenwerking aangewezen is, of niet.

Met sturing vanuit het Rijk op dit punt dient terughoudend te worden omgegaan. Het uitgangspunt is namelijk dat bovengemeentelijke samenwerking in beginsel een vrijwillige keuze is. Bij vrijwillige samenwerking kan de gemeenteraad zich uitspreken over de wenselijkheid van samenwerking, maar bij door het Rijk opgelegde samenwerking kan dat niet en dat beperkt de rol van de gemeenteraad. De Wmo 2015 regelt dat in bepaalde gevallen samenwerking gewenst is. Artikel 2.6.1 Wmo 2015 regelt namelijk dat colleges met elkaar samenwerken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet aangewezen is. Dit wetsartikel was ingegeven vanwege het feit dat bepaalde voorzieningen niet in iedere gemeente aanwezig hoeven te zijn, maar dat, gelet op de wettelijke opdracht om deze voorzieningen beschikbaar te hebben voor ingezetenen, ten aanzien van deze voorzieningen samenwerking wel aangewezen is. Volgens de memorie van toelichting bij het huidige wetsartikel kan die samenwerking in ieder geval aan de orde zijn voor opvang en beschermd wonen.

Op grond van genoemd huidig wetsartikel kunnen bij algemene maatregel van bestuur (hierna ook: AMvB), bij wijze van «stok achter de deur», voorts gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges met het oog op de samenhangende uitvoering van de aan de colleges en de gemeenteraden bij of krachtens de Wmo 2015 en andere wetten opgedragen taken samenwerken, uitsluitend indien de noodzakelijke samenwerking in

²⁵ <https://vng.nl/artikelen/commissie-geschillen-landelijke-toegankelijkheid-beschermd-wonen-en-maatschappelijke-opvang>.

deze gebieden ontbreekt en nadat de Minister van VWS op overeenstemming gericht overleg heeft gevoerd met de betrokken colleges. De voordracht voor een dergelijke AMvB komt tot stand in overeenstemming met de Minister van BZK. In de toelichting bij het wetsartikel is aangegeven dat gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen zelf deze samenwerking te organiseren op de onderwerpen waarvoor dit nodig is. Deze bepaling heeft op de hele Wmo 2015 betrekking, niet exclusief op beschermd wonen. Dat in de Wmo 2015 is opgenomen dat bij AMvB gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen gemeenten verplicht zijn samen te werken, houdt mede verband met de bestuurlijke afspraak tussen Rijk en gemeenten over de centrumgemeenteconstructie voor beschermd wonen. Van deze aanwijzingsbevoegdheid bij AMvB is nimmer gebruik gemaakt. Rond beschermd wonen werd vanaf 2015 samengewerkt in 43 regio's.

De door de Commissie Dannenberg bepleite transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis moet ertoe leiden dat mensen met psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in hun eigen gemeente of wijk, en zo mogelijk zelfs thuis, passende ondersteuning krijgen. Gemeenten krijgen met de doordecentralisatie van (midden voor) beschermd wonen naar alle gemeenten de mogelijkheid om op gemeentelijk niveau de beste afweging te maken om te zorgen voor passende ondersteuning van inwoners. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om Wmo-voorzieningen als begeleiding maar ook om de samenhang met de andere voorzieningen in het sociaal domein en breder in het gemeentelijk domein (zoals wonen). Individueel en lokaal maatwerk voor de cliënt vereist dat de gemeente over voldoende beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden beschikt om daar invulling aan te geven.

Voor de cliënten blijft daarnaast belangrijk dat, naast beschermd thuis, indien nodig ook beschermd wonen voor cliënten uit alle gemeenten regionaal of bovenregionaal voldoende beschikbaar blijft. De Commissie Dannenberg heeft nadrukkelijk gewezen op het belang van samenwerking tussen gemeenten, mede gelet op het feit dat beschermd wonen – vanwege de vereiste schaal – niet in alle individuele gemeenten kan worden gerealiseerd.

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.

De hieronder 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.

7.4.2 Nadere wettelijke verankering samenwerking tussen gemeenten
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 de verplichting om bij beschermd wonen samen te werken. Ten tweede een 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, regelen dat bij AMvB vormen van beschermd wonen kunnen worden aangewezen die colleges verplicht gezamenlijk moeten inkopen. Bij die AMvB kunnen tevens gebieden worden aangewezen waarbinnen gemeenten die vormen van beschermd wonen gezamenlijk inkopen.

Het voorgestelde artikel 2.6.1, derde lid, van de Wmo 2015 legt allereerst vast dat colleges samenwerken met betrekking tot beschermd wonen. De nadruk ligt niet op de samenwerking in centrumgemeenten, maar de samenwerking in relatie tot de in de voorgaande paragraaf geschetste transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis die de Commissie Dannenberg voorstaat:

- Samenwerken draagt bij aan een goede beschikbaarheid van beschermd wonen voor de cliënt, kan de administratieve lasten voor aanbieders beperken en kan bijdragen aan een verantwoorde ontwikkeling van het zorglandschap. Het vastleggen van de verplichting in de wet is ook een ondersteuning van de inspanning van gemeenten in het kader van de NvO om tot goede en duurzame samenwerkingsafspraken te komen.
- De samenwerking is ook van belang in verband met de opbouw van benodigde deskundigheid en versterking van de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat daarbij om aspecten zoals visie, beleid, inkoop, toegang en contractmanagement. Gelet op de doelgroep vereist dit specifieke kennis en expertise. Bij de toegang tot beschermd wonen is enerzijds de juiste expertise met betrekking tot de doelgroep, anderzijds kennis over de lokale ondersteuningsmogelijkheden en context van belang. Een deel van de gemeenten kiest ervoor de regionale toegang te handhaven terwijl geleidelijk meer gemeenten samenwerkingsafspraken maken over een meer hybride vorm of een lokale toegang. Regio's die ervoor kiezen de toegang lokaal te organiseren, zorgen doorgaans voor een vorm van achtervang door het inrichten van een expertteam bij de centrumgemeente zodat de combinatie van expertise én kennis van de lokale context is verzekerd.
- De samenwerking is vormvrij, zowel als het gaat om de wijze van samenwerking (organisatievorm) als wat betreft de onderwerpen waarop wordt samengewerkt. Deze kan door gemeenten zelf worden ingevuld, afhankelijk van de lokale en regionale situatie en de behoeften van cliënten. De gemeente heeft beleidsvrijheid om deze voorzieningen verder te ontwikkelen voor de ingezetenen. Denk aan de al genoemde specialistische voorzieningen die een zekere schaal-grootte behoeven om in stand gehouden te worden.

Zowel in de uitvoeringstoets van de VNG²⁶ als in het onderzoek AEF 2020 naar de aandachtspunten en risico's bij de doordecentralisatie²⁷ 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 gezamenlijke inkoop wordt met het voorgestelde artikel 2.6.1, derde lid, Wmo 2015 nader geregeld. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid bij gemeenten neergelegd om te beoordelen wanneer voor bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijke inkoop – gelet op de beschikbaarheid van beschermd wonen – aangewezen is. Vertrekpunt van de transitie is een situatie waarin bij de inkoop al zeven jaar relatief goed regionaal wordt samengewerkt. In de voorgestelde bepaling wordt met het inkopen van beschermd wonen (bij aanbieders) bedoeld: zowel het uitzetten van overheidsopdrachten als het subsidiëren van deze ondersteuning.

²⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 29 325, nr. 125.

²⁷ Bijlage bij brief van 12 oktober 2022 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 29 325, nr. 137.

Als de beschikbaarheid van (vormen van) beschermd wonen in gevaar komt, is verplichte samenwerking voor die vormen van beschermd wonen noodzakelijk. Het is in dat geval noodzakelijk dat colleges gezamenlijk voorzieningen voor beschermd wonen inkopen bij de aanbieders.²⁸ Met name bij schaarse specialistische vormen van beschermd wonen zorgt dergelijke gecoördineerde inkoop dat betreffende aanbieders tijdig weten welk volume aan beschermd wonen zal worden ingekocht zodat de continuïteit van dit beschermd wonen kan worden geborgd. De verwachting is dat dit bij alle gemeenten speelt. Dat betekent dat daarmee altijd één aanspreekpunt voor de aanbieder(s) wordt gecreëerd van waaruit die betreffende vorm(en) van beschermd wonen wordt c.q. worden ingekocht. Dat kan bijvoorbeeld één gemeente zijn die namens andere gemeenten inkoopt of de instelling van een inkoopbureau dat gemandateerd door gemeenten de inkoop bij de aanbieders verzorgt. Dat leidt ook voor die vormen van beschermd wonen, waar verplicht gezamenlijk moet worden ingekocht, tot beperking van uitvoeringslasten voor aanbieders en gemeenten. De verplichte gezamenlijke inkoop geldt dus niet voor (vormen van) beschermd wonen waar de beschikbaarheid van beschermd wonen niet in het geding is. Daarbij zal de VNG, met het oog op de beperking van administratieve lasten, landelijke contractstandaarden voor (alle vormen van) beschermd wonen ontwikkelen en borgen.

De organisatie en het aanbod van (gespecialiseerde vormen van) beschermd wonen verschilt per gemeente en per regio. Bovendien is het veld in ontwikkeling zodat er nieuwe vormen van beschermd wonen bij kunnen komen en andere afgebouwd worden. Of bij een bepaalde vorm van beschermd wonen de beschikbaarheid in het gedrang kan komen, kan verschillen per gemeente of regio. In 2020 is in opdracht van mijn ambtsvoorganger een onderzoek verricht naar vormen van gespecialiseerd beschermd wonen.²⁹ Gemeenten kunnen de bevindingen uit dit onderzoek gebruiken bij de beoordeling van de vraag of in de betreffende gemeente of regio de beschikbaarheid van vormen van beschermd wonen in het geding is.

De voorgestelde bepaling geeft de bewindspersoon van VWS de gelegenheid om, indien de beschikbaarheid van (vormen van) beschermd wonen in het geding is of daadwerkelijk al onvoldoende is, met de betreffende gemeente(n) het gesprek aan te gaan. Dit kan ook een aanknopingspunt voor de gemeenteraad zijn voor een gesprek (artikel 2.5.3 Wmo 2015). Deze bepaling helpt te voorkomen dat een zwaardere stap nodig is.

Tot slot wordt in het voorgestelde artikel 2.6.1, derde lid, Wmo 2015 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. Op voorhand wordt niet uitgegaan van het wegvallen van specifieke (specialistische en schaarse) voorzieningen. Het uitgangspunt blijft beleidsvrijheid voor gemeenten. Het is een middel voor het Rijk om – als stok achter de deur – maatregelen te kunnen nemen.

²⁸ Een hulpmiddel dat inzicht geeft in specialistische vormen van beschermd wonen is het volgende onderzoek: »Een passende plek voor een specifieke behoefte« (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 126). Voorbeelden van cliënten die een specialistische vorm van beschermd wonen behoeven: cliënten met psychische problematiek en een GHB-verslaving, cliënten met psychische problematiek en een veiligheidsrisico en (jonge) ouders/gezinnen met psychische problematiek.

²⁹ Bijlage bij brief van 18 december 2021 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 126).

Hierbij past terughoudendheid. Vaststelling van een AMvB 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. Alleen als in een aanzienlijk aantal gemeenten de beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen onvoldoende blijkt te zijn en daar door de gemeenten geen adequate oplossing voor wordt gerealiseerd, zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. De AMvB geldt dan ten aanzien van alle gemeenten. Voor de duidelijkheid: de verplichting richt zich op de beschikbaarheid en continuïteit van vormen van beschermd wonen voor de cliënten en niet op de continuïteit van de aanbieder aan zich. De mogelijkheid tot het vaststellen van een AMvB richt zich evenmin op de kwantitatieve beschikbaarheid van plekken voor beschermd wonen in casu het zich voordoen van wachtlijsten. Het college als opdrachtgever en de Wmo-toezichthouder spelen hier hun rol, met als sluitstuk het interbestuurlijk toezicht.

Zoals in paragraaf 11 nader wordt toegelicht, zal de implementatie van het wetsvoorstel en het woonplaatsbeginsel 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 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 rechterlijke uitspraken.

7.4.3 Waarborgen voor continuïteit specialistische vormen van beschermd wonen die alleen landelijk worden aangeboden

Er zijn vijf landelijke instellingen die (zeer) specialistisch beschermd wonen leveren aan in totaal ongeveer 100 cliënten. Zoals in de voortgangsrapportage MO/BW van 16 december 2021³⁰ is verwoord, is tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat deze vijf vormen van zeer specialistisch beschermd wonen, die voor de onderscheiden doelgroepen elk slechts op één plek in Nederland wordt aangeboden, landelijk zullen worden georganiseerd door de VNG. Rijk en gemeenten hebben de afspraak gemaakt dat hierbij gebruik zal worden gemaakt van een zogenaamd Landelijk Transitie Arrangement. Hiermee is in het kader van de Jeugdwet al veel ervaring opgedaan. Omdat het veld in ontwikkeling is, kan periodiek worden bezien of dit aantal landelijke specialistische vormen van beschermd wonen bijstelling behoeft. Daarmee is de continuïteit van deze landelijke voorzieningen voldoende geborgd.

8. Gevolgen

In deze paragraaf worden de gevolgen van het wetsvoorstel voor de verschillende betrokken partijen uiteengezet. Voor de financiële gevolgen zij verwezen naar paragraaf 10.2.

8.1 Gevolgen voor gemeenten

De centrumgemeenten voeren thans voor de regiogemeenten beschermd wonen uit. In het kader van de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten wordt de financiering van de centrumgemeenteconstructie op financieel gebied geleidelijk afgebouwd en geldt vanaf de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2024 dat voor nieuwe cliënten alle gemeenten middelen ontvangen op basis van het nieuwe verdeelmodel. Deze geleidelijkheid is nodig omdat het realiseren van een meer inclu-

³⁰ Kamerstukken II, 2021/2022, 29 325, nr. 130.

sieve samenleving en de ambulantisering bij deze kwetsbare groep een proces van lange termijn is, waarbij negatieve effecten voor cliënten moeten worden voorkomen.

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 objectieve verdeelmodel.

Doel hiervan 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 verdeelmodel. Het ingroepad houdt wel rekening met het proces van afbouw van beschermd wonen-voorzieningen. Er is een ingroepad voor de verdeling binnen de regio's van vijf jaar en een ingroepad voor de verdeling tussen de regio's van tien jaar. Juist vanwege de (gedeeltelijke) afbouw van voorzieningen voor beschermd wonen is gekozen voor een ingroepad tussen de regio's van tien jaar, hetgeen regio's financieel faciliteert bij de afbouw van voorzieningen. Door het lange ingroepad en goede regionale afspraken tussen gemeenten en aanbieders over een zorgvuldige transitie van het zorglandschap in het kader van de NvO kunnen gemeenten en aanbieders ook tijdig anticiperen en daarmee kosten van afbouw zoveel mogelijk vermijden. 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 bijvoorbeeld 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 Wet langdurige zorg (hierna: Wlz)³¹ 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 2021.³² Parallel is in september 2021 op de website van de rijksoverheid een actueel rekenbestand³³ geplaatst dat inzicht biedt in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel en de overgangsregeling (ingroepad) 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

³¹ <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>

³² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/septembercirculaire-gemeentefonds-2021>

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/uitwerking-overgangsregeling-integratie-uitkering-beschermd-wonen-versie-september-2021-incl-nacalculatie-wlz>

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.

Omdat de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen zowel nu als na de doordecentralisatie bij de gemeenten ligt, is formeel geen sprake van toename van administratieve lasten als gevolg van de doordecentralisatie. Los van de formele definitie van administratieve lasten kunnen deze, met name als gevolg van de doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten, wel degelijk toenemen als alle gemeenten individueel voorzieningen zouden gaan inkopen, hetgeen zou leiden tot een toename van het aantal contracten met aanbieders. Het behoort zowel thans als na de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten tot de beleidsvrijheid van gemeenten om individueel in te kopen of dat gezamenlijk te doen en daarmee het aantal contracten te beperken. Uit de regioplannen blijkt dat de ruime meerderheid van gemeenten voornemens is (financieel) samen te gaan werken, ook wat betreft de inkoop. Door middel van de NvO zal samenwerking worden gestimuleerd.

Onderhavig wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de samenstelling van de groep cliënten waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, verandert. Voorheen betrof het de ingezetenen van Nederland die zich tot een gemeente wenden voor beschermd wonen.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is elke gemeente verantwoordelijk voor haar eigen inwoners. De wijze van samenwerking op het vlak van beschermd wonen zal mede bepalend zijn voor de uitvoeringslasten van gemeenten (zie paragraaf 7.4.2). Daarnaast is het de verwachting dat gemeenten waar op dit moment weinig of geen beschermd wonen-capaciteit aanwezig is, en die individueel willen inkopen, met name in de beginperiode vaker beschermd wonen zullen moeten inkopen bij instellingen in andere gemeenten. Naarmate de transitie vordert en er meer lokale voorzieningen zijn, zal dat in mindere mate nodig zijn.

Gemeenten en Rijk hebben het advies van het Expertiseteam MO-BW-BG om te zorgen voor goede – niet vrijblijvende – samenwerking tussen gemeenten, overgenomen. De VNG heeft in dat kader de eerdergenoemde NvO ontworpen die gericht is op samenwerking tussen gemeenten met als doelen: een zorgvuldige transformatie van het zorglandschap conform de toekomstvisie van de Commissie Dannenberg, continuïteit van de (specialistische) hulp en ondersteuning en beperking van de administratieve lasten.³⁴ Onder meer zullen modelcontracten worden ontwikkeld en is er een ondersteuningsstructuur om de doelen van de NvO te realiseren. In het kader van het bepalen van de beste plek voor een cliënt om te herstellen is het – indien dat mogelijk in een andere gemeente dan de woonplaatsgemeente is – belangrijk dat ook de andere gemeente bij die afweging wordt betrokken. Het gaat immers niet alleen om de beste plek om beschermd te wonen maar ook de beste plek na uitstroom uit beschermd wonen. Om deze reden is in de NvO een overlegbepaling opgenomen. Het betreft geen instemmingsvereiste, de woonplaatsgemeente is immers verantwoordelijk en neemt – in overleg met de cliënt – de beslissing. Ook is in de NvO geregeld dat gemeenten elkaar informeren als een inwoner in een andere gemeente beschermd gaat wonen.

In het kader van de implementatie van de doordecentralisatie van beschermd wonen en van het woonplaatsbeginsel is het noodzakelijk dat met name regiegemeenten beschikken over voldoende expertise voor de

³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 121.

uitvoering van de taken. De samenwerking tussen gemeenten in het kader van de NvO is tevens gericht op de opbouw van gemeentelijke en regionale expertise in het kader van de uitvoering van beschermd wonen en de transitie naar een beschermd thuis. In de voortgangsrapportage van 16 december 2021³⁵ 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 werkgaganda.

Eigen bijdrage

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 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 woonplaatstoets 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 heeft het CAK een uitvoeringstoets gedaan³⁶. Het CAK heeft 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 woonplaatstoets 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.

8.2 Gevolgen voor aanbieders

Het wetsvoorstel legt geen verplichtingen op aan aanbieders van voorzieningen voor beschermd wonen. In het kader van het onderzoek AEF 2020 bleek dat de gevolgen van invoering van het woonplaatsbeginsel en van de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen van de centrumgemeenten naar alle gemeenten, vaak met elkaar

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.

³⁶ De uitvoeringstoets CAK is als bijlage meegezonden bij de brief van 16 april 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 128).

verward worden. Ook voor de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen geldt echter dat er formeel gezien geen gevolgen zijn voor aanbieders (de doordecentralisatie van middelen ziet immers slechts op gemeenten). Zoals in het bovenstaande is aangegeven is het om meerdere redenen van belang dat na invoering van het nieuwe verdeel-model gemeenten blijven samenwerken, onder meer om te voorkomen dat in de praktijk het aantal contracten met aanbieders aanzienlijk zou kunnen toenemen. De geleidelijke transitie naar meer lokale en ambulante voorzieningen heeft uiteraard ook gevolgen voor de aanbieders, zij zullen dan ook door gemeenten nauw betrokken worden bij het opstellen en uitvoeren van de regiovisies die gemeenten opstellen in het kader van de NvO.

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 heeft het Ministerie van VWS deze mogelijkheid nader gezien. Daarbij is geconcludeerd dat een aanbesteding inclusief uitvoering van een dergelijke toets al snel meerdere maanden in beslag neemt waardoor de voortgang van het wetsvoorstel wordt vertraagd en de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2024 niet meer haalbaar is. Bovendien is reeds in het onderzoek AEF »Een stelsel dat helpt« van voorjaar 2022 naast het perspectief van cliënten ook het perspectief van aanbieders meegenomen. Tevens is al in eerdere onderzoeken nadrukkelijk het punt van de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders aan de orde gekomen en in deze memorie van toelichting worden in dat verband een aantal waarborgen genoemd. Zoals gezegd, wordt in het wetsvoorstel in formele zin niets geregeld over de aanbieders en is in die zin een uitvoeringstoets ook niet noodzakelijk. Samen met Valente, de Nederlandse ggz en MIND wordt in de komende maanden een werkagenda Beschermd thuis opgesteld waarvan ook het zogenaamde cockpitoverleg met alle betrokken partijen en het opzetten van een monitor en een tussenevaluatie na twee jaar deel uitmaken. 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.

8.3 Gevolgen voor ingezetenen en cliënten

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel dienen ingezetenen zich in beginsel te wenden tot de gemeente waar ze hun woonplaats hebben. Naar verwachting komen er meer mogelijkheden voor de cliënt om – voor beschermd wonen of beschermd thuis – in de eigen woonplaats te blijven wonen.

De feitelijke praktijk rond de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen verandert niet: uitgangspunt blijft de beste plek voor herstel voor de cliënt, ongeacht of de voorziening in de woonplaatsgemeente of in een andere gemeente is gelegen. Gemeenten hebben, anders dan in de huidige situatie, geen financieel belang meer bij de discussie over wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is; de gemeente van het woonadres is, behoudens uitzonderingen, immers verantwoordelijk. Ook de cliënten-organisaties zullen door gemeenten nauw betrokken worden bij het opstellen en uitvoeren van de regiovisies in het kader van de NvO.

Naar aanleiding van de motie van 2 juli 2020 van de leden Dik-Faber en Renkema³⁷ is in opdracht van het Ministerie van VWS door AEF een praktijktoets vanuit cliëntenperspectief uitgevoerd.³⁸ Deze toets heeft als doel de gevolgen in kaart te brengen die cliënten (mogelijk) gaan ondervinden bij de toegang tot en de continuïteit en beschikbaarheid van passende ondersteuning als gevolg van de doordecentralisatie en het invoeren van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen.

AEF concludeert dat met de doordecentralisatie van beschermd wonen en het woonplaatsbeginsel cliënten vaker op de plaats kunnen wonen waar zij willen en waar hun netwerk is en dat bevordert hun herstel. Daarnaast worden gemeenten geprikkeld om preventieve en lichtere voorzieningen te ontwikkelen waar cliënten baat bij hebben, zodat (te) zware zorg of bijvoorbeeld een verhuizing wordt vermeden. Ook biedt de doordecentralisatie mogelijk extra kansen voor een vlottere doorstroom naar zelfstandig wonen respectievelijk de mogelijkheid om thuis te blijven wonen met ambulante begeleiding en daarmee voor herstel. Daarnaast signaleert AEF een aantal reële risico's, 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. AEF heeft maatregelen geïdentificeerd om deze risico's zo goed mogelijk te ondervangen. 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 van beschermd wonen. In de paragrafen 7.4 en 8.1 is al aangegeven welke maatregelen worden genomen om samenwerking tussen gemeenten te bevorderen, zowel met het oog op de beschikbaarheid van beschermd wonen voor de cliënten als met betrekking tot het belang van de opbouw en overdracht van deskundigheid, onder meer bij de toegang.

Het cliëntenperspectief komt voorts tot uitdrukking in de getroffen waarborgen voor een goede verantwoordelijkheidstoedeling voor beschermd wonen, zoals genoemd in paragraaf 7.3, en het uitgangspunt dat de beste plek voor het herstel van de cliënt onderdeel uitmaakt van het onderzoek en vastgelegd wordt in de beschikking, zoals beschreven in paragraaf 6.

8.4 Gevolgen voor gegevensverwerking

De gemeente beoordeelt of zij gehouden is aan een ingezetene beschermd wonen te verstrekken. Daarbij beoordeelt de gemeente of op de ingezetene een uitzonderings situatie van toepassing is. In het kader daarvan is relevant of aan de ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en of hij zijn woonadres heeft in een bij ministeriële regeling aangewezen instelling (zoals een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiële instelling). Voor een goede beoordeling welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen, is het dus noodzakelijk dat een gemeente persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, mag verwerken. Op dit moment kent de Wmo 2015 niet de mogelijkheid om in het kader van voornoemde beoordeling, persoonsgegevens te verwerken.

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 25 424, nr. 544.

³⁸ 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; Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 124.

In het wetsvoorstel wordt daarom een grondslag gecreëerd voor gemeenten om – in het kader van de beoordeling of een gemeente gehouden is beschermd wonen te verstrekken – persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, te mogen verwerken. Vanzelfsprekend mogen alleen die gegevens verwerkt worden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling.

De gemeente kan tot het oordeel komen dat een andere gemeente het beschermd wonen behoort te verstrekken. Op dit moment kent de Wmo 2015 eveneens geen grondslag voor het aan een andere gemeente verstrekken van de, in het kader van voornoemde beoordeling, verwerkte persoonsgegevens. Dit zou voor de ingezetene tot de omslachtige en tijdrovende situatie kunnen leiden dat hij weliswaar wordt doorgestuurd naar een andere gemeente, maar dat deze andere gemeente niet beschikt over de eerder verwerkte persoonsgegevens en de beoordeling daarom geheel over moet doen. Om deze ongewenste situatie te voorkomen, wordt voorgesteld te bepalen dat de gegevens die in het kader van de beoordeling zijn verwerkt, kunnen worden verstrekt aan een andere gemeente. Ook hierbij zal gelden dat alleen gegevens verstrekt mogen worden voor zover deze noodzakelijk zijn in het kader van de beoordeling door die andere gemeente.

Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) adviseert de Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP) over nieuwe wetgeving die gaat over de verwerking van persoonsgegevens.³⁹ De AP heeft op 3 december 2020 advies uitgebracht over een concept van dit wetsvoorstel. Het advies luidt dat de AP geen opmerkingen over het concept-wetsvoorstel heeft. Overigens is op grond van voortschrijdend inzicht de toelichting bij de bepalingen die zien op gegevensverwerking, ten opzichte van het concept dat bij de AP is ingediend, aangescherpt. Van inhoudelijke wijzigingen is geen sprake.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen G tot en met I, wordt uitgebreid ingegaan op de gegevensverwerking en -verstrekking.

9. Gevolgen voor de regeldruk

Onder regeldrukeffecten worden begrepen: de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Het wetsvoorstel legt geen verplichtingen op aan bedrijven, burgers of professionals. Er zijn daarom geen gevolgen voor de regeldruk.

10. Consultatie en advies

10.1 Internetconsultatie

In het kader van de internetconsultatie van 15 juli tot 12 augustus 2020 zijn in totaal zeventien reacties ontvangen. Reacties die geen betrekking hebben op het wetsvoorstel, zijn buiten beschouwing gelaten. Vaak werd in de reacties geen onderscheid gemaakt tussen de gevolgen van het wetsvoorstel en die van de doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten. In het navolgende wordt dat onderscheid waar mogelijk wel gemaakt en ook de relatie tussen beide belicht.

De VNG gaf in haar reactie aan erkentelijk te zijn voor de zorgvuldige wijze waarop de VNG en de gemeenten bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn betrokken. De VNG geeft aan dat met name de centrum-

³⁹ Artikel 36, vierde lid, van de AVG.

gemeenten zich zorgen maken over de consequenties van de doordecentralisatie en in het verlengde daarvan van de invoering van het woonplaatsbeginsel. De VNG geeft aan dat daaraan is tegemoetgekomen door de bestuurlijke afspraak tussen het Ministerie van VWS, het Ministerie van BZK en de VNG dat de doordecentralisatie van middelen in een periode van tien jaar zal plaatsvinden en het woonplaatsbeginsel alleen betrekking heeft op nieuwe cliënten (zij die vanaf de inwerking-treding van dit voorstel zijn aangewezen op beschermd wonen). Dit laatste stond volgens de VNG niet duidelijk in de consultatieversie van de memorie van toelichting.

Gemeenten verwachten dat in de regiogemeenten vooral nieuwe varianten en lichtere vormen van beschermd wonen zullen ontstaan en dat het essentieel is om te komen tot structurele niet-vrijblijvende samenwerking om – tegen de achtergrond van verhuizing van een deel van de huidige beschermd wonen-populatie naar de Wlz – de beschikbare intramurale beschermd wonen-plekken zo goed mogelijk te verdelen.⁴⁰ De VNG bepleit de ontwikkelingen in de praktijk zorgvuldig te monitoren.

In deze toelichting is verduidelijkt dat voor bestaande cliënten de gemeente die eerder beschermd wonen heeft verstrekt verantwoordelijk blijft, voor alle nieuwe cliënten is dat de woonplaatsgemeente in de zin van dit wetsvoorstel. In de toelichting is verder de bestuurlijke afspraak verwoord dat de ontwikkelingen in de praktijk zullen worden gemonitord en dat na twee jaar de doordecentralisatie – inclusief de invoering van het woonplaatsbeginsel – zal worden geëvalueerd.

De Landelijke Stichting Familievertrouwenspersonen (hierna: LSFVP) stelt in zijn reactie dat een positief gevolg van het wetsvoorstel lijkt te zijn dat de zorg dicht bij de cliënt georganiseerd kan worden waarmee de mogelijkheid om als familie en sociaal netwerk van de cliënt betrokken te zijn en te blijven bij de cliënt, conform de doelstelling van de Wmo 2015 wordt versterkt. Wel heeft de LSFVP enige twijfel bij de uitvoering van de wet. Kan namelijk de wens van de cliënt om in zijn eigen woonplaats te blijven wonen, altijd worden gehonoreerd? Zoals in deze toelichting nader is verwoord, zal dit veel vaker kunnen dan nu, met name als het gaat om preventie en ambulante begeleiding in de thuissituatie. Voor althans de kleinere gemeenten wordt dat lastiger als het gaat om klassiek intramuraal wonen, hetgeen een zekere schaal vereist terwijl specialistische beschermd wonen-voorzieningen uiteraard niet in alle gemeenten beschikbaar kunnen zijn.

Valente, de Nederlandse ggz en MIND hebben een gezamenlijke en zeer uitgebreide reactie gestuurd. Stichting Werkplaats COMO heeft deze reactie onderschreven. Deze partijen benadrukken dat ze vanaf het begin de visie op beschermd wonen van de Commissie Dannenberg hebben omarmd. Wel betwijfelen deze organisaties 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. Volgens deze organisaties was een vergelijkbare prikkel beoogd met de invoering van de Wmo 2015 en ze constateren dat door gemeenten maar in zeer beperkte mate ambulante voorzieningen zijn opgebouwd. Ook wordt betwijfeld of bij bepaalde gemeenten wel overcapaciteit is. Zij wijzen erop dat een zekere schaalgrootte nodig is voor een beschermd wonen-voorziening, veelal minimaal 24 plekken. En zij geven aan dat een aantal randvoorwaarden voor sociale inclusie, zoals genoemd door de Commissie Dannenberg,

⁴⁰ Stb. 2019, 428.

zoals betaalbare woningen en flexibele begeleiding, nog onvoldoende zijn gerealiseerd.

Wat betreft de constatering dat door gemeenten slechts in beperkte mate ambulante voorzieningen zijn opgebouwd, wijst de regering erop dat voor de doelgroep beschermd wonen vanaf 2015 tot nu de middelen alleen verstrekt zijn aan de centrumgemeenten en niet aan alle gemeenten. Het is dan ook niet redelijk om van alle gemeenten te verwachten dat zij al ambulante voorzieningen voor deze doelgroep zouden hebben gecreëerd. Zowel door de Commissie Dannenberg als in het onderzoek AEF 2020 en in de uitvoeringstoets van de VNG wordt geconcludeerd dat er wel degelijk een ongelijke spreiding is van beschermd wonen-voorzieningen over gemeenten. Onderdeel van de analyse van de Commissie Dannenberg alsook genoemd Expertiseteam en het onderzoek AEF 2020 is dat op dit moment de prikkel ontbreekt voor gemeenten om te zorgen voor preventie en lokale voorzieningen voor deze doelgroep. Daarvoor moeten de middelen via een objectief verdeelmodel worden verdeeld en worden doorgedecentraliseerd van de centrumgemeenten naar alle gemeenten. Het is juist dat in kleine gemeenten niet altijd de schaal aanwezig is voor een beschermd wonen-voorziening. Maar het wetsvoorstel heeft niet alleen tot doel een betere spreiding van «klassieke» beschermd wonen-voorzieningen, maar eerst en vooral vooral de transitie waar mogelijk naar preventie en lokale ondersteuning in de thuissituatie.

Ook Schulinc⁴¹ wijst hierop in zijn reactie. De Commissie Dannenberg heeft erop gewezen dat een aanzienlijk deel van de plekken voor beschermd wonen zouden kunnen worden getransformeerd in »beschermd thuis«. In de uitvoeringstoets van de VNG is aangegeven dat beschermd thuis (extramuraal) naar verwachting wel beter te organiseren is in kleinere gemeenten en dat dit zal leiden tot de ontwikkeling van meer lokale voorzieningen.⁴² De transitiedoelstelling is nog nadrukkelijker in deze memorie van toelichting verwoord (zie paragraaf 3). De Commissie Dannenberg heeft bepleit zo snel mogelijk te beginnen met de doordecentralisatie van de middelen, zodat de randvoorwaarden voor sociale inclusie, zoals meer betaalbare woningen en flexibele ambulante ondersteuning, werkende weg kunnen worden vervuld en niet dat eerst aan die randvoorwaarden moet zijn voldaan. In de huidige situatie zijn vooral gemeenten waar grote instellingen gevestigd zijn, aan zet om na uitstroom uit beschermd wonen te zorgen voor voldoende woonplekken en eventuele andere voorzieningen, met alle knelpunten van dien. Dit wetsvoorstel draagt ertoe bij dat straks alle gemeenten hun verantwoordelijkheid daarvoor gaan en kunnen nemen en dat deze gespreid zal zijn over alle gemeenten.

Genoemde koepels en organisaties van aanbieders en cliënten stellen voorts de vraag of de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen nog wel is geborgd. In de reactie van Schulinc wordt gesteld dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met de oorspronkelijke gedachte dat ingezetenen vrij zijn zich elders te vestigen. De gemeente die beschermd wonen verstrekt, kan indien wenselijk zorgen voor een beschermd wonen-plek in een andere gemeente; de vraag is of dit ook gebeurt, of dat gemeenten zich vooral gaan beperken tot het aanbod dat zij lokaal of regionaal hebben ingekocht.

⁴¹ <https://www.internetconsultatie.nl/woonplaatsbeginselbeschermdwonen/reacties>

⁴² Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 125.

De regering wijst erop dat het wetsvoorstel in combinatie met het objectieve verdeelmodel en de doordecentralisatie van de middelen ervoor zorgt dat financieel afschuifgedrag geen rol meer kan spelen; de woonplaatsgemeente van de betreffende cliënt is verantwoordelijk voor de verstrekking en financiering van beschermd wonen. De bepaling van de beste plek voor herstel wordt daardoor niet langer belast door het vraagstuk wie betaalt. Formeel kan de ingezetene in de huidige situatie zelf de gemeente kiezen waar hij beschermd wil wonen door zich bij die gemeente te melden, in de praktijk echter kan de ingezetene alleen kiezen voor gemeenten waar beschermd wonen-instellingen gevestigd zijn. Het huidige systeem bevat geen prikkel voor de opbouw van meer lokale voorzieningen. Verder vindt ook in de huidige praktijk een onderzoek plaats naar wat de beste plek voor herstel is en de uitkomst van de besluitvorming en overleg tussen gemeenten daarover kan ook in de huidige praktijk afwijken van de eerste voorkeur van de cliënt (namelijk de gemeente waar de cliënt een melding heeft gedaan).

Het wetsvoorstel, het objectieve verdeelmodel en de doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten vormen volgens de visie van de Commissie Dannenberg (conform de bevindingen van het rapport AEF 2020, de uitvoeringstoets VNG en eerdergenoemde praktijktoets) een prikkel voor de opbouw van meer lokale voorzieningen bij een groter aantal gemeenten en vergroten daarmee de keuzemogelijkheden voor de cliënt. De gemeente is wettelijk gehouden om een onderzoek in te stellen naar de beste plek voor herstel voor de cliënt waarbij de voorkeur van de cliënt nadrukkelijk wordt meegewogen. Dat daarbij ook dient te worden onderzocht en afgewogen dat de beste kans voor herstel mogelijk in een andere gemeente ligt, is in deze memorie van toelichting nadrukkelijk aangegeven, dat is immers mede het doel van het wetsvoorstel. Dat is en blijft zo. Zoals gesteld in paragraaf 6 wordt de beste plek voor herstel voor een cliënt ook vastgelegd in de beschikking van de gemeente.

Zoals gezegd, is bestuurlijk tussen het Ministerie van VWS, het Ministerie van BZK en de VNG afgesproken dat twee jaar na de start van de implementatie van het objectieve verdeelmodel en de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten een (tussen)evaluatie zal plaatsvinden.

Mede naar aanleiding van de zorgen van cliëntenorganisaties zal in dat kader tevens de werking van dit wetsvoorstel, met name de effecten voor cliënten, worden geëvalueerd. Zie ook paragraaf 11 (Monitoring en evaluatie).

Met betrekking tot de vraag of het wetsvoorstel en de doordecentralisatie zullen leiden tot meer lokale voorzieningen, wordt in de uitvoeringstoets van de VNG ingegaan op de diverse financiële prikkels die na invoering van dit wetsvoorstel kunnen optreden. Enerzijds zouden gemeenten potentieel cliënten – ook als dat voor cliënten niet wenselijk is en gemeenten dus handelen contrair de bedoeling van de wetgever – zoveel mogelijk bij aanbieders in andere gemeenten kunnen plaatsen, zodat de eventuele kosten na uitstroom uit beschermd wonen veelal voor rekening zijn van de gemeente waar de instelling gevestigd is; het gaat daarbij om ambulante Wmo-zorg, uitkeringen etcetera. Anderzijds wordt in de uitvoeringstoets gesteld dat de gemeente mogelijk een hoger tarief moet betalen voor inkoop van een beschermd wonen-plek bij een instelling waarmee ze geen contract heeft én dat de cliënt op afstand minder goed gemonitord kan worden en de gemeente dus ook het zicht kwijtraakt wanneer de ondersteuning na verloop van tijd afgeschaald kan worden en de cliënt weer zelfstandig – al dan niet met begeleiding – kan gaan wonen. Bovendien kan inzet van preventie of begeleiding thuis in de woonplaats goedkoper zijn dan een intramurale beschermd wonen-plek. Volgens de

uitvoeringstoets is het daarom te verwachten dat gemeenten, die overigens uiteraard niet alleen financieel gericht zijn maar ook intrinsiek gemotiveerd zijn hun inwoners zo goed mogelijk te helpen, geleidelijk meer lokale voorzieningen voor deze doelgroep zullen gaan creëren.

Valente, de GGZ Nederland en MIND verwachten dat als gevolg van het wetsvoorstel de toegang tot beschermd wonen wordt belemmerd, omdat de administratieve toets en onderhandelingen die moeten plaatsvinden om de woonplaats vast te stellen tijdrovend zijn en administratief belastend. In het bijzonder geldt dat voor mensen die vaak zijn verhuisd vanwege opnames in de ggz of detentie. Tevens wordt de vraag gesteld wat het wetsvoorstel betekent voor mensen die al jaren alleen een briefadres hebben.

Aan de VNG is gevraagd in de uitvoeringstoets bijzondere aandacht te besteden aan het kunnen vaststellen van de woonplaats. In de uitvoeringstoets wordt geconcludeerd dat het woonplaatsbeginsel juist duidelijkheid schept bij het nagaan welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. Gemeenten voorzien geen problemen bij de vaststelling van de verantwoordelijke herkomstgemeente, ook niet als het gaat om cliënten die uitstromen uit een ggz-instelling of uit detentie. Voor veel ingezetenen zal de verantwoordelijke gemeente de gemeente zijn waar de ingezetene woont. In het wetsvoorstel is geregeld dat voor ingezetenen van wie geen woonplaats – vijf jaren terugkijkend – vastgesteld kan worden, de gemeente tot wie de ingezetene zich wendt, verantwoordelijk is voor beschermd wonen. Zij vallen dus niet tussen wal en schip, er is altijd een verantwoordelijke gemeente. Een briefadres geldt niet als woonadres, het wetsvoorstel gaat uit van het laatste woonadres zoals dat met behulp van de basisregistratie personen kan worden vastgesteld. Goede communicatie over de inhoud van het woonplaatsbeginsel kan ertoe bijdragen dat ingezetenen zo min mogelijk bij de verkeerde gemeente aankloppen voor beschermd wonen. Tevens zal ten behoeve van gemeenten een handreiking over het woonplaatsbeginsel worden opgesteld en verspreid. Daarin zal ook worden ingegaan op uitvoeringsproblemen die zich mogelijk kunnen voordoen en hoe die kunnen worden opgelost. Verder voorziet de NvO erin dat er een onafhankelijke geschilbeslechtsingscommissie is waar gemeenten en regio's bij onderlinge meningsverschillen over de toepassing van het woonplaatsbeginsel hun geschil kunnen voorleggen. Tot slot wordt verwezen naar de uitkomst van de uitgevoerde praktijktoets (paragraaf 7.3) waaruit bleek dat het in alle gevallen duidelijk was wie de verantwoordelijke gemeente is.

Valente, de Nederlandse GGZ en MIND verwachten een toename van administratieve lasten voor aanbieders en verwijzen daarbij naar het rapport AEF 2020. Ze wijzen erop dat er weliswaar formeel geen toename van administratieve lasten is, maar dat dit in de praktijk wel het geval is. Voor aanbieders is het niet doenlijk met alle gemeenten contracten af te sluiten.

De NvO is een constructie op basis van vrijwilligheid. Ze bepleiten dat, net zoals in het kader van de Jeugdwet, de regionale samenwerking wettelijk wordt verplicht.

Dat er naast een formele werkelijkheid ook de praktijk is, klopt. Onder bepaalde condities kan inderdaad het aantal contracten met instellingen toenemen, namelijk indien alle gemeenten besluiten om individueel beschermd wonen te gaan inkopen. Dat vloeit echter niet primair voort uit de invoering van het woonplaatsbeginsel, maar uit de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten, die gemeenten in staat stelt zelf in te

kopen. Gemeenten zijn nu al wettelijk verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen, maar hebben de uitvoering toevertrouwd aan de centrumgemeenten. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie wordt de omvang van de administratieve lasten medebepaald door de keuze van gemeenten of ze individueel of gezamenlijk (regionaal) gaan inkopen. Rijk en gemeenten hebben met elkaar afgesproken te bevorderen dat administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt. Alle partijen hebben daar baat bij. Gemeenten maken over onderlinge samenwerking, bij onder meer de inkoop, in het kader van de door de gemeenten geaccordeerde NvO, nadere afspraken, mede gericht op het voorkomen van onnodige lasten voor aanbieders en gemeenten. Uit een uitgevoerde regioscan (zie paragraaf 11) is gebleken dat de meeste gemeenten beschermd wonen (gezamenlijk) regionaal blijven inkopen. Zoals verwoord in paragraaf 7.4 wordt in het voorstel de samenwerking tussen gemeenten nader wettelijk verankerd. Daarnaast is in het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten van 30 juni 2022⁴³ afgesproken dat de VNG landelijke contractstandaarden voor beschermd wonen zal ontwikkelen en borgen.

10.2 Uitvoeringstoets VNG en financiële gevolgen wetsvoorstel

Zoals gebruikelijk heeft de VNG een uitvoeringstoets laten opstellen door VNG-Realisatie en met een schriftelijke reactie aan het Ministerie van VWS aangeboden.⁴⁴ In paragraaf 10.1 is al uitgebreid op een aantal bevestigingen ingegaan. De algemene conclusie van de uitvoeringstoets is, dat het wetsvoorstel voor de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen uitvoerbaar is. Wel wordt geadviseerd dat, met het doel het wetsvoorstel in de praktijk doeltreffender te laten werken, gemeenten goede afspraken met elkaar maken in het geval een gemeente een beschermd wonen-plek inkoopt bij een instelling in een andere gemeente waarbij sprake is van inkoop- en contractmanagement met aanbieders op afstand. Gemeenten kunnen deze afspraken vormgeven via de NvO.

Daarnaast kan de VNG bestuurlijk instemmen⁴⁵ met de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.6.1 van de Wmo 2015 rond de samenwerking tussen gemeenten. Deze sluiten naar de mening van de VNG goed aan bij de NvO beschermd wonen die gemeenten zichzelf reeds hebben opgelegd. De uitvoeringstoets laat zien dat het wetsvoorstel op verschillende fronten impact heeft op de gemeentelijke organisatie en gemeenten ondersteuning nodig hebben bij de implementatie. De VNG acht ook deze wetswijziging goed uitvoerbaar voor gemeenten.

De VNG concludeert verder dat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet leidt tot structurele meerkosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering wat betreft beschermd wonen. De regering onderschrijft deze conclusie, beschermd wonen was immers al gedecentraliseerd naar gemeenten. De samenstelling van de cliëntenpopulatie waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, verandert deels, en de wijze van financiering wordt in het kader van de geleidelijke vervanging van het historisch verdeelmodel door een objectief verdeelmodel daarop aangepast. Ook in de huidige situatie moet al op basis van een melding een gedegen onderzoek plaatsvinden, waarbij onder meer gezien wordt wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt, waarbij ook wordt gezien wat de herkomstgemeente is van de cliënt.

⁴³ Bij brief van 12 oktober 2022 is de Tweede Kamer over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg geïnformeerd (Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 137).

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 125.

⁴⁵ Bestuurlijk overleg van 30 juni 2022.

Dat verandert niet als gevolg van invoering van dit voorstel. De wettelijke definitie van beschermd wonen blijft ongewijzigd. Om deze redenen zijn er ook geen financiële gevolgen voor het Rijk, in casu het macrobudget voor beschermd wonen.

Wel zijn er incidentele kosten in verband met deze invoering. In dat kader worden gemeenten door het Transitiebureau Beschermd thuis en door het Ketenbureau i-Sociaal Domein ondersteund, de financiering daarvan geschiedt door het Rijk. Omdat het wetsvoorstel geen verplichting oplegt aan andere partijen, zoals aanbieders van beschermd wonen, zijn er formeel voor andere partijen ook geen financiële gevolgen (zie onder 8.2, 9 en 10.1).

11. Monitoring en evaluatie

Met behulp van een monitor op de NvO (dashboard geheten) houdt de VNG bij of alle gemeenten tijdig samenwerkingsafspraken maken over de verschillende onderwerpen, zoals toegang en inkoop⁴⁶. Uit de meting rond de jaarwisseling 2021/2022 blijkt dat het aantal gemeenten dat de samenwerkingsafspraken in het kader van de NvO heeft afgerond sterk is toegenomen. In het voorjaar van 2022 heeft daarnaast de eerdergenoemde verdiepende regioscan⁴⁷ plaatsgevonden. Uit deze scan blijkt dat in 36 van de 43 regio's op dat moment financiële afspraken zijn gemaakt en dat de meeste regio's afspraken hebben gemaakt over onderlinge solidariteit waarvan ongeveer de helft van de regio's in de vorm van een gemeenschappelijk budget bij de centrumgemeente. De meeste gemeenten blijven (gezamenlijk) regionaal inkopen. Deze scan geeft inzicht waar en op welke taken gemeenten samenwerken, ook als bij bepaalde gemeenten delen van de uitvoering lokaal worden georganiseerd. Op deze wijze is gerichte aandacht mogelijk voor gemeenten waar meer c.q. veel veranderingen optreden en kan het Transitieteam Beschermd Thuis gericht worden ingezet om deze gemeenten waar nodig te ondersteunen.

In 2026 zal een tussenevaluatie van het nieuwe verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel plaatsvinden en in 2028 een eindevaluatie. In het eerste kwartaal van 2023 zal door Rijk en gemeenten tezamen met Valente, de Nederlandse ggz en MIND een monitor op de implementatie worden opgesteld. Deze levert enerzijds input voor de evaluatie waaronder de vraag of de beoogde beleidsdoelen van de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis worden behaald. Daarnaast levert de monitor ook input op met betrekking tot eventuele problemen die zich rond de transitie kunnen voordoen, zodat het Rijk met de gemeenten kan bespreken of bijsturing nodig is. Indien de beschikbaarheid van (vormen van) beschermd wonen in een aanzienlijk aantal gemeenten onvoldoende is en andere maatregelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, kunnen de betreffende bewindspersonen van VWS en BZK gebruik maken van de in paragraaf 7.4.2 genoemde bevoegdheden die met het voorstel van wet worden gegeven.

Specifiek met betrekking tot dit voorstel zal de tussenevaluatie in ieder geval ingaan op de vraag in hoeverre de doelen (paragraaf 3) worden behaald, de uitvoerbaarheid van de wet, effecten voor de cliënten en effecten voor de aanbieders.

⁴⁶ Dashboard NvO beschermd wonen: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaM2RiNmUzNGltM2JiMi00NjI1LTlkZWYtMWYxZjkwZjZmZGI3liwidCI6IjBIZTU4OGQxLTM5MTMtNGFjYy1hNzg0LTcyZGRmZDIiOTIjYiIsImMiOiI9&pageName=ReportSectionae409b0d754695ed9010>.

⁴⁷ Rapport AEF 2020, bijlage bij de brief van 12 oktober 2022 aan de Tweede Kamer.

De maatregelen die gemeenten in het kader van de NvO nemen en de ondersteuning die gemeenten hierbij ontvangen van onder meer het Transitieteam Beschermd Thuis in combinatie met de nadere verankering van de samenwerking tussen gemeenten in dit voorstel, geven mij vertrouwen dat de samenwerking in het kader van de doordecentralisatie van beschermd wonen goed van de grond komt.

12 Caribisch Nederland

In 2010 is de keuze gemaakt om de voorloper van de Wmo 2015 niet van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Ook de Wmo 2015 is niet van toepassing in Caribisch Nederland, en daarmee ook dit wetsvoorstel niet. Dat neemt niet weg dat een aantal voorzieningen die in Europees Nederland op basis van de Wmo 2015 worden verstrekt, ook in Caribisch Nederland worden gefinancierd en gecontracteerd. Voornemen is om voor de BES-eilanden door middel van een AMvB onder de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een – voor zover mogelijk – gelijksoortige opdracht aan die van de Wmo 2015 te beleggen bij de openbare lichamen in Caribisch Nederland en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.⁴⁸

13 Overgangsbepalingen

Verstrekingen van beschermd wonen die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, behouden ook na inwerkingtreding hun rechtskracht. Daarvoor is geen nadere regelgeving noodzakelijk. Dat betekent dat indicaties voor beschermd wonen die zijn afgegeven voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, ook na inwerkingtreding hun geldigheid behouden. Loopt een verstrekking van beschermd wonen die is afgegeven voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, af na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dan geldt dat de gemeente die dit beschermd wonen heeft verstrekt, opnieuw verantwoordelijk is voor het beschermd wonen, mits de ingezetene binnen twaalf maanden opnieuw behoefte heeft aan beschermd wonen. Indien deze behoefte zich na meer dan twaalf maanden openbaart, dan is in beginsel de gemeente waar hij op dat moment zijn woonadres heeft, verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen.

Uit het oogpunt van rechtszekerheid wordt voorgesteld de huidige regelgeving van toepassing te laten op een melding van en een onderzoek naar een behoefte aan beschermd wonen en een aanvraag om beschermd wonen, voor zover deze is gedaan respectievelijk is ingesteld voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit geldt eveneens ten aanzien van een bezwaar of een beroep tegen een besluit op een aanvraag om beschermd wonen.

De verwachting is dat cliënten die zeer langdurig beschermd wonen nodig hebben, doorstromen naar het regime van de Wlz. Dit betekent dat er – op het moment dat de doordecentralisatie van de middelen en de invoering van het objectief verdeelmodel volledig zijn gerealiseerd (naar verwachting op 31 december 2033 -nagenoeg geen cliënten meer zijn die reeds voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beschermd wonen genoten en op 31 december 2033 op grond van de overgangsbepaling nog steeds recht hebben op beschermd wonen. Om bovengenoemde redenen is afgezien van verdere overgangsbepalingen.

⁴⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XVI, nr. 9.

14 Inwerkingtreding

De implementatie van het objectieve verdeelmodel en de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen start naar verwachting met ingang van 1 januari 2024. Ook voor dit wetsvoorstel wordt daarom gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2024. Het is van belang dat gemeenten voldoende termijn voor de invoering hebben, streven is 3 maanden tussen publicatie van dit wetsvoorstel in het Staatsblad en de inwerkingtreding.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt in de begripsomschrijvingen van artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015, het begrip «woonadres» in te voegen. Hiermee wordt het woonadres in de zin van artikel 1.1, onderdeel o, van de Wet BRP bedoeld.

Onderdeel B

De voorgestelde wijziging van onderdeel b van artikel 1.2.1 van de Wmo 2015 vormt de kern van dit voorstel. In deze bepaling wordt het uitgangspunt geregeld dat beschermd wonen wordt verstrekt door het college van de gemeente (hierna wordt kortheidshalve ook gesproken over: gemeente) waar de ingezetene zijn woonadres heeft.

Als gevolg van deze voorgestelde wijziging zal het begrip «woonadres» in artikel 1.2.1, onderdeel b, worden gehanteerd naast het begrip «ingezetene» in artikel 1.2.1, onderdeel a. Het ongewijzigde begrip «ingezetene» is en blijft het geldend criterium voor het vaststellen van de gemeente die verantwoordelijk is voor het verstrekken van maatwerkvoorzieningen ter ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie (artikel 1.2.1, onderdeel a).

Voor het begrip «woonadres» is aangesloten bij de definitie van woonadres in de Wet BRP. Voor het vaststellen van de voor beschermd wonen verantwoordelijke gemeente zal in beginsel worden uitgegaan van het woonadres, zoals geregistreerd in de BRP.

Het begrip «ingezetene» (dus alleen relevant voor het vaststellen van de gemeente die verantwoordelijk is voor maatwerkvoorzieningen ter ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie) dat in de Wmo 2015 niet is gedefinieerd, 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.⁴⁹ Het adres waarmee iemand is ingeschreven in het basisregister persoonsgegevens is daarbij een belangrijk aanknopingspunt maar niet altijd doorslaggevend. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat iemand niet een woonadres heeft, maar enkel een briefadres in de zin van de Wet BRP. In dat laatste geval wordt voor het bepalen van het ingezetenschap aanknopingspunt gezocht bij de concrete feiten en omstandigheden.

⁴⁹ CRvB 22-09-2010 nr. 09/1743 WMO, CRvB 11-12-2013 nr. 11/46 WMO
ECLI:NL:CRVB:2005:AU5332.

Algemeen

Zoals gezegd, is het uitgangspunt dat het beschermd wonen wordt verstrekt door de gemeente waar de ingezetene van Nederland zijn woonadres heeft. Op grond van het voorgestelde artikel 1.2.1a van de Wmo 2015 wordt op dit uitgangspunt in een aantal specifieke omstandigheden een uitzondering gemaakt.⁵⁰

De gemeente waar de ingezetene zijn behoefte aan beschermd wonen kenbaar maakt, gaat na of van een specifieke omstandigheid sprake is. Dit doet de gemeente met behulp van de basisregistratie personen en aan de hand van feiten en omstandigheden, waaronder begrepen inlichtingen van de ingezetene. De gemeente kan, met behulp van de basisregistratie personen, bijvoorbeeld vaststellen dat de ingezetene al meer dan vijf jaren geen woonadres heeft. Van de zijde van de ingezetene kan bijvoorbeeld worden medegedeeld dat aan hem eerder beschermd wonen is verstrekt.

Gelet op het beginsel van de gemeentelijke autonomie kan een gemeente alleen de eigen verantwoordelijkheid voor de verstrekking van beschermd wonen vaststellen. Zij kan niet voor een andere gemeente bepalen dat deze verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen.

De ingezetene heeft er baat bij om zo volledig mogelijk inlichtingen te verstrekken. In de onderzoeksfase is de ingezetene immers verplicht de gemeente de gegevens en bescheiden te verschaffen die voor het onderzoek nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.⁵¹ Bovendien kan de gemeente het verstrekte beschermd wonen intrekken of weigeren indien de ingezetene onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid.⁵²

Uitzonderingen op de hoofdregel

Aan de ingezetene is eerder beschermd wonen verstrekt (onderdeel a)

Indien aan de ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt, en dat beschermd wonen is minder dan twaalf maanden geleden geëindigd (dit blijkt uit de toekenningsbeschikking), dan wordt het beschermd wonen verstrekt door de gemeente die laatstelijk beschermd wonen heeft verstrekt. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat het hierbij gaat om de formele duur van het laatstelijk beschermd wonen. Niet van belang is of het laatstelijk beschermd wonen feitelijk gezien eerder is geëindigd.

De ingezetene heeft zijn woonadres bij een instelling (onderdeel b)

Indien de ingezetene op het moment van het kenbaar maken van de behoefte aan beschermd wonen, zijn woonadres bij een instelling heeft, dan wordt het beschermd wonen verstrekt door de gemeente waar de ingezetene laatstelijk zijn woonadres had onmiddellijk voorafgaand aan het ononderbroken woonadres bij een of meerdere instellingen. Heeft de ingezetene meer dan vijf jaren ononderbroken zijn woonadres bij een of meerdere instellingen gehad, dan is dit onderdeel niet van toepassing. In

⁵⁰ Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat de gemeente die op grond van een specifieke uitzondering gehouden is tot verstrekking van beschermd wonen, tevens de gemeente kan zijn waar de ingezetene zijn woonadres heeft.

⁵¹ Artikel 2.3.2, zevende lid, van de Wmo 2015.

⁵² Artikel 2.3.10, eerste lid, onderdeel a, van de Wmo 2015.

een dergelijk geval is voor de verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijk de gemeente tot wie de ingezetene zich heeft gewend (onderdeel d).

De instellingen worden bij ministeriële regeling aangewezen. Het is de bedoeling om onder meer gezondheidszorginstellingen en penitentiaire instellingen aan te wijzen. Hierbij zij nog het volgende opgemerkt. Degene die zijn woonadres heeft in een instelling die daartoe op grond van de Wet BRP is aangewezen, kan in plaats van zijn woonadres een briefadres kiezen.⁵³ Op grond van de Wet BRP zijn aangewezen instellingen onder meer instellingen voor behandeling (van gedragswetenschappelijke aard) in verband met een psychiatrische aandoening, justitiële jeugdinrichtingen, penitentiaire instellingen en instellingen voor beschermd wonen of opvang.⁵⁴ Heeft de ingezetene voor een briefadres gekozen, dan is van de ingezetene in de basisregistratie personen dus geen woonadres opgenomen. In een dergelijk geval zal aan de hand van feiten en omstandigheden en inlichtingen van de ingezetene bepaald worden of de ingezetene zijn woonadres bij een instelling heeft.

Van de ingezetene is geen woonadres bekend (onderdeel c)

Indien de ingezetene op het moment van het kenbaar maken van de behoefte aan beschermd wonen geen woonadres heeft in de zin van artikel 1.1, onderdeel o, van de Wet BRP, dan is de gemeente waar de ingezetene in de afgelopen vijf jaren laatstelijk zijn woonadres heeft gehad, verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen.

Van de ingezetene is in de afgelopen vijf jaren geen woonadres bekend, de ingezetene heeft zijn woonadres al meer dan vijf jaren bij een instelling of bij het woonadres is een aantekening in de zin van artikel 2.26 van de Wet BRP opgenomen (onderdeel d)

Is van een ingezetene, op het moment van de (eerste) melding bij een gemeente, in de afgelopen vijf jaren geen woonadres bekend, dan is voor de verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijk de gemeente tot wie de ingezetene zich heeft gewend. Dit geldt eveneens indien de ingezetene al meer dan vijf onafgebroken jaren zijn woonadres bij een of meerdere instellingen in de zin van onderdeel b heeft.

Zoals gezegd, mag de gemeente bij het vaststellen van de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen uitgaan van het woonadres van de ingezetene zoals dit is opgenomen in de basisregistratie personen. Bij een woonadres kan een aantekening in de zin van artikel 2.26 van de Wet BRP zijn opgenomen. Dit betekent dat er – kort gezegd – twijfel bestaat over de juistheid van dat woonadres en hier onderzoek naar wordt gedaan. In een dergelijk geval is het op grond van de Wet BRP niet de bedoeling dat bij het uitoefenen van een taak van de gemeente wordt uitgegaan van het woonadres.⁵⁵ In het voorgestelde onderdeel d wordt daarom bepaald dat indien bij het woonadres een aantekening is geplaatst in de zin van artikel 2.26 van de Wet BRP, voor de verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijk is de gemeente tot wie de ingezetene zich heeft gewend.

Overigens zal deze situatie zich in de praktijk niet vaak voordoen. Op een ingezetene in de zin van de Wet BRP rust immers de verplichting om aangifte van zijn woonadres te doen. Indien een ingezetene bij een

⁵³ Artikel 2.40 van de Wet BRP.

⁵⁴ Artikelen 2.40, eerste, derde en vierde lid, van de Wet BRP, in verbinding met de artikelen 17 tot en met 19 van de Regeling basisregistratie personen.

⁵⁵ Artikel 1.7, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BRP.

gemeente zijn behoefte aan beschermd wonen kenbaar maakt en de gemeente constateert dat bij het woonadres van die ingezetene een aantekening in de zin van artikel 2.26 van de Wet BRP is geplaatst, ligt het in de rede dat de gemeente de ingezetene erop wijst zijn juiste woonadres door te geven of zal de gemeente ambtshalve het woonadres wijzigen. Indien over het woonadres vervolgens geen onduidelijkheid (meer) bestaat en de aantekening kan worden opgeheven, zal in beginsel de gemeente waar de ingezetene zijn woonadres heeft, verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van beschermd wonen.

Tweede lid

Op een ingezetene kan zowel de omstandigheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, als een omstandigheid, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b tot en met d, van toepassing zijn. Zonder nadere regeling zou onduidelijk zijn welke gemeente in een dergelijk geval gehouden is tot het verstrekken van beschermd wonen. Voorgesteld wordt daarom een voorrangsregeling op te nemen. Deze voorrangsregeling houdt in dat de omstandigheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, voorgaat op de omstandigheden, genoemd in het eerste lid, onderdelen b tot en met d, en dat het beschermd wonen verstrekt wordt door de gemeente, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat op een ingezetene niet tegelijkertijd de omstandigheden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b tot en met d, van toepassing kunnen zijn. Op grond van het eerste lid, onderdeel b, wordt immers verondersteld dat de ingezetene – op het moment dat hij bij de gemeente aanklopt voor beschermd wonen – een woonadres heeft bij een instelling, terwijl het eerste lid, onderdelen c en d, veronderstellen dat de ingezetene op dat moment geen woonadres heeft of zijn woonadres al vijf onafgebroken jaren of langer bij een of meerdere instellingen heeft gehad.

Onderdeel D

Voor een melding als bedoeld in artikel 2.3.2, eerste lid, geldt geen vormvereiste. Deze kan zowel schriftelijk als mondeling worden gedaan. Op schriftelijke meldingen is de doorzendplicht op grond van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dat geldt niet voor mondelinge meldingen, om welke reden wordt voorgesteld om voornoemd artikel op mondelinge meldingen van overeenkomstige toepassing te verklaren. Immers, ook voor mondelinge meldingen is belangrijk dat het college zijn bevoegdheid ten aanzien van de melding, het verrichten van onderzoek en het vervolgens in behandeling nemen van de aanvraag op grond van artikel 2.3.5 terstond beoordeelt en de melding onverwijld doorzendt indien kennelijk een ander college bevoegd is.

Als het gaat om een melding van behoefte aan beschermd wonen kan het vaststellen van de verantwoordelijke gemeente op grond van de artikelen 1.2.1, onderdeel b, en 1.2.1a meer tijd vergen. Dan is het des te meer van belang dat het college direct zijn bevoegdheid ten aanzien van de melding beoordeelt, en de melding onverwijld doorzendt indien kennelijk een ander college bevoegd is. De melder ontvangt daarover gelijktijdig mededeling van de doorzender. De onderzoekstermijn van zes weken gaat dan voor het nieuwe college lopen vanaf de datum dat de melding na doorzending bij het bevoegde orgaan ontvangen wordt.

Onderdeel E

Voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen zal voor het vaststellen van de personenkring met de voorgestelde wijzigingen niet langer relevant zijn of iemand ingezetene is van Nederland, maar wordt relevant of hij zijn woonadres heeft in een gemeente, of dat de uitzonderingen op grond van artikel 1.2.1a ten aanzien van hem toepassing vinden. Om die reden wordt voorgesteld voor deze aanpassing in de personenkring aan artikel 2.3.5, eerste lid, een onderdeel c toe te voegen en onderdeel b technisch daarmee in overeenstemming te brengen.

Onderdeel F

In dit onderdeel wordt in artikel 2.6.1 een nieuw derde lid ingevoegd dat specifiek gericht is op samenwerking tussen gemeenten bij beschermd wonen. Het lid regelt aanvullend aan de algemene samenwerkingsverplichting van artikel 2.6.1, eerste lid, dat colleges samenwerken met betrekking tot beschermd wonen. De samenwerking is vormvrij en kan door gemeenten zelf worden ingevuld afhankelijk van de lokale situatie en de behoeften van cliënten. De gemeente heeft beleidsvrijheid om de beschermd wonen-voorzieningen verder te ontwikkelen voor de ingezetenen. Hierbij kan gedacht worden aan schaarse specialistische voorzieningen die een zekere schaalgrootte behoeven om in stand gehouden te worden. Colleges hebben in ieder geval de plicht om gezamenlijk voorzieningen voor beschermd wonen bij de aanbieders in te kopen indien dat voor de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid bij gemeenten neergelegd om te beoordelen wanneer voor bepaalde vormen van beschermd wonen gezamenlijke inkoop – gelet op de beschikbaarheid van beschermd wonen – aangewezen is. Gemeenten stellen in het Wmo-beleidsplan vast welke voorzieningen worden ingekocht. Dit biedt ook een aanknopingspunt voor een gesprek met het Rijk (vanuit stelselverantwoordelijkheid) of andere gemeenten als het aanbod en de vraag van beschermd wonen te veel uit elkaar lopen en de nodige beschikbaarheid van beschermd wonen in het geding is of daadwerkelijk al onvoldoende is. Dit kan ook een aanknopingspunt voor de gemeenteraad zijn voor een gesprek met het college (artikel 2.5.3 Wmo 2015). In het door de gemeenteraad vastgestelde beleidsplan (conform artikel 2.1.2 Wmo 2015) kunnen de kritieke prestatie indicatoren (kpi's) opgenomen worden. Over de in het plan gestelde resultaten zal jaarlijks door het college aan de gemeenteraad worden gerapporteerd in het kader van de overgang van beschermd wonen naar een beschermd thuis (artikel 2.5.3 Wmo 2015).

In het voorgestelde derde lid is verder geregeld dat bij AMvB vormen van beschermd wonen kunnen worden aangewezen, waarvoor het gezamenlijk inkopen in ieder geval geldt. Bij die AMvB kunnen tevens gebieden worden aangewezen waarbinnen de colleges die vormen van beschermd wonen gezamenlijk inkopen en kunnen over die vormen van beschermd wonen nadere regels worden gesteld. Het vaststellen van een AMvB is hier een uiterste middel voor het Rijk om – als stok achter de deur – nadere regels te kunnen stellen en hierbij past terughoudendheid. Alleen als blijkt dat bepaalde samenwerking tussen gemeenten niet tot stand komt en ook de gewenste hulp aan speciale clientgroepen in bepaalde gemeenten c.q. regio's wegvalt, zal van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt om via een AMvB alsnog gezamenlijke inkoop mogelijk te maken en verplichtend op te leggen. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in de voorgestelde bepaling met het inkopen van beschermd wonen (bij aanbieders) wordt bedoeld: zowel het uitzetten van overheidsopdrachten als het subsidiëren van deze ondersteuning. Zie verder paragraaf 7.4 van het algemeen deel van deze toelichting waarin

uitgebreid wordt ingegaan op de in artikel 2.6.1, derde lid, voorgestelde verplichting tot samenwerking.

Onderdeel G

Eerste lid

Op grond van het voorgestelde artikel 1.2.1a beoordeelt de gemeente of zij gehouden is aan een ingezetene beschermd wonen te verstrekken. Daarbij beoordeelt de gemeente of op de ingezetene een uitzonderings-situatie van toepassing is. In dit kader onderzoekt de gemeente of aan de ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en of dit minder dan twaalf maanden geleden is geëindigd voor het kenbaar maken van de (nieuwe) behoefte aan beschermd wonen (voorgestelde artikel 1.2.1a, eerste lid, aanhef en onderdeel a). Ook onderzoekt de gemeente of de ingezetene zijn woonadres heeft (gehad) in een bij ministeriële regeling aangewezen instelling (voorgestelde artikel 1.2.1a, eerste lid, aanhef en onderdeel d).

De gemeente waar de ingezetene zijn behoefte aan beschermd wonen kenbaar maakt, beschikt niet over gegevens inzake eerder verstrekt beschermd wonen door een andere gemeente. Voorts is aan de hand van de basisregistratiepersonen weliswaar vast te stellen welk woonadres een ingezetene heeft (of heeft gehad), maar niet of op een bepaald adres een instelling is gevestigd. Of aan de ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en of hij zijn woonadres heeft (gehad) bij een instelling, kan door een gemeente derhalve alleen worden vastgesteld aan de hand van de basisregistratie personen in combinatie met inlichtingen van de ingezetene. De combinatie van deze informatie bevat persoonsgegevens in de zin van de AVG. Bovendien kunnen deze persoonsgegevens gegevens over gezondheid respectievelijk persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van de AVG bevatten. Van dat laatste is bijvoorbeeld sprake als de ingezetene mededeelt dat hij zijn woonadres heeft bij een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling. Voor de beoordeling of een gemeente gehouden is tot het verstekken van beschermd wonen, is het noodzakelijk dat een gemeente deze gegevens verwerkt.

In de Wmo 2015 (hoofdstuk 5) zijn reeds diverse bepalingen opgenomen die zien op het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van het bij of krachtens de Wmo 2015 bepaalde. Op dit moment bevat de Wmo 2015 echter niet een grondslag om in het kader van voornoemde beoordeling persoonsgegevens te verwerken en wordt niet voldaan aan het vereiste van artikel 6 van de AVG dat er voor de verwerking van persoonsgegevens voldoende grondslag moet zijn. Bovendien geldt dat de verwerking van persoonsgegevens moet voldoen aan de algemene eisen die op grond van de AVG gelden voor de verwerking van gegevens. Dit betekent dat de persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, alleen voor een welbepaald doel verwerkt mogen worden en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor dat doel en dit rechtmatig gebeurt. Daarbij moet ook worden voldaan aan beginselen als proportionaliteit, subsidiariteit en dataminimalisatie.

In het voorgestelde artikel 5.1.a1, eerste lid, wordt daarom voorzien in een wettelijke grondslag en bepaald dat de gemeente bevoegd is tot het verwerken van persoonsgegevens van de ingezetene, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, die noodzakelijk zijn voor de beoordeling of de gemeente gehouden is beschermd wonen te verstrekken.

Het verwerken van gegevens over gezondheid is in beginsel verboden. Hierop bestaan uitzonderingen die zijn opgenomen in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Onder welke voorwaarden gegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt, is geregeld in artikel 10 van de AVG. Verwerking van gegevens over gezondheid is op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel h, van de AVG, toegestaan indien de verwerking noodzakelijk is voor het beheren van gezondheidszorgstelsels en het verstrekken van gezondheidszorg en hiervoor een grondslag aanwezig is in het lidstatelijk recht.

Bovendien is vereist dat de gegevens over gezondheid worden verwerkt door personen die krachtens lidstatelijk recht tot geheimhouding zijn gehouden (artikel 9, derde lid, van de AVG).⁵⁶ Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen alleen verwerkt worden indien hiervoor een grondslag aanwezig is in het lidstatelijk recht (artikel 10 van de AVG). Met het voorgestelde artikel 5.1.a1 wordt aan deze eisen voldaan.

Voor het bepalen van de voor verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijke gemeente is het noodzakelijk dat de gemeente vaststelt of aan de ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en of de ingezetene zijn woonadres heeft (gehad) bij een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling. De verwerking van gegevens hierover is derhalve noodzakelijk voor het beheer van het gezondheidszorgstelsel en de toegang tot gezondheidszorg in de zin van artikel 9, tweede lid, onderdeel h, van de AVG.

Om vast te stellen of aan een ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en of dit minder dan twaalf maanden geleden is geëindigd voor het kenbaar maken van de behoefte aan beschermd wonen, behoeft de gemeente slechts in beperkte mate gegevens te verwerken. Het gaat dan om de gegevens waaruit blijkt door welke gemeente aan de ingezetene beschermd wonen is verstrekt en de datum waarop dit eerdere beschermd wonen is geëindigd. De verwerking van deze gegevens is immers reeds voldoende om te bepalen of de uitzondering als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.2.1a, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van toepassing is. Het verwerken van andere gegevens over gezondheid is dus niet noodzakelijk.

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. De verwerking van dit woonadres is immers voldoende om te bepalen de uitzondering als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.2.1a, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van toepassing is. Het verwerken van andere gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is dus niet noodzakelijk.

Wellicht ten overvloede zij nog het volgende opgemerkt. Voor de verstrekking van gegevens over eerder verstrekt beschermd wonen of een (eerder) woonadres bij een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling, is de gemeente afhankelijk van informatie van de ingezetene. Indien de ingezetene hierover geen of niet voldoende gegevens verstrekt, is het mogelijk dat een ingezetene wordt doorgestuurd naar een andere gemeente. De ingezetene heeft er derhalve baat bij om de juiste gegevens te verstrekken.⁵⁷ Verder zij nogmaals benadrukt dat ook na invoering van het woonplaatsbeginsel het uitgangspunt blijft dat de cliënt terecht komt op de plek waar de kans op herstel het grootste

⁵⁶ In dit verband zij opgemerkt dat een ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen (artikel 9 van de Ambtenarenwet 2017).

⁵⁷

is, dat de wensen van de cliënt hierin worden meegenomen en dat deze plek dus niet hoeft te zijn in de voor verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijke gemeente.⁵⁸

Tot slot: ook ingeval nog niet duidelijk is welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen, kan de ingezetene jegens de gemeente waarvan hij inwoner is, aanspraak maken op ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een overbruggingsvoorziening tot het moment dat duidelijk is welke gemeente het beschermd wonen verstrekt.

Tweede lid

In het voorgestelde artikel 5.1.a1, tweede lid, is bepaald dat de gemeente verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4, zevende lid, van de AVG is voor de gegevens die op basis van het eerste lid zijn verkregen.

Onderdeel H

Zoals gezegd beoordeelt de gemeente of zij aan een ingezetene beschermd wonen moet verstrekken. In het kader van die beoordeling mag de gemeente persoonsgegevens, waaronder gegevens over de gezondheid en gegevens over strafrechtelijke veroordelingen, verwerken (zie onderdeel G). De gemeente kan tot het oordeel komen dat naar haar idee een andere gemeente het beschermd wonen behoort te verstrekken. Op dit moment kent de Wmo 2015 geen grondslag voor het aan een andere gemeente verstrekken van de, in het kader van voornoemde beoordeling, verwerkte persoonsgegevens. Dit zou voor de ingezetene tot de omslachtige en tijdrovende situatie kunnen leiden dat hij weliswaar wordt doorgestuurd naar een andere gemeente, maar dat deze andere gemeente niet beschikt over de eerder verwerkte persoonsgegevens en de beoordeling daarom geheel over moet doen. Om deze ongewenste situatie te voorkomen, wordt voorgesteld te bepalen dat de gegevens die in het kader van de beoordeling zijn verwerkt, kunnen worden verstrekt aan een andere gemeente.

Met het voorgestelde artikel 5.2.a1 wordt voorzien in een wettelijke basis om de – in het kader van de voorgestelde artikelen 1.2.1, aanhef en onderdeel b, en 1.2.1a, van de Wmo 2015 – door een gemeente verwerkte persoonsgegevens te mogen verstrekken aan een andere gemeente. Op grond van artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015, wordt via de verwijzing naar artikel 4 van de AVG, onder verwerking van persoonsgegevens mede verstaan het verstrekken door middel van doorzending. Dit betekent dat ook ten aanzien van de verstrekking van persoonsgegevens de eisen, zoals hiervoor in onderdeel G besproken, gelden. Dit betekent dat alleen persoonsgegevens mogen worden verstrekt voor zover deze noodzakelijk zijn in het kader van de beoordeling door die andere gemeente.

Onderdeel I

In artikel 5.2.9, eerste lid, van de Wmo 2015 is bepaald dat de gemeente het burgerservicenummer van de ingezetene vaststelt wanneer de gemeente voor de eerste maal contact met de ingezetene heeft in het kader van de uitvoering van de Wmo 2015. In artikel 5.2.9, tweede lid, van de Wmo 2015 is bepaald dat het burgerservicenummer wordt gebruikt bij het – kort gezegd – verstrekken van persoonsgegevens met het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van de Wmo 2015 te verwerken persoonsgegevens op die persoon betrekking hebben. Het

⁵⁸

voorgestelde artikel 5.2.a1 (onderdeel H) ziet op de verstrekking van persoonsgegevens tussen gemeenten. Het is wenselijk om bij deze verstrekking aan te sluiten bij artikel 5.2.9, eerste lid, van de Wmo 2015, zodat het burgerservicenummer ook wordt gebruikt bij de verstrekking van gegevens ten behoeve van de beoordeling of beschermd wonen verstrekt moet worden. De voorgestelde wijziging van artikel 5.2.9, eerste lid, strekt hiertoe.

Artikel II

Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het wenselijk om de huidige Wmo 2015 van toepassing te laten op een melding van en een onderzoek naar een behoefte aan beschermd wonen en een aanvraag om beschermd wonen, voor zover deze is gedaan respectievelijk is ingesteld voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit geldt eveneens ten aanzien van een bezwaar of een beroep tegen een besluit op een aanvraag om beschermd wonen.

Artikel III

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is toegelicht in paragraaf 14 van het algemeen deel van deze toelichting.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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